

STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 42

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

POLITICAL SCIENCE STUDIES

THE INSTITUTION OF THE PRESIDENCY OF THE THIRD REPUBLIC. CONSTITUTIONAL MODEL AND POLITICAL PRACTICE

edited by Tomasz Słomka

WARSAW 2016

VOL. 42

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE

STUDIA POLITOLOGICZNE

INSTYTUCJA PREZYDENTA W TRZECIEJ RZECZYPOSPOLITEJ. MODEL KONSTYTUCYJNY I PRAKTYKA POLITYCZNA

pod redakcją Tomasza Słomki

WARSZAWA 2016

VOL. 42

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

Rada Naukowa Stanisław Filipowicz (Uniwersytet Warszawski)
Ks. Helmut Juros (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)
Rubén Torres Kumbria (Universidad Nacional de Educación a Distancia)
Gerd Meyer (Eberhard Karls Universität Tübingen)
Szewach Weiss (University of Haifa)
Jan Zielonka (University of Oxford)
A. Ju. Szutow (Moskiewski Uniwersytet Państwowy)

Redaktorzy Administracja publiczna: Grzegorz Rydlewski (Uniwersytet Warszawski)
tematyczni Badania wschodnie: Tadeusz Bodio (Uniwersytet Warszawski)
Studiów Bezpieczeństwo: Andrzej Misiuk (Uniwersytet Warszawski)
Politologicznych Historia polityczna: Wojciech Jakubowski (Uniwersytet Warszawski)
Integracja europejska: Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)
Myśl polityczna: Tomasz Żyro (Uniwersytet Warszawski)
Parlamentaryzm współczesny: Tadeusz Mołdawa (Uniwersytet Warszawski)
Polityki sektorowe: Agnieszka Rothert (Uniwersytet Warszawski)
Psychologia i socjologia polityki: Jan Garlicki (Uniwersytet Warszawski)
Ruchy społeczne: Grażyna Ulicka (Uniwersytet Warszawski)
Systemy polityczne: Zbigniew Kiełmiński (Uniwersytet Warszawski)
Teoria polityki: Mirosław Karwat (Uniwersytet Warszawski)

Komitet Stanisław Sulowski (redaktor naczelny)
Redakcyjny Daniel Przastek (członek)
Włodzimierz Ulicki (członek)
Jacek Zaleśny (sekretarz)

Redaktorzy językowi: Eva Allen, Halina Maczunder, Ewa Rydlewska, Izabela Kraśnicka-Wilk,
Ekaterina Kolb

Redaktor techniczny: Marta Grabarczyk

Redaktor statystyczny: dr Viera Gafrikova

„Studia Politologiczne” znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z przyznaną liczbą 13 punktów.

„Studia Politologiczne” są dostępne w bazie danych CEJSH.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

W 2016 r. recenzentami tekstów byli:

Piotr Dutkiewicz, Юрий Коваль, Оксана Владимировна Кукуруз, Tomasz Milej,
Игорь Юрьевич Остапович, Сергей Рудницкий, Eduard Tarnawski,
Инесса Сергеевна Яжборовская

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.
www.studiapolitologiczne.pl

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,
Warszawa 2016

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Wprowadzenie	9
STUDIA I ANALIZY	
Rafał Głajcar	
Dwadzieścia pięć lat powszechnych wyborów prezydenckich w Polsce. Potrzeba rewizji?	13
Krzysztof Urbaniak	
Prawne i praktyczne aspekty obowiązku zbierania podpisów jako element prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich. Uwagi <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>	35
Maciej Hartliński	
Prerogatywy i aktywność przywódców partii politycznych w procesie selekcji kandydatów w wyborach Prezydenta RP w latach 1990–2015	56
Krzyszyna Leszczyńska	
Instytucja referendum ogólnokrajowego zarządzanego przez Prezydenta RP za zgodą Senatu	73
Ryszard Piotrowski	
Stosowanie prawa łaski przez Prezydenta RP	89
Sabina Grabowska	
Trybunał Stanu jako specjalny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta	107
Krzyszyna Skarżyńska	
Prezydent na trudne czasy: analiza psychologiczno-społeczna	124
Jacek Wojnicki	
Wpływ sposobu wyboru prezydenta na jego pozycję ustrojową – doświadczenia wybranych państw europejskich	141
Radosław Grabowski	
Udział prezydenta w procedurze zmiany konstytucji w państwach europejskich	164

Daniel Mider	
Źródła informacji w wywiadzie gospodarczym	181
Radziśława Gortat	
Kirgistański eksperyment z rządami parlamentarnymi i nowy cykl wyborczy	225
Olga Nadskakuła-Kaczmarczyk	
Od „suwerennej demokracji” do twardego autorytaryzmu – wzmacnianie roli ośrodku kremłowskiego w Federacji Rosyjskiej ...	268
Oksana Voytyuk	
Prawy Sektor oraz jego przyszłość w polityce wewnętrznej Ukrainy	288
Jerzy Szczupaczyński	
Między polityką a etyką. Nowe role menedżera publicznego w koncepcjach współzarządzania	307
Adam Szymański	
Państwo świeckie w Turcji – historyczna i współczesna perspektywa	324
Miłosz Pieńkowski, Katarzyna Rybka-Iwańska	
Miasta globalne i ich znaczenie w polityce zagranicznej	347
Marta Witkowska	
Ewaluacja grantu Narodowego Centrum Nauki pt. Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej	363
Urszula Kurcewicz	
Modèles d'intégration des immigrés dans la perspective de l'idée de citoyenneté. Recherche de nouveaux sens dans un monde en voie de globalisation	371
 RECENZJE	
Anna Frankiewicz-Bodynek, Anna Pawlak (red.), <i>Środki ochrony praw człowieka w państwach postsocjalistycznych. Zagadnienia wybrane</i> (Sabina Grabowska)	392
Paweł Ścigaj, <i>Tożsamość narodowa. Zarys problematyki</i> (Ewelina Białkowska)	398
Mirośław Sułek, <i>Potęga państwa. Modele i zastosowania</i> (Patryk Frankowski)	402
Edyta Pietrzak, <i>Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu.</i> <i>Transgresje idei</i> (Rafał Więckiewicz)	406
Elżbieta Potocka (red.), <i>Kobiety w cywilizacji konfucjańskiej</i> (Michał Snopek)	414
Autorzy	416

Contents

Introduction	9
STUDIES AND ANALYSIS	
Rafał Głajcar 25 Years Presidential Popular Vote in Poland. Revise the Current Rules?	13
Krzysztof Urbaniak Legal and Practical Aspects of the Obligation to Collect Signatures as an Instrument of the Initial Selection of Candidates in the Presidential Election. Remarks <i>de Lege Lata</i> and Postulates <i>de Lege Ferenda</i>	35
Maciej Hartliński Authority and Activity of Party Leaders in the Process of Candidate Selection in Presidential Elections in Poland 1990–2015	56
Krystyna Leszczyńska A Nationwide Referendum Ordered by the President of the Republic of Poland and Approved by the Senate	73
Ryszard Piotrowski The Presidential Power of Pardon	89
Sabina Grabowska The Tribunal of State as a Special Authority Acting on the President's Constitutional Responsibility	107
Krystyna Skarżyńska President for Difficult Times: Psycho-Social Analyses	124
Jacek Wojnicki The Effect of the Way the Election of the President for his Insight into the Experience of the European Countries Selected	141
Radosław Grabowski President Participated in the Procedure to Amend the Constitution in European Countries	164

Daniel Mider	
Data Sources in Competitive Intelligence	181
Radziśława Gortat	
Kirgizstan's Experiment with Parliamentary Governments and a Challenge of the Second Electoral Cycle	225
Olga Nadskakuła-Kaczmarczyk	
From „Sovereign Democracy” to Hard Authoritarianism – Strengthening the Role of Kremlin in Russian Federation	268
Oksana Voytyuk	
Right Sector and its Future in Internal Policy of Ukraine	288
Jerzy Szczupaczyński	
Between Politics and Ethics. The New Roles of Public Manager in the Concepts of Governance	307
Adam Szymański	
Secularism in Turkey – Historical and Contemporary Perspectives ..	324
Miłosz Pieńkowski, Katarzyna Rybka-Iwańska	
Global Cities and Their Role in the Foreign Policyj	347
Marta Witkowska	
Evaluation of Grant of National Science Centre „Transnational Governance”	363
Urszula Kurcewicz	
Immigrant Integrity Models in the Light of the Concept of Citizenship. In Search of New Meanings in an Increasingly Global World	371
REVIEWS	
Anna Frankiewicz-Bodynek, Anna Pawlak (red.), <i>Środki ochrony praw człowieka w państwach postsocjalistycznych. Zagadnienia wybrane</i> (Sabina Grabowska)	392
Paweł Ścigaj, <i>Tożsamość narodowa. Zarys problematyki</i> (Ewelina Białkowska)	398
Mirosław Sułek, <i>Potęga państwa. Modele i zastosowania</i> (Patryk Frankowski)	402
Edyta Pietrzak, <i>Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei</i> (Rafał Więckiewicz)	406
Elżbieta Potocka (red.), <i>Kobiety w cywilizacji konfucjańskiej</i> (Michał Snopek)	414
Authors	416

Wprowadzenie

Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej od jej przywrócenia na mocy noweli kwietniowej z 1989 r. stanowi przedmiot istotnego zainteresowania zarówno komentatorów życia politycznego, jak i badaczy – przede wszystkim prawników konstytucjonalistów i politologów ustrojznawców. W rzeczy samej wiele jest powodów takiego zainteresowania. Po pierwsze, prezydent jest głową państwa, najwyższym jego przedstawicielem, skupiającym majestat Rzeczypospolitej – zatem w oczach społeczeństwa pozostaje najlepiej rozpoznawalną instytucją (dowodzą tego rozmaite badania demoskopijne), której przypisuje się czasem nieco mistyczne cechy ojca narodu i orędownika (gwaranta) narodowej jedności. Naukowcy, rzecz jasna, postrzegają głowę państwa w nieco innej perspektywie. W licznych opracowaniach zwraca się uwagę na złożoność elementów wpisujących się w model polskiej prezydentury. Prezydent nie jest jedynie organem symbolicznym, pełniącym rolę notariuszowskie (jak to ma miejsce np. w Niemczech i Izraelu). Ma on rolę strażnika prawidłowego i harmonijnego działania władz państwowych, zaś dodatkowej legitymizacji do tych działań przydaje mu powszechna i bezpośrednia elekcja. Zakres uprawnień władczych głowy państwa nie jest zbyt wielki, lecz wystarczający dla efektywnego wykonywania funkcji arbitrażowej. Analizując model prezydentury, badacze (szczególnie politolodzy) starają się zazwyczaj dowartościować wpływ procesów politycznych (kontekst polityczny) i elementy behawioralne. Sama analiza instytucjonalna jest zbyt uboga, by zobrazować wszelkie aspekty funkcjonowania i roli głowy państwa. A zatem instytucję prezydenta postrzegać należy zarówno jako instytucję ustrojową, jak i piastuna urzędu – wraz z jego osobowością, charakterem, umiejętnościami, sposobem działania w określonej sytuacji politycznej.

Przekazywany Czytelnikom tom „Studiów Politologicznych” skonstruowany został właśnie wedle wyżej zarysowanej metody analizy instytucji głowy państwa. Uznani autorzy – reprezentanci kilku ośrodków akademickich – podjęli szeroką problematykę związaną z unormowaniem pozycji głowy państwa oraz praktyką polityczną w III Rzeczypospolitej. Rafał Głajcar, Krzysztof Urbaniak i Maciej Hartliński zajmują się

kwestią wyborów prezydenckich. Pierwszy z autorów zadaje pytanie, czy potrzebna jest rewizja sposobu wyboru głowy państwa, innymi słowy – czy uzasadniony byłby powrót do pośrednich form elekcji. I konstatuje, że w polskich warunkach powszechny i bezpośredni model elekcji prezydenckiej jest rozwiązaniem optymalnym, m.in. ze względu na to, że zabezpiecza przed ewentualnym brakiem rozstrzygnięcia, które jest możliwe, gdy wyborów głowy państwa dokonuje parlament. Okazuje się więc, że oddanie decyzji w ręce suwerena jako ostatecznej instancji może stanowić ważny argument na rzecz zapewnienia sprawności działania mechanizmu ustrojowego. K. Urbaniak z kolei pochyła się nad prawnymi i praktycznymi aspektami obowiązku zbierania podpisów jako elementem prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich. M. Hartliński zajmuje się niezwykle istotną z punktu widzenia badań systemowych kwestią roli przywódców partii politycznych w procesie wyłaniania kandydatów w wyborach prezydenckich. Artykuły Krystyny Leszczyńskiej i Ryszarda Piotrowskiego stanowią próbę interpretacji wybranych uprawnień głowy państwa, a mianowicie zarządzania referendum ogólnokrajowego i stosowania prawa łaski. W ostatnich latach kompetencje te były – za sprawą praktyki ustrojowej – przedmiotem wielu debat i dociekań badaczy. Padły m.in. zarzuty, że prezydenci wykorzystują swoje uprawnienia w celach partykularnych (*vide* zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez prezydenta Bronisława Komorowskiego w 2015 r. i ułaskawienie kolegi partyjnego przez prezydenta Andrzeja Dudę przed wydaniem prawomocnego wyroku sądowego). O konsekwencjach popełnienia przez głowę państwa deliktu konstytucyjnego pisze Sabina Grabowska, wskazując na specyfikę Trybunału Stanu jako specjalnego organu orzekającego w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Światło na osobowościowe uwarunkowania sprawowania urzędu prezydenta rzuca w swym artykule Krystyna Skarżyńska. Autorka dowodzi m.in., że waga psychologicznych charakterystyk prezydenta wzrasta w sytuacjach trudnych, natomiast siła i zakres efektów metamorfozy władzy zależy od pewności i stabilności pozycji prezydenta w strukturze władzy oraz od transparentności władzy. Jacek Wojnicki i Radosław Grabowski przygotowali opracowania o charakterze komparatystycznym. Pierwszy z autorów – dialogując niejako z artykułem otwierającym tom – analizuje wpływ sposobu wyboru prezydenta na jego pozycję ustrojową (na podstawie doświadczeń wybranych państw europejskich). Z kolei Radosław Grabowski podjął kwestię udziału prezydenta w procedurze zmiany konstytucji w państwach europejskich. Autor ustala – na podstawie analizy trzydziestu trzech europejskich republik – że prezydent posiada istotną

pozycję ustrojową, zwłaszcza w tych obszarach, w których aktywność rządowa mogłaby budzić wątpliwości co do politycznej bezstronności. Do takich należy właśnie proces (i procedura) zmiany ustawy zasadniczej.

Ma niewątpliwą rację Anna Chorążewska, pisząc iż „Próba odpowiedzi na pytanie o model każdej instytucji ustrojowej jest niezwykle trudna. Poważnym problemem jest bowiem właściwy dobór kryteriów oraz konieczność uwzględnienia dwóch płaszczyzn, które składają się na rzeczywisty obraz każdej instytucji, a mianowicie: formalnej i praktycznej”¹. W polskich warunkach ustrojowych (ale przecież nie wyłącznie), szczególnie ta druga sfera (płaszczyzna) ma niezwykle dynamiczny charakter. Każdy z piastunów urzędu prezydenta przynosi swój własny „koloryt”, czy też może – ujmując to mniej potocznie – styl sprawowania tego urzędu². Wpływają na niego takie czynniki, jak „otoczenie” polityczne prezydentury (np. funkcjonowanie w warunkach kohabitacji), relacje między prezydentem a innymi przywódcami politycznymi, ambicje, osobowość i kompetencje polityczne głowy państwa, lecz w końcu i unormowania konstytucyjne (ustrojowe). W tym przypadku zaakcentować trzeba stabilność rozstrzygnięć konstytucyjnych w ostatnich dwóch dekadach. Pomimo wielu prezentowanych koncepcji zmiany modelu prezydentury (przygotowywanych głównie przez partie polityczne), lub – patrząc szerzej – czasem daleko idącej korekty systemu rządów, nie przeprowadzono żadnej konstytucyjnej rewizji. Powody tego stanu rzeczy mogą (i powinny) być materia szeregu kolejnych opracowań.

Redaktor i autorzy tomu mają nadzieję, że zaprezentowane opracowania wpiszą się w dyskusję o ewolucji modelu polskiej prezydentury.

Oprócz tekstów na temat modelu polskiej prezydentury, prezentujemy Państwu także inne analizy dotyczące kluczowych zagadnień politycznych.

Tomasz Słomka

¹ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 283.

² Por. T. Słomka, *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.

Rafał Glajcar

Dwadzieścia pięć lat powszechnych wyborów prezydenckich w Polsce. Potrzeba rewizji?

SŁOWA KLUCZOWE:

Prezydent RP, wybory, legitymizacja, partie polityczne, obywatele

Przedmiot i cel artykułu oraz hipotezy badawcze

W państwie demokratycznym o ustroju republikańskim jednym z podstawowych organów władzy publicznej jest urząd prezydenta. Zarówno jednoosobowy charakter prezydentury jak i fakt, że jej piastun pełni funkcję głowy państwa, sprzyja szerokiemu zainteresowaniu tą instytucją nie tylko ze strony badaczy systemów politycznych i konstytucjonalistów, ale także partii uczestniczących w rywalizacji politycznej, czy w końcu obywateli zainteresowanych tym, co dzieje się na scenie politycznej.

Historia polskiej prezydentury nie jest zbyt bogata. Geneza tej instytucji, związana z budowaniem zrębów państwowości po zakończeniu pierwszej wojny światowej, wskazuje, że chociażby w porównaniu z parlamentem, jest ona stosunkowo młodym tworem ustrojowym. Mając tego świadomość, nie sposób jednak przejść obojętnie wobec faktu, że instytucja prezydenta jest ściśle związana z historią III Rzeczypospolitej, której początek wyznaczają obrady Okrągłego Stołu i semirywalizacyjne wybory do Sejmu oraz w pełni rywalizacyjne wybory senackie z czerwca 1989 roku. Prawie trzy dekady nieprzerwanego funkcjonowania instytucji prezydenta potwierdziło jej relewantność w ramach systemu politycznego. Odzwierciedleniem tego były i są dyskusje dotyczące jej usytu-

owania w systemie organów państwa, zakresu kompetencji czy w końcu sposobu elekcji.

Ostatnia z wymienionych kwestii będzie przedmiotem niniejszego artykułu. Zasadniczym celem nie będzie opisanie obowiązujących zasad wyboru głowy państwa polskiego, gdyż poświęcono temu już sporo uwagi w krajowej literaturze przedmiotu¹, a poza tym model systemu wyborczego, do którego w przypadku tej elekcji nawiązano, nie należy do nadmiernie skomplikowanych i dla znawców problematyki jego szczegółowa analiza najprawdopodobniej byłaby z poznawczego punktu widzenia mało interesująca. Warto jednak zastanowić się nad tym, czy wybór głowy państwa bezpośrednio przez obywateli jest uzasadniony. Wszak od 1990 roku, gdy po raz pierwszy prezydent został wybrany w powszechnych i bezpośrednich wyborach, pozycja ustrojowa prezydenta ewoluowała. Nie budzi wątpliwości to, że zakres przypisanych tej instytucji kompetencji władczych był w kolejnych aktach prawnych rangi konstytucyjnej (Mała konstytucja z 1992 roku i Konstytucja RP z 1997 roku) ograniczany. W świetle ustawy zasadniczej z 1997 roku z pewnością nie można uznać prezydenta za wiodący organ dualistycznej egzekutywy, zaś jego formalne uprawnienia z obszaru arbitrażu politycznego² są nader skromne. Czy w związku z tym istnieje potrzeba rewizji obowiązujących rozwiązań odnoszących się do sposobu elekcji głowy państwa? W kontekście tak postawionego pytania uzasadnione wydaje się spojrzenie na ten problem z trzech perspektyw. Pierwszą z nich można określić mianem systemowej. Towarzyszyć jej winno oczekiwanie, by sposób wyboru danego organu władzy publicznej (zwłaszcza prezydenta) korespondował z zakresem przypisanych mu kompetencji. O ile nie ma uzasadnienia, by angażować obywateli do udziału w głosowaniu powszechnym w celu wyboru prezydenta władczo impotentnego, o tyle głowa państwa o szerokich uprawnieniach powinna mieć możliwość powołania się na argument legitymizacyjny, którego źródłem jest suweren. W związku z postawionym pytaniem badawczym, konieczne jest zwrócenie uwagi na przyjęte w Polsce modele prezydentury i reżimu politycznego. Hipoteza badawcza zakłada więc, że zidentyfikowaniu modelu silnej prezydentury oraz prezydenckiego lub semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego powinno towarzyszyć dążenie do utrzymania dotychczasowego modelu

¹ Zob. m.in.: J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999; S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.

² J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.

elekcji głowy państwa, z kolei uznanie, że przyjęty model prezydentury jest słaby, zaś reżim polityczny wykazuje cechy klasycznego parlamentaryzmu będzie czynił uzasadnionym wdrożenie koncepcji pośrednich wyborów prezydenckich.

Druga perspektywa jest ściśle powiązana z aktywnością partii politycznych. Jako główni uczestnicy rywalizacji politycznej nadają one określonym instytucjom formalnym rzeczywisty sens i znaczenie. W związku z tym ich wpływ na rzeczywistość polityczną nie budzi wątpliwości, a sformułowana hipoteza badawcza zakłada, że relewantne partie polityczne w okresie ostatniego ćwierćwiecza zmieniły swój stosunek do instytucji prezydenta. Co prawda, jest ona nadal postrzegana jako „najwyższy”, ale nie jako „najważniejszy” urząd w państwie³. W rezultacie obserwowana zmiana stosunku partii politycznych do wyborów prezydenckich czyni uzasadnionym przypuszczenie, że nie jest niemożliwe to, by główni aktorzy sceny politycznej zrezygnowali z powszechnego i bezpośredniego sposobu wyboru głowy państwa. Takie ujęcie pozwala dostrzec dwoistość instytucji rozumianych jako reguły gry. Z jednej strony, wyznaczają one obszar aktywności aktorów politycznych, ograniczając jednocześnie ich wybory, ale z drugiej, ich autorami są właśnie ci aktorzy, kierujący się określonymi preferencjami i dostarczający bodźców do postępowania kształtującego interakcje między uczestnikami rywalizacji politycznej.

W końcu trzecia perspektywa związana jest z postrzeganiem instytucji prezydenta przez obywateli. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wybory prezydenckie zarówno w świadomości społecznej jak i na poziomie zachowań wyborczych są wartościowane najwyżej spośród wszystkich elekcji powszechnych przeprowadzanych w III RP⁴. W tym obszarze w ciągu ostatniej dekady zaobserwować można jednak również symptomatyczne zmiany, które dowodzą raczej systematycznego spadku społecznej istotności wyborów prezydenckich. W konsekwencji można założyć, że coraz więcej obywateli dostrzega brak uzasadnienia wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym.

W dalszej części analizy wyodrębnione perspektywy będą się przenikać, co ma służyć przede wszystkim holistycznemu spojrzeniu na tytułowy problem.

³ R. Głajcar, *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislaturą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Katowice 2015, s. 440.

⁴ Zob. m.in.: W. Wojtasik, *Wpływ wyborów prezydenckich w 2010 roku na polski system partyjny*, [w:] J. Okrzesik, W. Wojtasik (red.), *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*, Katowice 2011, s. 85; K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 158.

Perspektywa systemowa

We współczesnych demokracjach coraz więcej organów władzy publicznej wybieranych jest w powszechnych elekcjach. Dotyczy to nie tylko władzy ustawodawczej czy wykonawczej, ale również niemałej ilości organów funkcjonujących na różnych szczeblach samorządu terytorialnego, a w końcu także instytucji ponadnarodowych, takich jak chociażby Parlament Europejski. To w sposób oczywisty sprzyja różnicowaniu poszczególnych elekcji pod względem ich znaczenia systemowego⁵. Jednym z elementów określających ich istotność będzie więc ustrojowe usytuowanie wybranego organu. To z kolei zależy od wykreowanego układu instytucjonalnego, z jednej strony poddającego się inżynierii politycznej, a z drugiej, determinującego przebieg rywalizacji politycznej. W konsekwencji można by przyjąć za Arendem Lijphartem, że w reżimach parlamentarnych najistotniejsze są wybory parlamentarne, z kolei w reżimach prezydenckich i semiprezydenckich elekcje prezydenckie⁶.

Przy takim założeniu niezbędne jest więc zadanie pytania o to, jaki model demokratycznego reżimu politycznego realizowany jest w Polsce? Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest prosta, a tym bardziej oczywista. Niewątpliwie nie jest to reżim prezydencki, zwłaszcza przez wzgląd na fakt istnienia dualistycznej egzekutywy. Rozstrzygnięcie jednak, czy jest to reżim parlamentarny czy semiprezydencki sprawia sporo kłopotów. Wystarczy przejrzeć literaturę przedmiotu, by zorientować się, że badacze zajmujący się tą problematyką różnią się w tej kwestii nieraz w sposób fundamentalny. Z jednej strony, jest to efekt braku powszechnie akceptowanych katalogów cech konstytutywnych tradycyjnych modeli demokratycznych reżimów politycznych, z drugiej, konsekwencja koncentrowania uwagi na empirycznych przypadkach, wyrażających nie tylko teoretyczny *background*, ale odzwierciedlających przede wszystkim społeczno-kulturowe podłoże określonego systemu politycznego. Dodać do tego należy problem z „najmłodszym” z przywołanych modeli, a więc semiprezydenccjalizmem, o którym Cindy Skach pisze, że jest jeszcze „niedoteoretyzowanym typem konstytucyjnym”⁷. W rezultacie reżimy

⁵ K. Reif, H. Schmitt, *Nine Second-Order National Elections – a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, „European Journal of Political Research” 1980, Vol. 8, s. 3–44.

⁶ A. Lijphart, *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, London, New York 2008, s. 209.

⁷ Cyt. za: C. Skach, *The „Newest” Separation of Powers: Semipresidentialism*, „International Journal of Constitutional Law” 2007, Vol. 5, No. 1, s. 93.

uznawane za semiprezydenckie charakteryzuje daleko posunięta elastyczność, przejawiająca się:

- różnorodnością rozwiązań instytucjonalnych identyfikowanych w ramach tego modelu,
- mniej bądź bardziej świadomie zaaranżowaną nieprecyzyjnością reguł konstytucyjnych,
- szczególną podatnością na oddziaływanie pozakonstytucyjnych czynników i reguł gry politycznej.

Poszczególni badacze usiłowali poradzić sobie z niejednorodnością semiprezydenckalizmu poprzez wyodrębnienie w jego ramach swoistych submodeli. Jedną z najbardziej znanych prób tego typu jest propozycja, którą przedstawili Matthew Soberg Shugart i John M. Carey. Dostrzegając przede wszystkim możliwe różnice w charakterze oddziaływania prezydenta na parlament, a także jego usytuowanie w obrębie dualistycznej egzekutywy, dokonali dystynkcji pomiędzy reżymy premierowsko-prezydenckie i prezydencko-parlamentarne⁸. Inną koncepcję przedstawił Robert Elgie. Podkreślając, że semiprezydenckalizm nie może być traktowany jako jednorodna zmienna wyjaśniająca, wskazał trzy możliwe sytuacje w ramach tego modelu reżymu politycznego:

- 1) wysoce sprezydenckalizowany semiprezydenckalizm, gdy silny prezydent występuje obok słabego premiera,
- 2) semiprezydenckalizm z ceremonialnym prezydentem, gdy obok silnego premiera funkcjonuje prezydent o wyłącznie ceremonialnych uprawnieniach,
- 3) semiprezydenckalizm zbalansowany, gdy występuje równowaga pomiędzy uprawnieniami prezydenta i premiera⁹.

Zasadniczym kryterium przyjętym w obydwu przywołanych propozycjach typologicznych jest pozycja urzędu prezydenta w relacjach z parlamentem i rządem (premierem). Charakterystyczne jest jednak to, że warunkiem *sine qua non* uznania empirycznego reżymu politycznego za semiprezydencki jest wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim. To powoduje, że wielu autorów (zwłaszcza opracowań anglojęzycznych poświęconych analizom komparatystycznym) przypadek polski opisuje jako semiprezydencki¹⁰.

⁸ M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York 1992, s. 23–27.

⁹ R. Elgie, *A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme*, „Journal of Democracy” 2005, Vol. 16, No. 3, s. 102–109.

¹⁰ O. Protsyk, *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, „Political Studies”

Nie brakuje jednak tych, którzy powyższego poglądu nie popierają, uznając, że polski reżim polityczny mieści się w rodzinie reżimów parlamentarnych. Motywacje dla przyjęcia takiego stanowiska są dwojakiego rodzaju, co jednak nie oznacza, że należy je traktować rozłącznie. Po pierwsze, część środowiska naukowego nie traktuje semiprezycjonalizmu jako odrębnego modelu demokratycznego reżimu politycznego, a jedynie uznaje za „postać najbardziej zmodyfikowanego, najbardziej zrjonalizowanego systemu parlamentarnego”¹¹. Po drugie, zwłaszcza przedstawiciele rodzimej nauki (politologzy i konstytucjoniści), w ramach studiów nad polskim przypadkiem, analizując rozwiązania konstytucyjne jak również praktykę polityczną, dowodzą, że mimo wykorzystania instytucji charakterystycznych dla semiprezycjonalizmu, w przyjętej konstrukcji nadal dominują rozwiązania charakteryzujące parlamentarny model reżimu politycznego. Konsekwencją tego jest albo definiowanie polskiego przypadku w kategoriach parlamentaryzmu zrjonalizowanego¹², albo sięganie po różnego rodzaju formy opisowe¹³.

2006, Vol. 54, Issue 2, s. 220; M.V. Beliaev, *Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies*, „Comparative Political Studies” 2006, Vol. 39, No. 3, s. 385–387; R. Elgie, *Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990–2008*, „Government and Opposition” 2010, Vol. 45, No. 1, s. 35; I. McMenamin, *Semi-presidentialism and democratisation in Poland*, [w:] R. Elgie, S. Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester 2012, s. 122; T. Sedelius, O. Mashtaler, *Two decades of semi-presidentialism: issues of intra-executive conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011*, „East European Politics” 2013, Vol. 29, No. 2, s. 110.

¹¹ Cyt. za: J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 1(78), s. 63.

¹² Zob. m.in.: R. Piotrowski, *Relacje między parlamentem, prezydentem a rządem: model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*, [w:] W. Jakubowski, T. Słomka (red.), *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*, Warszawa-Pułtusk 2008, s. 69; T. Słomka, *Tożsamość konstytucyjna III Rzeczypospolitej (prolegomena)*, [w:] T. Słomka, A. Materska-Sosnowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 45; B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce*, [w:] J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014, s. 354–355.

¹³ Zob. m.in.: G. Sanford, *Democratic Government in Poland. Constitutional Politics since 1989*, Basingstoke 2002, s. 92, 128; M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1 (9), s. 134; M. Bożek, *System rządów w Konstytucji RP z 1997 roku – zarys problematyki*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 265.

Wielość poglądów na temat polskiego reżimu politycznego dowodzi jego eklektycznego charakteru. Nie tylko nie spełnia on cech reżimu prezydenckiego, ale także nie może być uznany za typowy, czy też klasyczny reżim parlamentarny. Odwołanie się do semiprezydencałizmu jest także obarczone pewnym ryzykiem. Okazuje się, że w ramach polskiego reżimu politycznego zidentyfikować można cechy typowe dla różnych modeli demokratycznych reżimów politycznych, ukazujące jego mieszaną naturę¹⁴. W konsekwencji, odwołując się do tezy Arenda Lijpharta, trudno w sposób jednoznaczny uznać wybory prezydenckie za mniej istotne od parlamentarnych. Z jednej strony, elekcja parlamentarna ma kluczowe znaczenie dla wykrystalizowania się określonego układu sił politycznych w sejmie, co w dalszej kolejności przekłada się na poziom gabinetowy, odzwierciedlając relacje pomiędzy rządzącymi i opozycją. Uwzględniając zaś ustrojową pozycję Rady Ministrów, jako wiodącego organu egzekutywy, nie można mieć wątpliwości co do tego, że wyniki wyborów parlamentarnych mają kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia, któremu ugrupowaniu lub którym ugrupowaniom politycznym przypadnie prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Z drugiej strony, rozpatrując relacje między legislaturą i egzekutywą oraz w ramach tej ostatniej, nie sposób uznać instytucji prezydenta za podmiot pozbawiony realnych możliwości oddziaływania na politykę państwa. Choć w przypadku rodzimej głowy państwa trudno mówić o prezydenturze władczej¹⁵, to jednak stworzono konstytucyjną przestrzeń dla realizacji modelu prezydentury aktywnej. Jest to równoznaczne z tym, że uznając wiodącą rolę rządu w ramach wykonawczej gałęzi władzy, prezydent ma możliwość angażowania się w realizację bieżącej polityki państwa. Zakres jego aktywności jest jednak ograniczony tym, że nie może powodować uszczuplenia kompetencji Rady Ministrów. W tym kontekście prezydentowi przypada rola arbitra, którego działalność winna być nakierowana przede wszystkim

¹⁴ O nazewnictwie, specyfice i różnych aspektach związanych z wyodrębnianiem i funkcjonowaniem tzw. reżimów mieszanых zob. m.in.: G. Sartori, *Neither Presidentialism nor Parliamentarism*, [w:] J.J. Linz, A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. Volume 1*, Baltimore, London 1994, s. 106–118; J.A. Cheibub, S. Chernykh, *Mixed Constitutions and Democratic Performance: Do Popularly Elected Presidents Matter in Parliamentary Systems?* December 2007, <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Events/eveFile/Cheibub%20and%20Chernykh%20Haifa.pdf>, 10.04.2016; J. Szymanek, *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*, [w:] J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej...*, s. 279–323.

¹⁵ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 97.

na rozwiązywanie konfliktów, gwarantowanie ładu ustrojowego i szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa¹⁶. W rezultacie, powszechny sposób elekcji nadaje instytucji prezydenta odpowiedni prestiż i, jak sugeruje Jarosław Szymanek, „poszerza przestrzeń działań arbitrażowych, (...) sprzyja ich ekstensywnej i rozciągliwej wykładni, (...) pociąga za sobą ich dużo bardziej imperatywne skutki”¹⁷. Przyjęta więc w Polsce koncepcja podwójnej demokratycznej legitymizacji¹⁸ z jednej strony ma systemowe uzasadnienie w modelu prezydentury aktywnej, z drugiej zaś stanowi potencjalne źródło konfliktu wewnątrz egzekutywy, zwłaszcza w sytuacji, gdy rząd z premierem na czele i prezydent wywodzą się z konkurujących z sobą ugrupowań politycznych. Natężenie ewentualnego konfliktu zależy jednak bardziej od behawioralnych aspektów przywództwa politycznego niż formalnych rozwiązań instytucjonalnych.

W kontekście powyższego, odpowiedź na zasadnicze pytanie, dotyczące konieczności zmiany sposobu wyboru głowy państwa, nie może być jednoznaczna. Kluczowego znaczenia nabiera natomiast przyjęcie określonego założenia dotyczącego kierunku regulacji. Pierwsza możliwość zakłada, że charakter elekcji prezydenckiej winien determinować zakres przypisanych głowie państwa kompetencji (władzy). Druga ewentualność zasadza się na założeniu, że zakres uprawnień (władzy) prezydenta winien determinować sposób jego wyboru. W końcu trzecie podejście może sprowadzać się do uznania, że charakter elekcji i zakres uprawnień prezydenta są zbiorami rozłącznymi. Wybór spośród przedstawionych możliwości ma jedynie sens badawczy. W rzeczywistości politycznej wszelkiego rodzaju zmiany układu instytucjonalnego zawsze są determinowane nie tylko deklarowanymi koncepcjami ustrojowymi prezentowanymi przez aktorów politycznych dysponujących w danej chwili większością niezbędną do ich wprowadzenia, ale również okolicznościami oraz specyfiką określonego systemu politycznego, a więc tym co określane jest jako polityczny kontekst.

Z systemowej perspektywy zasadne wydaje się sformułowanie postulatu, by ustrojowa pozycja prezydenta i/lub przypisany tej instytucji zakres uprawnień władczych korespondował z mechanizmem legitymizacyjnym. Jednocześnie należy pamiętać, że tworzenie instytucji formal-

¹⁶ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 75–76.

¹⁷ J. Szymanek, *Arbitraż...*, s. 395.

¹⁸ J.J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make Difference?*, [in:] J.J. Linz, A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy...*, s. 6–8.

nych jest wkomponowane w proces rywalizacji politycznej. Wprawdzie w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego koncepcja powszechnych wyborów prezydenckich była jedną z tych, która nie budziła zbyt dużych kontrowersji¹⁹, nie można jednak wykluczyć, że przyjęte rozwiązanie ma charakter nietrwały. Pojawiające się okresowo mniej bądź bardziej spójne propozycje zmian konstytucyjnych, koncentrujące się na wzmocnieniu pozycji ustrojowej rządu lub prezydenta i precyzyjnym określeniu, komu winna przypaść rola lidera egzekutywy – premierowi czy prezydentowi – siłą rzeczy skupiają uwagę również na sposobie obsady substratu osobowego głowy państwa.

Perspektywa partyjna

Spojrzenie na kwestię sposobu wyboru prezydenta z perspektywy partii politycznych wydaje się nie mniej istotne i interesujące niż perspektywa systemowa. Poprzez fakt, iż partie nadają określoną dynamikę rywalizacji politycznej, wywierają, po pierwsze, wpływ na społeczny sposób postrzegania określonych kwestii ustrojowych, a po drugie, rozstrzygają o przyjęciu konkretnych rozwiązań w obszarze regulacji prawnych. Ich postępowanie, zarówno w sferze deklaracji politycznych, jak również realnych zachowań i działań politycznych determinowane jest wieloma względami. Wśród nich na plan pierwszy wysuwa się kwestia realizacji własnych interesów, w przypadku polskich partii politycznych najczęściej definiowanych krótkookresowo i opierających się na aktualnej pozycji i znaczeniu ugrupowania na arenie politycznej. Interesy te co do zasady nie muszą być sprzeczne z interesem obywateli (elektoratu) czy systemową logiką, ale jednocześnie nierzadko promowane koncepcje nie pokrywają się ze społecznymi oczekiwaniami i/lub naruszają systemową spójność. Jest to ściśle powiązane z rolą współczesnych partii politycznych, których zadaniem jest nie tylko reprezentowanie społecznych potrzeb i interesów, ale także (a może przede wszystkim) wskazywanie na określone zagadnienia i kształtowanie względem nich pożądaných postaw społecznych. Nawiązać w tym względzie można do spostrzeżenia Seymoura Martina Lipseta i Steina Rokkana, że „Partie pełnią funkcję *ekspresyjną*; wytwarzają retorykę służącą do przekładania kontrastów w strukturze społecznej i kulturalnej na postulaty działań (lub wstrzymywania się

¹⁹ B. Pytlik, *Naczelne organy władzy w projektach Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Struktura i odnawianie składu*, Warszawa 2005, s. 87.

od działania) oraz do wywierania nacisków w tej materii. Spełniają także funkcje *instrumentalne* i *reprezentacyjne*: zmuszają rzeczników sprzecznych interesów i poglądów do zawierania kompromisów, uzgadniania dezyderatów oraz agregacji nacisków”²⁰.

W kwestii stosunku partii politycznych do instytucji prezydenta i sposobu jego wyboru można w okresie 1990–2015 zaobserwować istotną zmianę. Nawet pomimo ograniczenia władczych uprawnień prezydenta w Konstytucji RP z 1997 roku w stosunku do okresu wcześniejszego, przez pierwsze dwie dekady polskiej transformacji liderzy (przywódcy) polskich partii politycznych traktowali prezydenturę jako zwieńczenie swojej politycznej kariery, swoiste osiągnięcie szczytu politycznych marzeń. W konsekwencji, począwszy od 1990 roku elekcje prezydenckie były konfrontacją między liderami partii bądź określonych środowisk politycznych. Poza nimi do rywalizacji wyborczej stawali również inni kandydaci, których nie sposób było opisywać w kategoriach lidera czy też przywódcy. Stanowili oni jednak mniejszość wśród ogółu kandydatów.

Ważnym momentem dla zmiany sposobu postrzegania prezydentury przez liderów polskich partii politycznych były najpierw wybory prezydenckie 2005 roku, a następnie wykryształizowanie się nowego układu sił politycznych po wyborach parlamentarnych w 2007 roku. Pierwsza z wymienionych elekcji była wysoko stymulującą konfrontacją liderów dwóch wówczas najsilniejszych partii politycznych na rodzimej scenie politycznej – Lecha Kaczyńskiego i Donalda Tuska. Jej wyjątkowość polegała również na tym, że odbywała się niemalże w tym samym czasie, co wybory parlamentarne. Siłą rzeczy kampanie wyborcze do obydwu organów się przenikały²¹, a – jak wskazuje Antoni Dudek – wybory parlamentarne „[...] odbyły się w wyraźnym cieniu walki o prezydenturę”. Cytowany autor dalej konkluduje, że „z konstytucyjnego oraz politologicznego punktu widzenia był to paradoks, bowiem [...], to właśnie wynik wyborów do Sejmu był najważniejszy dla nowego układu sił politycznych”²². Rozstrzygnięcia, jakie przyniosły obydwie elekcje przeprowadzone jesienią 2005 roku, skutkowały istotną zmianą w relacjach pomiędzy Platformą Obywatelską oraz Prawem i Sprawiedliwością. Nie tylko „zbankrutowała” idea POPiS-u, ale

²⁰ Cyt. za: S.M. Lipset, S. Rokkan, *Osie podziałów, systemy partyjne oraz afiliacje wyborców*, [w:] J. Szczupaczyński (wybór i oprac.), *Elity, demokracja, wybory*, Warszawa 1993, s. 103.

²¹ Zob. m.in.: M. Kolczyński, M. Mazur, *Wojna na wrażenia. Strategie polityczne i telewizja w kampaniach wyborczych 2005 r. w Polsce*, Warszawa 2007.

²² A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 531.

jednocześnie strategie kooperacyjne zostały zastąpione, jak się okazało trwale, strategiami polaryzacyjnymi²³.

Ciąg zdarzeń, począwszy od przegrania wyborów prezydenckich przez lidera Platformy Obywatelskiej w 2005 roku, a następnie zwycięstwo tej partii w przedterminowych wyborach parlamentarnych w 2007 roku i będące jego konsekwencją objęcie przez Donalda Tuska funkcji premiera, spowodował powstanie specyficznego układu sił wewnątrz egzekutywy. Szefem rządu był polityk, który przegrał batalię o prezydenturę, zaś głową państwa był ten, który go pokonał. Dodatkowo układ ten wpisywał się w stosowany zarówno przez PO jak i PiS konfrontacyjny styl uprawiania polityki. Miało to bezpośrednie przełożenie nie tylko na relacje pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy w latach 2007–2010, ale wpłynęło także na sposób myślenia o urządach prezydenta i premiera. O ile w przypadku Prawa i Sprawiedliwości jeszcze w okresie, gdy partia ta znajdowała się u steru władzy w latach 2005–2007, promowano koncepcję mocnej prezydentury²⁴, o tyle Platforma Obywatelska po 2007 roku zaczęła coraz bardziej lansować konieczność wzmocnienia rządowej części egzekutywy z wyeksponowaniem roli premiera. Tym samym prezydentura przestała być postrzegana jako polityczny cel lidera PO. Donald Tusk w 2010 r. skonstratował: „w Pałacu Prezydenckim dużo jest elementów prestiżu, a bardzo mało możliwości pozytywnego działania. [...] chociaż prezydentura to wielki spektakl, a kampania wyborcza bardzo wielu wyborców ekscytuje, pociąga, to wszyscy wiemy, że po tym, jak nowy prezydent mówi słowa przysięgi, jest tylko prestiż, zaszczyt, żyrandol, pałac i weto”²⁵. Wydźwięk tych słów był jednoznaczny – uprawnienia prezydenta są ograniczone, rzeczywista władza spoczywa w rękach premiera i tam powinien swoje ambicje lokować lider najsilniejszej partii politycznej.

Przyjęcie takiej perspektywy znalazło odzwierciedlenie w rezygnacji Donalda Tuska z udziału w rywalizacji o prezydenturę w 2010 roku. Okazało się, że takie postępowanie lidera partyjnego znalazło naśladowców w kolejnej elekcji prezydenckiej, w 2015 roku. Najsilniejsze partie

²³ A. Antoszewski, *Wybory parlamentarne i prezydenckie 2005 roku, a instytucjonalizacja polskiego systemu partyjnego*, [w:] T. Sasińska-Klas (red.), *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*, Toruń 2007, s. 66.

²⁴ J. Kuciński, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w projektach konstytucji RP z lat 2004–2005*, Warszawa 2006, s. 54–58.

²⁵ Cyt. za: Tusk: *Tracę zaszczyt, żyrandol, Pałac i weto*. *Rozmawiali: Renata Grochal, Jarosław Kurski, Łukasz Lipiński*, „Gazeta Wyborcza”, 30–31.01.2010, s. 14–16.

polityczne, wzorem PO, sięgnęły po „kandydatów zastępczych”²⁶, a więc osoby lepiej lub gorzej, mniej lub bardziej dotychczas identyfikowane z daną partią. Zastąpiły one w batalii o prezydenturę szefów partii. Poza nimi w wyborach, tak jak wcześniej bywało, wzięli udział kandydaci nieidentyfikujący się z żadną partią i/lub podkreślający swoją niezależność partyjną oraz tacy, których za Jackiem Raciborskim można określić mianem „folklorystycznych”²⁷. Chodzi o kandydatów, którzy są nieznanymi z działalności politycznej i/lub nie osiągają poparcia na poziomie co najmniej 100 tysięcy głosów, a więc tylu, ile jest potrzebne do skutecznego zarejestrowania kandydata w wyborach prezydenckich.

Tabela 1. Kandydaci w wyborach prezydenckich 1990–2015

Wybory	Kandydat			
	Lider środowiska politycznego	Kandydat zastępczy	Kandydat niezależny	Kandydat „folklorystyczny”
1990	R. Bartoszcze W. Cimoszewicz T. Mazowiecki L. Moczulski L. Wałęsa		S. Tymiński	
1995	J. Korwin-Mikke J. Kuroń A. Kwaśniewski A. Lepper J. Olszewski W. Pawlak L. Wałęsa	H. Gronkiewicz-Waltz T. Zieliński		L. Bubel T. Koźluk J. Pietrzak K. Piotrowicz

²⁶ Analizując kwestię udziału w wyborach „kandydatów zastępczych” Mariusz Kolczyński wskazuje na dwa możliwe ujęcia substytucji. Pierwsze określa jako „rzeczywiste zastępstwo”. Sytuacja tak ma miejsce, gdy osoba uważana za naturalnego kandydata (kandydat pierwszego wyboru) z jakiegoś powodu wycofuje się z rywalizacji lub jest zmuszona do rezygnacji z udziału w wyborach. Drugie ujęcie, określane przez Kolczyńskiego jako „pozorne zastępstwo”, charakteryzuje się tym, że kandydat pierwszego wyboru jest postrzegany przez konkurentów politycznych, media lub elektorat jako „kandydat zastępczy”. Zob. M. Kolczyński, „Substitute Candidate” in *Polish Campaign Practice*, [in:] A. Turska-Kawa, W. Wojtasik (eds.), „Political Preferences”, Vol. 11, Katowice 2015, s. 18–19.

²⁷ J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–2005*, Warszawa 1997, s. 77 i n.

Wybory	Kandydat			
	Lider środowiska politycznego	Kandydat zastępczy	Kandydat niezależny	Kandydat „folklorystyczny”
2000	J. Kalinowski J. Korwin-Mikke M. Krzaklewski A. Kwaśniewski A. Lepper J. Łopuszański L. Wałęsa		A. Olechowski	D. Grabowski P. Ikonowicz B. Pawłowski T. Wilecki
2005	M. Borowski L. Kaczyński J. Kalinowski J. Korwin-Mikke A. Lepper D. Tusk		H. Bochniarz	L. Bubel L. Ilasz J. Pyszko A. Słomka S. Tymiński
2010	M. Jurek J. Kaczyński J. Korwin-Mikke A. Lepper G. Napieralski W. Pawlak	B. Komorowski	A. Olechowski	K. Morawiecki A. Ziętek
2015	J. Korwin-Mikke J. Palikot	A. Duda A. Jarubas B. Komorowski M. Ogórek	G. Braun P. Kukiz	M. Kowalski P. Tanajno J. Wilk

Źródło: opracowanie własne.

Zidentyfikowana zmiana podejścia partii cieszących się największym społecznym poparciem do wyborów prezydenckich może być rozpatrywana w kontekście ewentualnej rezygnacji w nieodległej przyszłości z elekcji dokonywanej bezpośrednio przez obywateli na rzecz jakiejś formy pośredniej. Niewątpliwie byłby to zabieg, który wraz z dookreśleniem (zmodyfikowaniem) pozycji ustrojowej instytucji Prezydenta RP w systemie organów państwa mógłby być motywowany ograniczeniem potencjalnego zarzewia konfliktu wewnątrz egzekutywy. W związku z tym należałoby zadać pytanie, czy jest to konieczne. Trzeba bowiem pamiętać, że sposób wyboru prezydenta w elekcji powszechnej nie jest z definicji elementem konfliktogennym. Konflikt wywołują osoby zajmujące konkretne stanowiska. Jakikolwiek model elekcji nie jest zatem

w stanie zapobiec powstaniu sytuacji konfliktowej. Wydaje się, że liderzy partii politycznych doskonale zdają sobie z tego sprawę. Dlatego dla partii politycznych o wiele istotniejszą kwestią może być to, czy ewentualna zmiana sposobu elekcji głowy państwa została by zaakceptowana przez społeczeństwo. W dalszej części artykułu ta kwestia zostanie poddana analizie, tymczasem wypada stwierdzić, że pojawienie się swoistej mody na wystawianie kandydatów zastępczych w rywalizacji o najwyższy urząd w państwie nie może zostać uznane za wystarczający argument na rzecz tezy, że partie polityczne są gotowe odejść od realizowanego od ćwierćwiecza w Polsce sposobu wyboru głowy państwa. Co więcej, elekcja powszechna, w której nie uczestniczą liderzy partyjni, ale „kandydaci zastępczy” może być ze strategicznego punktu widzenia uznana za korzystną dla partii politycznych. Wybory te mogą bowiem z jednej strony sprzyjać mobilizacji wewnętrznej, a z drugiej są okazją do mobilizacji elektoratu²⁸.

Perspektywa obywatelska

Model powszechnej i bezpośredniej elekcji głowy państwa, wiążąc się ściśle z aspektem legitymizacyjnym, zakłada szerokie uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że na tle innych wyborów powszechnych, elekcje prezydenckie charakteryzuje zwiększony poziom frekwencji. Poszukując źródeł takiego stanu rzeczy wskazuje się najczęściej na specyfikę wyborów prezydenckich, przejawiającą się przede wszystkim w personalizacji aktu wyborczego, sprzyjającej zwiększeniu powiązań emocjonalnych wyborców z kandydatami. Nie bez znaczenia jest także to, że wybory prezydenckie są relatywnie „łatwiejsze” dla obywateli, wymagając od nich mniejszych kompetencji wyborczych, zwłaszcza w porównaniu do wyborów opierających się na formułach proporcjonalnych²⁹.

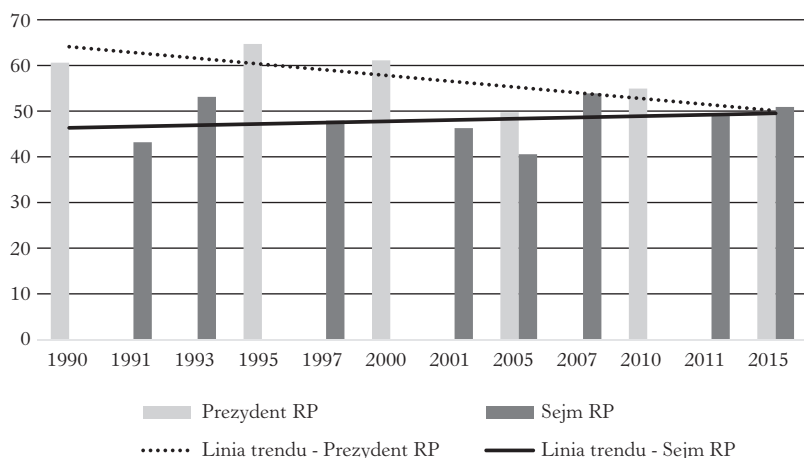
Fakt, iż spośród wszystkich elekcji powszechnych obywatele polscy najchętniej uczestniczą w wyborach prezydenckich, mógłby zostać potraktowany jako argument na rzecz uznania obowiązującego modelu

²⁸ Charakterystyczne jest to, że od 1990 roku, jeśli wybory parlamentarne odbywały się w ciągu jednego roku po elekcji prezydenckiej, zawsze zwyciężało w nich środowisko „politycznie spokrewnione” z głową państwa. Zob.: W. Wojtasik, *Wpływ wyborów prezydenckich w 2010 roku...*, s. 101.

²⁹ W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 222.

wyborczego za właściwy i pożądany. Analizując jednak poziom uczestnictwa obywateli w wyborach prezydenckich w latach 1990–2015 zauważyć można charakterystyczną tendencję, która powoduje, że nad zasadnością powyższej tezy warto się zastanowić. Otóż porównanie frekwencji wyborczej w kolejnych wyborach prezydenckich (pierwsza tura) i sejmowych wskazuje jednoznacznie, że jest ona wyższa w tych pierwszych. Jednakże wraz z upływem czasu różnica ta wyraźnie się zmniejsza. Wynika to ze spadku frekwencji w wyborach prezydenckich w drugiej i trzeciej dekadzie transformacji systemowej i nieznacznej wprawdzie, ale jednak wzrostowej tendencji w odniesieniu do frekwencji w elekcjach do sejmu (zob. wykres).

Wykres 1. Frekwencja w wyborach Prezydenta RP i do Sejmu RP w latach 1990–2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych wyników wyborów.

Warto zwrócić uwagę, że spadek frekwencji w wyborach prezydenckich koresponduje m.in. ze zidentyfikowaną w poprzedniej części artykułu zmianą podejścia głównych partii politycznych do elekcji głowy państwa, przejawiającą się coraz częstszym sięganiem po „kandydatów zastępczych”. W związku z tym, że ta strategia jest wykorzystywana przez partie w zasadzie dopiero od 2010 roku, nie można jednoznacznie stwierdzić, czy i ewentualnie w jakim zakresie powstrzymywanie się obywateli od udziału w wyborach prezydenckich wynikało z tej przyczyny.

Jako hipotezę wyższej niż w latach 90. ubiegłego wieku absencji obywateli w wyborach prezydenckich można by też przyjąć to, że Konstytucja RP z 1997 roku w istotny sposób skorygowała pozycję ustrojową

prezydenta, ograniczając w porównaniu do wcześniejszych rozwiązań ustrojowych jego władcze kompetencje. Ta przyczyna malejącej frekwencji wymaga jednak weryfikacji np. poprzez badania ankietowe. Jej prawdziwość mogłaby natomiast świadczyć o coraz lepszych obywatelskich kompetencjach politycznych³⁰.

W końcu, nie sposób przejść obojętnie wobec faktu koincydencji pomiędzy wzrastającą absencją w wyborach prezydenckich a zidentyfikowanym przez Krzysztofa Zubę pogłębiającym się partyjnym charakterem tych elekcji³¹. W tym kontekście można by postawić pytania, czy i ewentualnie w jakim stopniu coraz niższa frekwencja w wyborach prezydenckich jest determinowana ich zmonopolizowaniem przez partie polityczne. Być może w ten sposób niski poziom zaufania do partii politycznych przekłada się na spadające zaufanie do instytucji władzy publicznej³², którego przejawem jest rezygnacja obywateli z uczestnictwa w wyborach.

Warto zwrócić uwagę, że niższa frekwencja w wyborach prezydenckich po 2000 roku zbiegła się ze zmianą w podejściu obywateli do instytucji wyborów, a także z korektą oceny istotności elekcji prezydenckich. W tym celu konieczne jest zwrócenie uwagi na wyniki badań opinii publicznej. Mając świadomość pewnych ograniczeń eksplanacyjnych wynikających z tego typu badań³³, nie można pozostać obojętnym wobec dostrzeżonych w efekcie ich analiz tendencji. Po pierwsze, o ile pod koniec 1999 roku aż 87% Polaków uznawało, że udział w wyborach parlamentarnych i prezydenckich jest obywatelskim obowiązkiem, to w połowie 2013 roku tak uważało już tylko nieco ponad 3/4 respondentów. Wyniki te mogą dowodzić np. słabnięcia postaw proobywatelskich³⁴. Po drugie, w drugiej i trzeciej dekadzie transformacji systemowej w Polsce

³⁰ T. Godlewski: *Obywatelskie kompetencje polityczne*, [w:] D. Karnowska (red.), *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, Toruń 2008, s. 99–105.

³¹ Cytowany autor wybory prezydenckie z 1990 roku opisuje jako „niepartyjne”. Pięć lat później wybory głowy państwa miały „częściowo partyjny” charakter. W 2000 roku „zarysowała się przewaga kandydata partyjnego (...), który zdecydowanie pokonał (...) pozostałych konkurentów, spośród których najlepszy wynik uzyskał kandydat niepartyjny. W kolejnych wyborach zaznaczyła się „pełna dominacja kandydatów partyjnych”. Zob. K. Zuba, *Polska scena...*, s. 158–159.

³² Por. A. Antoszewski, *Polska scena polityczna – system czy chaos?*, Bydgoszcz 2002, s. 17–18.

³³ Zob.: *Public Opinion*, C.J. Glynn, S. Herbst, G.J. O’Keefe, R.Y. Shapiro (eds.), Boulder 1999.

³⁴ *Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa*. Komunikat z badań BS/104/2013. Centrum Badań Opinii Społecznej. Warszawa, lipiec 2013, s. 5, 7.

odnotowuje się zmianę postrzegania istotności wyborów prezydenckich. O ile przez pierwszych kilkanaście lat od wprowadzenia powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich najwięcej obywateli przypisywało im walor największej istotności, o tyle sytuacja zaczęła się zmieniać pod koniec pierwszej dekady XXI wieku. Wybory prezydenckie spadły w rankingu istotności i ten stan póki co utrzymuje się³⁵. Z wnioskami warto jednak poczekać, gdyż, jak wskazuje Waldemar Wojtasik, utrata znaczenia wyborów prezydenckich w świadomości społecznej może być spowodowana uwarunkowaniami kontekstowymi. W sytuacji, gdy prezydent wywodzi się ze środowiska politycznego będącego w opozycji do większości parlamentarnej i rządu, zainteresowanie jego działalnością może być większe. Fakt, że od 2010 roku w zasadzie permanentnie w Polsce występuje polityczna zbieżność w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”³⁶, może powodować okresowy spadek zainteresowania elekcjami prezydenckimi³⁷.

Niższa niż w pierwszym okresie transformacji systemowej frekwencja w wyborach prezydenckich, a także zmiany w postrzeganiu ich istotności przez obywateli, mogą stanowić zachętę dla przeciwników utrzymywania modelu powszechnej i bezpośredniej elekcji głowy państwa do zainicjowania procesu zmiany konstytucji, której celem byłoby sięgnięcie do pośredniego trybu wyboru prezydenta. Mimo to nie pojawiają się konkretne projekty w tym zakresie, a ewentualne propozycje sprowadzają się w zasadzie do sygnalizowania stanowisk w debacie publicznej. Dzieje się tak z tego powodu, że zmiana sposobu wyboru głowy państwa najprawdopodobniej nie zyskałaby akceptacji większości obywateli. Jej przeprowadzenie mogłoby zostać odebrane przez społeczeństwo jako pozbawianie go ważnej możliwości współdecydowania o losach państwa. Wszak przejście od nominacji partyjnych do wybieralności naczelnych władz państwa jest traktowane jako jeden z najważniejszych elementów procesów transformacji ustrojowej³⁸.

³⁵ Zob.: *Wyniki badań Wybory samorządowe*. Komunikat z badań BS/112/2014. Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, sierpień 2014, s. 2.

³⁶ Cyt. za: A. Ágh, *The Politics of Central Europe*, London 1998, s. 87.

³⁷ W. Wojtasik, *Istotność wyborów i jej czynniki w świadomości społecznej*, [w:] A. Turska-Kawa, Z. Widera, W. Wojtasik (red.), „*Preferencje Polityczne*”, Vol. 2, Katowice 2011, s. 223.

³⁸ E. Zieliński, *Przekształcenia polityczno-ustrojowe w Polsce*, [w:] E. Zieliński (red.), *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1996, s. 32.

Konkluzje

Niniejsza, krótka analiza ukazuje, że w ramach każdej ze wskazanych perspektyw można by się doszukiwać symptomów zasadności i akceptacji dla zmian modelu wyboru Prezydenta RP. Mimo to należy się spodziewać, że taka zmiana w bliżej nieokreślonej przeszłości nie nastąpi. Nie wydaje się ona również konieczna. Z systemowego punktu widzenia oznaczałaby ona naruszenie jednego z fundamentów, na których został wzniesiony ustroj polityczny III RP. Nie oznacza to oczywiście, że nie należy poszukiwać rozwiązań, które zapewnią symetrię pomiędzy rolą i znaczeniem prezydenta w systemie organów państwa i sposobem legitymizacji jego władzy. Z kolei perspektywy partyjna i obywatelska są mocno uzależnione od zmian o charakterze kontekstowym. Dlatego zidentyfikowane symptomy zmiany nastawienia partii politycznych i obywateli do obecnego modelu elekcyjnego głowy państwa mogą ulec zmianie. Nie należy zaś dokonywać korekt obowiązującego modelu pod wpływem krótkookresowych tendencji.

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy w ogóle warto zastanawiać się nad ewentualną rewizją sposobu wyboru Prezydenta RP. Pojawiające się w tym względzie stanowiska można zdefiniować dwoma wypowiedziami. Są tacy, którzy widzą sens podejmowania działań w tym zakresie, uważając tak, jak m.in. Jan Rokita, że „(...) był to [model powszechnych wyborów prezydenckich – przyp. R. G.] *najbardziej poroniony projekt ustrojowy*”³⁹. Alternatywne stanowisko doskonale wyrażają słowa Bronisława Komorowskiego, wypowiedziane w 2009 roku, a więc zanim objął urząd Prezydenta RP: „*Jeśli raz dano się społeczeństwu prawo do wybierania króla, to ludzie chcą króla wybierać i nie oddadzą tego prawa*”⁴⁰. Ówczesny Marszałek Sejmu zwrócił w ten sposób uwagę na to, że zmiana sposobu elekcji nie zyska akceptacji społeczeństwa. Dostrzegał równocześnie konieczność korekty zakresu kompetencji prezydenta.

Kończąc, warto spojrzeć, jak polskie rozwiązania lokują się na tle tych obowiązujących w państwach europejskich. Okazuje się, że model wyborów powszechnych głowy państwa cieszy się większą popularnością niż pozapowszechny sposób elekcji. Dotyczy to zarówno państw należących do Unii Europejskiej, jak i wszystkich państw leżących na Starym Kontynencie (tabela 2).

³⁹ J. Rokita, *Anatomia przypadku. Rozmowa z Robertem Krasowskim*, Warszawa 2013, s. 55.

⁴⁰ Komorowski: *likwidacja powszechnych wyborów prezydenta jest niewykonalna*, 16 grudnia 2009 r., <https://www.wprost.pl/kraj/181964/Komorowski-likwidacja-powszechnych-wyborow-prezydenta-jest-niewykonalna.html>, 30.04.2016.

Tabela 2. Modele elekcji głowy państwa w Europie

Państwa	powszechne	poza powszechne	monarchie	inne
UE	14	7	7	0
Europa	24	11	10	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z: *Election Guide. Democracy Assistance & Elections News*, <http://www.electionguide.org/>, 30.11.2015.

Wydaje się, że w polskich warunkach (dotyczy to również innych państw Europy Środkowo-Wschodniej) powszechny i bezpośredni model elekcji prezydenckiej jest rozwiązaniem optymalnym, m.in. ze względu na to, że zabezpiecza przed ewentualnym brakiem rozstrzygnięcia, które jest możliwe (jak pokazał chociażby swego czasu przykład słowacki), gdy wyborów głowy państwa dokonuje parlament. Okazuje się więc, że oddanie decyzji w ręce suwerena jako ostatecznej instancji może stanowić ważny argument na rzecz zapewnienia sprawności działania mechanizmu ustrojowego. Zatem szczególnego znaczenia nabiera polityczny pragmatyzm.

STRESZCZENIE

Od 1990 roku Prezydent RP wybierany jest w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Od tego czasu jego pozycja ustrojowa uległa istotnej zmianie. Kolejne akty prawne rangi konstytucyjnej (Mała konstytucja z 1992 roku i Konstytucja RP z 1997 roku) ograniczały zakres kompetencji (władzy) Prezydenta RP. Czy w związku z tym istnieje potrzeba rewizji obowiązujących rozwiązań odnoszących się do sposobu elekcji głowy państwa? W kontekście tak postawionego pytania podjęto próbę spojrzenia na tytułowy problem z trzech perspektyw: 1) racjonalności systemowej, 2) partii politycznych jako głównych aktorów politycznych i 3) obywatelskiej, odzwierciedlonej w preferencjach i zachowaniach suwerena.

Rafał Glajcar

25 YEARS PRESIDENTIAL POPULAR VOTE IN POLAND. REVISE THE CURRENT RULES?

Since 1990, the president of the Republic of Poland has been elected by direct popular vote. In this period, the position of the office of president has undergone significant change. Each consecutive legal act of a constitutional nature (the Small Constitution of 1992 and the Constitution of the Republic of Poland of 1997) imposed limitations on the range of competences (powers) of the president. Is it thus necessary to revise the current rules of how the head of state is elected? To help answer this question, an attempt was made to view the issue raised in the title of the paper from three perspectives: 1) systemic rationality, 2) political parties as the main political actors and 3) a citizen-based approach as reflected in the preferences and behaviours of the sovereign.

KEY WORDS: *the president of the Republic of Poland, elections, legitimisation, political parties, citizens*

Bibliografia

- Antoszewski A., *Wybory parlamentarne i prezydenckie 2005 roku, a instytucjonalizacja polskiego systemu partyjnego*, [w:] T. Sasińska-Klas (red.), *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*, Toruń 2007.
- Beliaev M.V., *Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies*, „Comparative Political Studies” 2006, Vol. 39, No. 3.
- Bożek M., *System rządów w Konstytucji RP z 1997 roku – zarys problematyki*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013.
- Cheibub J.A., Chernykh S., *Mixed Constitutions and Democratic Performance: Do Popularly Elected Presidents Matter in Parliamentary Systems?* December 2007, <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Events/eveFile/Cheibub%20and%20Chernykh%20Haifa.pdf>.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.

- Elgie R., *A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme*, „Journal of Democracy” 2005, Vol. 16, No. 3.
- Elgie R., *Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990–2008*, „Government and Opposition” 2010, Vol. 45, No. 1.
- Elgie R., Moestrup S. (eds.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester 2012.
- Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000.
- Głajcar R., *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Katowice 2015.
- Grzybowski M., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1 (9).
- Kolczyński M., „Substitute Candidate” in *Polish Campaign Practice*, [w:] A. Turska-Kawa, W. Wojtasik (eds.), „Political Preferences”, Vol. 11, Katowice 2015.
- Kolczyński M., Mazur M., *Wojna na wrażenia. Strategie polityczne i telewizja w kampaniach wyborczych 2005 r. w Polsce*, Warszawa 2007.
- Kuciński J., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w projektach konstytucji RP z lat 2004–2005*, Warszawa 2006.
- Lijphart A., *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, London, New York 2008.
- Linz J.J., *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make Difference?*, [w:] Linz J.J., Valenzuela A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives. Volume 1*, Baltimore, London 1994.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Piotrowski R., *Relacje między parlamentem, prezydentem a rządem: model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*, [w:] W. Jakubowski, T. Słomka (red.), *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*, Warszawa-Pułtusk 2008.
- Protsyk O., *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, „Political Studies” 2006, Vol. 54, Issue 2.
- Raciborski J., *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–2005*, Warszawa 1997.
- Sanford G., *Democratic Government in Poland. Constitutional Politics since 1989*, Basingstoke 2002.

- Sedelius T., Mashtaler O., *Two decades of semi-presidentialism: issues of intra-executive conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011*, „East European Politics” 2013, Vol. 29, No. 2.
- Shugart M.S., Carey J.M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York 1992.
- Skach C., *The „Newest” Separation of Powers: Semipresidentialism*, „International Journal of Constitutional Law” 2007, Vol. 5, No. 1.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Słomka T., *Tożsamość konstytucyjna III Rzeczypospolitej (prolegomena)*, [w:] T. Słomka, A. Materska-Sosnowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.
- Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.
- Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, Nr 1(78).
- Szymanek J., *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*, [w:] J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012.
- Wojtasik W., *Wpływ wyborów prezydenckich w 2010 roku na polski system partyjny*, [w:] J. Okrzesik, W. Wojtasik (red.), *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*, Katowice 2011.
- Zuba K., *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.

Krzysztof Urbaniak

**Prawne i praktyczne aspekty
obowiązku zbierania podpisów
jako element prawa zgłaszania kandydata
w wyborach prezydenckich.
Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda***

SŁOWA KLUCZOWE:

*wybory prezydenckie, zgłaszanie kandydatów, zbieranie podpisów,
kaucja wyborcza, bierne prawo wyborcze*

STUDIA I ANALIZY

Uwagi wprowadzające

Prawo kandydowania (bierne prawo wyborcze) jest jednym z podstawowych praw politycznych przysługujących jednostce w państwie demokratycznym. Z tego też względu uregulowania dotyczące zasad korzystania z tego prawa znajdują z reguły swoje miejsce w przepisach rangi konstytucyjnej. W polskim prawie konstytucyjnym wśród wymogów warunkujących korzystanie z prawa do kandydowania wymienia się: obywatelstwo¹, minimalny wiek, posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnej, a w przypadku wyborów parlamentarnych i prezydenckich – brak skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, iż podmiotowe prawo wyborcze należy do fundamentalnych praw politycznych, których ewentualne ograniczanie musi być poddane szczególnie ostremu reżimowi. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się

¹ Wymóg ten nie dotyczy obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, kandydujących w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 344 Kodeksu wyborczego – dalej: Kw) i w wyborach do rad gmin (art. 426 Kw).

swoim własnymi sprawami, „zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia – jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły – podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni”². Jednym z takich ograniczeń, będących elementem procedury zgłaszania kandydata w wyborach na urząd Prezydenta, jest wymóg wykazania się odpowiednim poparciem społecznym wyrażonym w formie zebranych podpisów wyborców. Wymóg ten dotyczy w Polsce wszystkich rodzajów wyborów.

Przedmiotem przedstawionej analizy jest ocena skuteczności instytucji zebrania podpisów jako elementu prawa zgłaszania kandydata w wyborach prezydenckich oraz zaproponowanie rozwiązań *de lege ferenda*.

Etapy procedury zgłaszania kandydatów

Procedura zgłaszania kandydatów w wyborach prezydenckich w Polsce obejmuje trzy zasadnicze etapy. Na pierwszy składa się zawiązanie komitetu wyborczego popierającego określonego kandydata. Utworzenie komitetu wymaga uzyskania pisemnej zgody kandydata na kandydowanie, pisemnej zgody na utworzenie komitetu wyborczego, a także pisemnego oświadczenia o posiadaniu prawa wybieralności (art. 297 § 2 Kodeksu wyborczego – dalej cyt.: Kw)³. Zawiązać komitet może grupa co najmniej 15 osób posiadająca prawo wybierania (art. 90 § 1 Kw), pod warunkiem zgromadzenia co najmniej 1000 podpisów wyborców popierających zgłaszanego kandydata (art. 299 § 1 Kw). Na podstawie przedstawionych dokumentów Państwowa Komisja Wyborcza (dalej: PKW) rejestruje komitet wyborczy. W drugim etapie komitet wyborczy zobowiązany jest zebrać co najmniej 100 000 podpisów obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu, popierających danego kandydata (art. 127 ust. 3 Konstytucji RP⁴ oraz art. 296 Kw). Po zgromadzeniu wymaganej liczby podpisów poparcia pod zgłaszaną kandydaturą pełnomocnik komitetu

² Zob.: wyrok TK z dnia 10 listopada 1998, sygn. K 39/97; OTK ZU Nr 6/98, s. 563.

³ Kandydaci urodzeni przed dniem 1 sierpnia 1972 r. na mocy ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów składają także oświadczenie, informujące o tym czy w latach 1944–1990 byli pracownikami lub współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

wyborczego formalnie dokonuje zgłoszenia kandydata na Prezydenta, a PKW dokonuje rejestracji kandydata (Art. 305 § 1 Kw). W trzecim etapie PKW, po upływie terminu zgłaszania kandydatów, sporządza i ogłasza listę kandydatów na urząd Prezydenta (Art. 305 § 1 Kw). Jak jasno wynika z zakreślonej powyżej procedury, zasadniczą przeszkodą przy zgłaszaniu kandydata w wyborach prezydenckich jest wymóg zgromadzenia co najmniej 100 000 podpisów wyborców popierających kandydaturę, który to wymóg potraktowano jako wstępną selekcję kandydatów przez elektorat⁵.

Zebranie i weryfikacja podpisów obywateli popierających kandydata

Podstawową przesłanką leżącą u podstaw wprowadzenia do polskiego systemu prawnego wymogu zebrania co najmniej 100 000 podpisów popierających kandydata w wyborach prezydenckich, była eliminacja „niepoważnych” kandydatów, nieposiadających zaplecza politycznego i niecieszących się chociażby stosunkowo małym poparciem społecznym i w efekcie nie mających szans w wyborach. Z taką też intencją w 1990 roku wprowadzono tę regulację na poziomie ustawowym do systemu wyborczego na urząd Prezydenta⁶. W 1997 roku rozwiązanie to podniesiono do rangi normy konstytucyjnej. Co warte podkreślenia, wprowadzenie do Konstytucji przepisu przyznającego określonej liczbie obywateli prawo zgłoszenia kandydata na Prezydenta RP, traktowano również jako element „odpartyjnięcia” procedury wyłaniania kandydatów na stanowisko głowy państwa. Trzeba jednak podkreślić, że praktyka pokazała, że mamy do czynienia przede wszystkim z komitetami wyborczymi tworzonymi przez partie polityczne⁷.

Procedura zbierania podpisów popierających kandydata zgodnie z Kodeksem wyborczym, wygląda w ten sposób, iż wyborcy podpisują się na wykazie, który na każdej stronie powinien zawierać sformułowanie: „Udzielam poparcia kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [imię (imiona) i nazwisko kandydata] w wyborach zarzą-

⁵ A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 169.

⁶ Art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1990 r., Nr 67, poz. 398 ze zm.

⁷ S. Gebethner, *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP: stan prawny z dnia 20 września 2000 r.*, Warszawa 2000, s. 88–89.

dzonych na (dzień, miesiąc, rok)” (art. 303. § 1. pkt 3 Kw). Wyborca udzielający poparcia kandydatowi składa podpis obok czytelnie wpisanego swojego nazwiska i imienia, adresu zamieszkania i numeru ewidencyjnego PESEL. Wyborca ma możliwość złożenia podpisu pod wieloma listami popierającymi kandydatów na urząd Prezydenta. Nie wynika to wprawdzie wprost z przepisów Kodeksu wyborczego, tak jak ma to miejsce w przypadku poparcia udzielanego dla zgłoszenia listy kandydatów m. in. w wyborach do Sejmu RP (art. 209 § 1 Kw) oraz do Senatu RP (art. 265 § 2 Kw). W wypadku wyborów prezydenckich w pełni uzasadnione jest posłużenie się analogią w prawie. Można też odwołać się do wykładni systemowej. Należy bowiem zauważyć, że Kodeks nie wprowadza stosownego zakazu w tym zakresie oraz nie zawiera przepisu o nieskuteczności poparcia udzielonego przez wyborcę więcej niż jednemu kandydatowi⁸. Właśnie w możliwości poparcia więcej niż jednego kandydata Bogusław Banaszak dostrzega główną wadę obecnego systemu. Uważa on, że wymóg zebrania 100 000 podpisów popierających kandydata wydaje się odpowiedni. Autor postuluje, aby zmienić charakter podpisu tak, by wyrażał on rzeczywiste preferencje wyborców. Pozwoliłoby to wyeliminować zgłoszenia przypadkowe i praktyki kupowania podpisów popierających kandydatów niecieszących się popularnością⁹. Zgadając się z B. Banaszakiem co do potrzeby zmiany charakteru podpisu, warto podnieść, że trudno, w obecnie stosowanych procedurach, wyobrazić sobie weryfikację podpisów wyborców pod kątem udzielenia poparcia kilku kandydatom na urząd Prezydenta.

Sprawdzanie wykazu podpisów obywateli prowadzone jest przez zespół pracowników Krajowego Biura Wyborczego lub zespół rachmistrzów wyznaczonych przez Państwową Komisję Wyborczą. Czynności sprawdzające prowadzone są pod nadzorem członka Państwowej Komisji Wyborczej lub sekretarza Państwowej Komisji Wyborczej. Przy tych czynnościach może być obecny pełnomocnik wyborczy komitetu zgłaszającego kandydata na Prezydenta lub osoba przez niego pisemnie upoważniona. Nieobecność pełnomocnika wyborczego lub osoby upoważnionej nie wstrzymuje czynności sprawdzających¹⁰.

⁸ Zob.: Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 5 marca 2015 r. (ZPOW-603-63/15).

⁹ B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 548; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 735–736.

¹⁰ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 lutego 2015 r. o tworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. (ZPOW-603-8/15).

Państwowa Komisja Wyborcza przyjmie w całości wykaz obywateli popierających kandydata dołączony do zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego także wówczas, gdy wykaz obejmuje liczbę obywateli przewyższającą ustawowe minimum wymagane dla zawiadomienia. W takim przypadku badanie wykazu podpisów prowadzi się do momentu stwierdzenia, że ustawowe minimum zostało osiągnięte, zaś pozostała część wykazu stanowi depozyt, protokolarnie zaplombowany w pojemniku lub worku w obecności pełnomocnika, a jej badanie odkłada się do czasu przedłożenia przez komitet wyborczy dalszej części wykazu wraz ze zgłoszeniem kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Na żądanie pełnomocnika niepolczone arkusze wykazu podpisów zostaną mu wydane¹¹.

Badanie wykazu osób popierających kandydata polega na ustaleniu, czy wykaz obywateli spełnia warunki określone w art. 303 § 1 pkt 3 Kodeksu wyborczego, a w szczególności, czy każda strona wykazu jest oznaczona nazwą komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz formułą o udzieleniu poparcia kandydatowi na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ewentualny brak takiego oznaczenia strony spowoduje, że podpisy na takiej stronie traktowane są jako wadliwe¹². Formularz wykazu składa się w oryginale. Wypełnione strony wykazu będące kopiami są także traktowane jako wadliwe. Następnie bada się także czy imię (imiona) i nazwisko podano w pełnym brzmieniu (a nie np. pierwsza litera imienia), a adres zamieszkania obejmuje: nazwę miejscowości (miasta, wsi, osady), nazwę ulicy i numer domu oraz numer mieszkania. Podawanie kodu pocztowego nie jest konieczne. Podanie numeru lokalu dotyczy tylko budynków wielomieszkaniowych. Obok adresu podany musi być również numer ewidencyjny PESEL. Brak wskazania tego numeru lub podanie numeru wadliwego powoduje uznanie poparcia za złożone wadliwie. Upoważnieni urzędnicy sprawdzają także czy udzielający poparcia ukończył 18 lat, według danych dotyczących daty urodzenia zawartych w numerze ewidencyjnym PESEL. Na koniec weryfikacji podlega podpis umieszczony obok danych osobowych obywatela. Brak podpisu oznacza, że poparcie nie zostało udzielone. W przypadku wątpliwości co do wiarygodności danych wymienionych w wykazie obywateli udzielających poparcia, PKW może dodatkowo

¹¹ Tamże.

¹² Jeżeli strona z wymaganymi danymi zespolona jest ze stroną bez tych danych, podpisy od miejsca zespolenia są traktowane jako złożone wadliwie. Zob.: tamże.

zarządzić sprawdzenie przedstawionych danych z danymi zarejestrowanymi w systemie PESEL¹³.

Jak wynika z wyżej przedstawionej procedury jedyną bazą umożliwiającą jakąkolwiek krytyczną weryfikację podpisów poparcia złożonych pod kandydaturą w wyborach prezydenckich jest baza PESEL, dzięki której można jedynie sprawdzić czy dany obywatel w ogóle istnieje. Sprawdzanie prawdziwości złożonych podpisów poparcia i danych wyborców jest bardzo pobieżne – co do zasady obejmuje jedynie weryfikację, czy na listach zostały zamieszczone wszystkie wymagane dane wyborców. Jedynie w przypadku pojawienia się uzasadnionych wątpliwości co do prawdziwości złożonych podpisów, zarządza się weryfikację danych z bazą PESEL¹⁴. Krytyczna analiza przedstawionej procedury sprawdzania przedłożonych podpisów poparcia kandydata w wyborach prezydenckich, prowadzi do wniosku, że brak jest skutecznego instrumentu służącego procesowi weryfikacji prawidłowości podpisów¹⁵.

Deficyty selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich

W świetle przedstawionych argumentów należy stwierdzić, że wymóg przedłożenia 100 000 podpisów – w sytuacji gdy nie jest zapewniona realna ich weryfikacja – nie jest dobrym środkiem selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich. Stosowany system wysuwania kandydatów na urząd Prezydenta budzi od dawna szereg uwag krytycznych w doktrynie prawa konstytucyjnego, co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, jest on z całą pewnością „kryminogenny”, gdyż stwarza możliwość „kupowania” poparcia oraz, poprzez brak instrumentów weryfikacji podpisów, sprzyja ich fałszowaniu. Po drugie, próg 100 000 podpisów nie eliminuje, jak pokazała dotychczasowa praktyka w tym zakresie, niepoważnych lub wręcz „egzotycznych” kandydatów – osób nieuczestniczących w życiu publicznym, niezbyt znanych szerszej opinii publicznej. Po trzecie, sytuacja która powstaje na gruncie praktyki stosowania przepisów prawa

¹³ Informacja Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 4 lutego 2015 r. o tworzeniu komitetu wyborczego kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wyborach zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. (ZPOW-603-8/15).

¹⁴ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze jako mechanizm przejrzystości procesu wyborczego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 5; M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, G. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Warszawa 2012, s. 151.

¹⁵ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 6.

wyborczego dotyczących zbierania i weryfikacji podpisów, nie służy budowaniu autorytetu głowy państwa¹⁶. Po czwarte w końcu, system w którym do pewnego stopnia państwo nie posiada kontroli nad legalnością stosowania procedur dotyczących tak newralgicznego elementu systemu ustrojowego, jakim jest wybór głowy państwa w bezpośrednich i powszechnych wyborach jest z całą pewnością sytuacją złą zarówno dla ustroju konstytucyjnego, jak i systemu politycznego państwa. Praktyka prowadzenia prezydenckich kampanii wyborczych potwierdza bowiem przypadki płacenia wyborcom za złożony podpis, co z jednej strony nosi znamiona korupcji wyborczej, a z drugiej, stawia w lepszej sytuacji komitety kandydatów posiadające odpowiednio duże środki finansowe lub zaplecze polityczne¹⁷. Dodać również należy, że w dobie powszechnej digitalizacji informacji również stosunkowo łatwo jest zdobyć niezbędne dane personalne wyborców, a następnie sfałszować ich podpisy¹⁸. Pewnym – ale niedostatecznym – zabezpieczeniem przed nadużyciami mogą być regulacje zabraniające zbierania podpisów przy użyciu groźby, podstępny lub stosowania jakichkolwiek nacisków zmierzających do uzyskania podpisów, a także zakaz kupowania poparcia dla kandydata (art. 106 § 2 Kw)¹⁹. Czyny te są zagrożone karą grzywny (art. 497 Kw)²⁰.

Przesłanką potwierdzającą zarzuty dotyczące nieprawidłowości w procesie zbierania podpisów, jest liczba głosów uzyskiwanych przez niektórych kandydatów w kolejnych wyborach prezydenckich. Część z kandydatów nie zbliża się nawet do liczby 100 000 głosów, a „rekordzista”,

¹⁶ S. Bożyk, *Konstytucyjne zasady wyboru Prezydenta RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 33–34; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 249–250; E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2015, s. 108.

¹⁷ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 7; D. Górecki, *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 17.

¹⁸ R. Mojak, *Wybory prezydenckie w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 12, s. 32–33.

¹⁹ Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015, s. 365.

²⁰ Zgodnie z art. 497. § 1. Kto, w związku z wyborami, zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata, stosując jakąkolwiek formę nacisków zmierzających do uzyskania podpisów – podlega grzywnie od 1000 do 10 000 złotych. Tej samej karze podlega, kto zbiera podpisy osób popierających zgłoszenie listy kandydatów lub kandydata na terenie jednostek wojskowych lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo oddziałów obrony cywilnej lub skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 497. § 2.). Z kolei kto udziela lub przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą w zamian za zbieranie lub złożenie podpisu pod zgłoszeniem listy kandydatów lub kandydata – podlega grzywnie od 10 000 do 50 000 zł. (art. 497. § 3.).

kandydujący w wyborach prezydenckich w 1995 roku Leszek Bubel uzyskał jedynie 6 825 głosów, co stanowiło wtedy ok. 0,04% głosów ważnych. W latach 1990–2015 spośród ogółem 64 kandydatów ubiegających się o fotel prezydenta, aż 17 nie osiągnęło progu 100 000 ważnie oddanych głosów, co stanowi prawie 27 % wszystkich ubiegających się o urząd²¹. W rekordowych pod tym względem wyborach prezydenckich w roku 2005, aż 5 kandydatów nie osiągnęło 100 000 głosów (zob.: Tabela 1). Przypomnieć w tym miejscu należy, że wszyscy zarejestrowani kandydaci w wyborach prezydenckich posiadają prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców (art. 117. § 1 Kw). Wielu z nich traktuje kampanię wyborczą jako okazję do darmowej osobistej reklamy albo reklamy swojej firmy i jej produktów²². Stosunkowo łatwy do osiągnięcia próg liczby podpisów może także być wykorzystany dla zgłoszenia z inspiracji zewnętrznej kandydata, którego głównym celem będzie próba destabilizacji sceny politycznej, w sytuacji napięcia w sprawach międzynarodowych.

Wskazać jednak należy, że choć obowiązujący system nie jest dobrym instrumentem wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich, to jednak w pewnym ograniczonym zakresie jest instrumentem skutecznym. Dla przykładu w wyborach prezydenckich w roku 2000 zarejestrowano 21 komitetów wyborczych, a jedynie 13 udało się zgromadzić 100 000 podpisów. Podobna sytuacja miała miejsce w 2005 roku, kiedy zarejestrowano 26 komitetów wyborczych, a jedynie 16 udało się zgromadzić 100 000 podpisów na rzecz swoich kandydatów. Z kolei w 2010 roku, z powodu skróconych terminów kalendarza wyborczego, z zarejestrowanych 17 komitetów wyborczych, jedynie 10 komitetów zdołało zebrać konieczne podpisy²³.

²¹ Podane liczby dotyczą jedynie tych kandydatów, których nazwiska znalazły się na kartach do głosowania, bowiem skutecznie zarejestrowanych kandydatów było więcej. Na przykład w 1995 roku czterech spośród zarejestrowanych kandydatów zrezygnowało przed pierwszą turą wyborów. Byli to: Lech Kaczyński, Leszek Moczulski, Marek Markiewicz i Bogdan Pawłowski. Zob. R. Alberski, *Polityczne funkcje wyborów prezydenckich w Polsce w 2010 roku*, [w:] J. Okrzeşik, W. Wojtasik (red.), *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*, Katowice 2011, s. 10.

²² Tak trzeba zakwalifikować start w wyborach prezydenckich Bogdana Pawłowskiego (1995 i 2000), Kazimierza Piotrowicza (1995), Leszka Bubla (1995) czy Magdaleny Ogórek (2015). Podobnie: T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 103.

²³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 164.

Podsumowując tę część wywodów, należy postawić pytanie o sens utrzymywania w prawie wyborczym na urząd prezydencki wymogu przedłożenia odpowiedniej liczby prawidłowo oddanych podpisów na kandydata. Szacuje się bowiem, że skala nadużyć związanych ze zbieraniem podpisów poparcia jest duża²⁴.

Tabela 1. Wyniki I tury wyborów prezydenckich w Polsce (1990–2015)

	Liczba głosów w I turze	Procent głosów w I turze
Wybory 1990		
Lech Wałęsa	6 569 889	39,96%
Stanisław Tymiński	3 797 605	23,10%
Tadeusz Mazowiecki	2 973 364	18,08%
Włodzimierz Cimoszewicz	1 514 025	9,21%
Roman Bartoszcze	1 176 175	7,15%
Leszek Moczulski	411 516	2,50%
Wybory 1995		
Aleksander Kwaśniewski	6 275 670	35,11%
Lech Wałęsa	5 917 328	33,11%
Jacek Kuroń	1 646 946	9,22%
Jan Olszewski	1 225 453	6,86%
Waldemar Pawlak	770 417	4,31%
Tadeusz Zieliński	631 432	3,53%
Hanna Gronkiewicz-Waltz	492 628	2,76%
Janusz Korwin-Mikke	428 969	2,40%
Andrzej Lepper	235 797	1,32%
Jan Pietrzak	201 033	1,12%
Tadeusz Koźluk	27 259	0,15%
Kazimierz Piotrowicz	12 591	0,07%
Leszek Bubel	6 825	0,04%
Wybory 2000		
Aleksander Kwaśniewski	9 485 224	53,90%
Andrzej Olechowski	3 044 141	17,30%
Marian Krzaklewski	2 739 621	15,57%

²⁴ Zob. np.: D. Górecki, *Ewolucja przepisów...*, s. 17; M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 7.

	Liczba głosów w I turze	Procent głosów w I turze
Jarosław Kalinowski	1 047 949	5,95%
Andrzej Lepper	537 570	3,05%
Janusz Korwin-Mikke	252 499	1,43%
Lech Wałęsa	178 590	1,01%
Jan Łopuszański	139 682	0,79%
Dariusz Grabowski	89 002	0,51%
Piotr Ikonowicz	38 672	0,22%
Tadeusz Wilecki	28 805	0,16%
Bogdan Pawłowski	17 164	0,10%
Wybory 2005		
Donald Tusk	5 429 666	36,33%
Lech Kaczyński	4 947 927	33,10%
Andrzej Lepper	2 259 094	15,11%
Marek Borowski	1 544 642	10,33%
Jarosław Kalinowski	269 316	1,80%
Janusz Korwin-Mikke	214 116	1,43%
Henryka Bochniarz	188 598	1,26%
Liwiusz Iliasz	31 691	0,21%
Stanisław Tymięski	23 545	0,16%
Leszek Bubel	18 828	0,13%
Jan Pyszko	10 371	0,07%
Adam Słomka	8 895	0,06%
Wybory 2010		
Bronisław Komorowski	6 981 319	41,54%
Jarosław Kaczyński	6 128 255	36,46%
Grzegorz Napieralski	2 299 870	13,68%
Janusz Korwin-Mikke	416 898	2,48%
Waldemar Pawlak	294 273	1,75%
Andrzej Olechowski	242 439	1,44%
Andrzej Lepper	214 657	1,28%
Marek Jurek	177 315	1,06%
Bogusław Ziętek	29 548	0,18%
Kornel Morawiecki	21 596	0,13%

	Liczba głosów w I turze	Procent głosów w I turze
Wybory 2015		
Andrzej Duda	4 751 224	35,31%
Bronisław Komorowski	4 484 162	33,32%
Paweł Kukiz	2 794 793	20,77%
Janusz Korwin-Mikke	432 883	3,22%
Magdalena Ogórek	325 329	2,42%
Adam Jarubas	228 824	1,70%
Janusz Palikot	182 029	1,35%
Grzegorz Braun	105 239	0,78%
Marian Kowalski	69 550	0,52%
Jacek Wilk	59 285	0,44%
Paweł Tanajno	23 847	0,18%

Źródło: dane Państwowej Komisji Wyborczej.

Uwagi *de lege ferenda*

Jak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy, kandydaci nieuczestniczący w życiu publicznym, nieznanymi szerszej opinii publicznej, posiadając odpowiednie środki finansowe, są w stanie skutecznie zarejestrować swoją kandydaturę w wyborach prezydenckich. Jak słusznie podniósł Zbigniew Witkowski „może warto, jeśli ostatecznie nie ma odwrotu od wyborów powszechnych, sformułować lepsze konstytucyjne ograniczenia ponad istniejące 100 tys. podpisów pod zgłoszeniem kandydata”²⁵. Słowa te zostały napisane jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 roku. Z. Witkowski oceniając rozwiązania w niej przyjęte przestrzegając, że prosta recepcja dotychczasowych rozwiązań świadczy o tym, że nie wyciągnięto wniosków z oczywistych błędów przeszłości. Praktyka ustrojowa po roku 1997 potwierdziła te obawy²⁶.

Przyjmując, że obowiązujący system jest systemem złym warto dokonać analizy ewentualnych możliwości jego zmiany. W pierwszej kolejności można poddać analizie pojawiającą się w literaturze przedmiotu

²⁵ Z. Witkowski, *Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Lublin 1996, s. 57.

²⁶ Tamże.

i w dyskusjach politycznych propozycję podniesienia progu liczby podpisów²⁷. Problem ten należy rozpatrywać przede wszystkim w odniesieniu do ogólnej liczby obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Obecnie stosowana klauzula 100 000 podpisów, to około 0,33% ogółu uprawnionych do głosowania. Dla przykładu w Rumunii dla rejestracji kandydata w wyborach prezydenckich należało przedłożyć 200 000 podpisów, co stanowiło 1,13% spośród uprawnionych do głosowania²⁸. Wyższa niż w przypadku Polski klauzula liczby podpisów nie zablokowała jednak w staraniach o rejestrację kandydatów „niepoważnych”. W wyborach prezydenckich w Rumunii w 2014 roku uczestniczyło 14 kandydatów. Spośród nich 6 nie uzyskało 200 000 głosów, a 5 nawet nie zbliżyło się do 100 000²⁹. Wynika z tego, że korygowanie klauzuli liczby podpisów nie przyniesie oczekiwanych rezultatów tak długo, aż nie zbuduje się skutecznego mechanizmu weryfikacji składanych podpisów³⁰.

Inną propozycja modyfikacji systemu zgłaszania kandydatów w wyborach prezydenckich jest wprowadzenie wymogu wpłaty określonej sumy pieniędzy – depozytu wyborczego (kaucji). W ostatnich latach coraz więcej państw decyduje się na wprowadzanie systemu weryfikacji szans kandydatów opartego na wpłacie określonej sumy pieniędzy. W doktrynie szacuje się, że na świecie takie rozwiązanie przyjęło ponad 80 państw w różnych rodzajach wyborów³¹. Rozwiązanie takie jest także zalecane przez instytucje zajmujące się ochroną praw człowieka oraz promowaniem zasad demokratycznych, takie jak: Komisja Wenecka czy Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE)³², a także uznawane jest za zgodne z zasadą wolnych wyborów, wyrażoną w art. 3 protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³³. Oczywiście kaucja powinna

²⁷ D. Górecki, *Ewolucja przepisów...*, s. 16–17.

²⁸ B. Pytlik, *Różnice i modyfikacje sposobu elekcji prezydenta w wybranych państwach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, Studia i Prace” 2012, nr 1, s. 75–76.

²⁹ S. Gherghina, *The Romanian presidential election*, November 2014, „Electoral Studies” 2015, vol. 38, s. 113.

³⁰ Podobnie zob.: M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 7.

³¹ A. Żukowski, *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 32.

³² M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 7.

³³ Wyrok ETPCZ z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie Sukhovetsky v. Ukraine, ECHR 265; Right to free elections – Factsheet, European Court of Human Rights, may 2013, www.echr.coe.int/.../FS_Free_elections_ENG.pdf, 10.05.2016; C. Morris, *Parliamentary Elections, Representation and the Law*, Oxford 2012, s. 37.

być ustanowiona w odpowiedniej wysokości, tak by była racjonalna i niedyskryminująca³⁴.

Wiele państw Europy Zachodniej, a po 1989 roku także Europy Środkowej i Wschodniej stosuje w swoich systemach wyborczych kaucje wyborcze. Co do zasady kaucja to wymóg wpłaty prawnie określonej kwoty pieniędzy, konieczny do rejestracji kandydata w wyborach. Z reguły jest ona zwracana po uzyskaniu przez kandydata ustanowionego przez prawo progę poparcia³⁵. Instytucja ta ma służyć zniechęceniu do udziału w wyborach kandydatów niepoważnych, niemających realnych szans na uzyskanie przyzwoitego wyniku. Kaucja obok zadania zniechęcenia niektórych kandydatów do udziału w wyborach, jest postrzegana jako instrument mający na celu ograniczenie ponoszenia nieuzasadnionych wydatków z budżetu państwa na przeprowadzanie wyborów³⁶. W polskich warunkach można by wysokość kaucji wyborczej w wyborach prezydenckich odnieść do kosztów bezpłatnych audycji wyborczych nadawanych w publicznej telewizji i radiu. W wyborach prezydenckich w 2015 roku było to 25 godzin emisji audycji wyborczych w telewizji i 35 godzin w radio. Jedynie koszt antenowy audycji telewizyjnych wyniósł ponad 20 mln PLN³⁷. Wstępne wyliczenia sugerują, że depozyt wyborczy w wyborach prezydenckich powinien wynosić ok. 1,5 mln PLN. Przy zastosowaniu instytucji kaucji, kandydaci mieliby możliwość gromadzić wpłaty na jej pokrycie za pomocą konta bankowego, przy czym jeden wyborca mógłby wpłacić jedynie sumę odpowiadającą pełnej wysokości kaucji podzieloną przez 100 000. Taki system w sposób dużo skuteczniejszy weryfikowałby poparcie dla kandydata w wyborach.

Trzeba jednak podkreślić, że doświadczenia państw korzystających z instytucji kaucji wyborczej pokazują, że instrument ten skutecznie „odstrasza” jedynie tych potencjalnych kandydatów, którzy chcieliby wykorzystać kampanię wyborczą do darmowego wypromowania siebie lub wytwarzanego przez ich przedsiębiorstwo produktu. Kaucja nie zniechęci tych z niepoważnych kandydatów, którzy pomimo nieuczestniczenia w życiu publicznym, posiadają odpowiednie środki finansowe i są w stanie skutecznie zarejestrować swoją kandydaturę. Przyznać jed-

³⁴ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 8.

³⁵ *Depozyt wyborczy*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 38–39.

³⁶ M. Rulka, J. Zbieranek, *Kaucje wyborcze...*, s. 9.

³⁷ Zob.: *Podpisy poparcia*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego...*, s. 168–169; <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/tvp;zarobi;o;20;mln;zl;mniej;dobije;ja;kampania;wyborcza,255,0,622335.html>, 10.05.2016.

nak należy, że wprowadzenie kaucji wiązałoby się, w przeciwieństwie do sytuacji obecnej, z poniesieniem dużych dodatkowych kosztów przez kandydatów, co w efekcie mogłoby osłabić ich determinację do startu w wyborach prezydenckich.

Ostatnia przedstawiona propozycja zmiany systemu wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich w Polsce, nawiązuje w swych rozwiązaniach do systemu obowiązującego od 1962 roku we Francji³⁸. Zgodnie z przyjętymi wtedy zasadami, prawo ubiegania się o urząd Prezydenta Francji przysługuje każdemu, kto zbierze podpisy co najmniej 500 osób³⁹ demokratycznie wybranych na określone stanowiska w instytucjach publicznych⁴⁰. Są to deputowani do Zgromadzenia Narodowego, senatorowie, posłowie do Parlamentu Europejskiego, merowie, członkowie rad generalnych, radni Rady Paryża bądź zgromadzeń terytorialnych terytoriów zamorskich. W sumie tworzą oni korpus liczący ok. 47 000 stanowisk⁴¹. W praktyce, ze względu na możliwość łączenia mandatów, kandydaci muszą ubiegać się o poparcie co najmniej 500 osób spośród ok. 42 000 osób pełniących funkcje publiczne. Każdej z osób uprawnionych do poparcia kandydata w wyborach przysługuje prawo poparcia tylko jednego kandydata. Ponadto, obywatele udzielający poparcia muszą być przedstawicielami co najmniej 30 różnych departamentów lub terytoriów zamorskich⁴². Liczba podpisów z jednego z departamentów nie może przekroczyć 1/10 ogólnej liczby przedłożonych podpisów, nie może ich być zatem więcej niż 50. Listę osób popierających kandydata, obejmującą nie więcej niż 500 osób, ogłasza się w dzienniku urzędowym

³⁸ Taki kierunek reformy systemu wyborczego w wyborach prezydenckich sugeruje m.in. prof. W. Skrzydło. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 167.

³⁹ Pierwotnie te wymóg wynosił 100 obywateli, zob. E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 36.

⁴⁰ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 134; E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000, s. 38.

⁴¹ Według danych opublikowanych przez Radę Konstytucyjną przed wyborami prezydenckimi w 2012 roku prawo do zgłoszenia kandydata w wyborach posiadało 47 413 osób. Zob. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2012-Election-presidentielle/parrainages/nombre-de-personnes-habilees-a-presenter-un-candidat-a-l-election-du-president-de-la-republique.104293.html>, 10.05.2016.

⁴² A. Materska-Sosnowska, S. Danielak, *Francuskie wybory prezydenckie 2012 – spojrzenie politologiczne*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 16, s. 59–60; M. Bankowicz, *Prezydentury*, Kraków 2013, s. 69.

„Journal Officiel”. Jeśli kandydat, zebrał więcej niż 500 podpisów poparcia wówczas selekcji dokonuje się w drodze losowania⁴³.

Ustanowiony próg 500 podpisów stanowi ok. 1% z ogółu uprawnionych do wysunięcia kandydatury w wyborach. Z kolei wprowadzenie rozbięcia geograficznego podpisów, ma gwarantować, że kandydat choć w minimalnym stopniu będzie kandydatem ogólnokrajowym, a nie cieszącym się tylko poparciem o charakterze lokalnym czy regionalnym. Zaletą systemu francuskiego jest też transparentność i weryfikowalność zgłoszenia. Konstrukcja instytucji zgłoszenia kandydata ogranicza w dużym stopniu start w wyborach kandydatów niepoważnych, antysystemowych i efemerydalnych. Jak słusznie zauważa Tomasz Słomka, system francuski nie daje pełnej gwarancji wyeliminowania kandydatów niepoważnych⁴⁴. Zgadzając się z tym stwierdzeniem, należy jednak wskazać, że system ten eliminuje jednak część potencjalnych kandydatów z udziału w wyborach. Dla przykładu, w wyborach prezydenckich w 2012 roku wystartowało jedynie 10 kandydatów, a część z potencjalnych kandydatów nie zebrała koniecznych 500 podpisów poparcia. Z tego też powodu system ten jest krytykowany przez małe partie polityczne oraz Front Narodowy⁴⁵. Mimo tych głosów krytycznych, podkreślić trzeba że przesłanką selekcji jest stosunkowo niski próg poparcia osób posiadających mandat społeczny i nie powinien być on znaczącą przeszkodą nawet dla stosunkowo małych ugrupowań politycznych, posiadających oparcie w samorządzie terytorialnym. System selekcji kandydatów stosowany w Francji łączy bowiem prawo do kandydowania w wyborach prezydenckich z szerszym kontekstem funkcjonowania demokracji w V Republice, w tym wyraźnie demokracji regionalnej i lokalnej. System ten w pewnym sensie niesie w sobie także element ciągłości i stabilności państwa⁴⁶. Wskazać można również na inne jego zalety, jak transparentność oraz to, że daje państwu – pożądaną w systemie demokratycznym – kontrolę nad procesem wyborczym.

⁴³ W. Skrzydło, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta we Francji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Wolters Kluwer Business 2007, s. 97.

⁴⁴ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 103.

⁴⁵ Zob.: <http://www.liberation.fr/politiques/01012396973-les-sages-valident-dix-candidatures-a-la-presidentielle>, 25.05.2016.

⁴⁶ Jeśli na francuskiej scenie politycznej pojawi się całkowicie nowa siła polityczna, to aby wystawić swojego kandydata w wyborach prezydenckich musi ona wcześniej uzyskać odpowiednie poparcie w innych wyborach, tak aby jej kandydat był w stanie zebrać wymagane prawem 500 podpisów.

Starając się dokonać recepcji systemu francuskiego, należy w pierwszej kolejności postawić pytanie, czy taki zabieg musi wiązać się ze zmianą Konstytucji RP. Dwa wyżej sygnalizowane warianty zmiany systemu selekcji wstępnej kandydatów w Polsce, w sposób ewidentny ingerowały w konstytucyjnie sformułowane przesłanki biernego prawa wyborczego, stąd nieodzownie wiązały się z koniecznością przeprowadzenia stosownej nowelizacji Konstytucji RP. W przypadku recepcji modelu francuskiego problem nie jest tak oczywisty. Konstytucja RP w art. 127 ust. 3 stanowi jedynie o zgłoszeniu dokonany przez co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Jednak należy przyjąć, że uzależnienie zgłoszenia kandydata w wyborach od przedstawienia 500 podpisów wyselekcjonowanych – na podstawie przesłanki piastowania mandatu z wyboru – obywateli, traktować należy jako dodatkowy, rozszerzający warunek zgłoszenia. Nawet jeśli przyjmiemy, że owe 500 podpisów na mocy normy ustawowej byłoby częścią konstytucyjnie określonych 100 000 podpisów, to taki zabieg należałoby potraktować jako wprowadzenie dodatkowego warunku zgłoszenia kandydata. Z kolei wprowadzenie ustawowego dodatkowego warunku zgłoszenia kandydata w wyborach prezydenckich w świetle art. 127 ust. 3 jest niedopuszczalne⁴⁷.

W Polsce grono osób demokratycznie wybranych w wyborach bezpośrednich do pełnienia funkcji publicznych wynosi 49 847 (zob. Tabela 2).

W grupie osób demokratycznie wybranych w wyborach bezpośrednich do pełnienia funkcji publicznych znajdują się posłowie na Sejm, senatorowie, posłowie do Parlamentu Europejskiego, radni wszystkich szczebli samorządu terytorialnego oraz wójtowie (burmistrzowie/prezydenci miast). W przypadku posłów do Parlamentu Europejskiego, 18 z nich może być zaliczonych do jednego z dwóch województw, gdyż zdobyli mandaty w okręgach wyborczych obejmujących dwa województwa. Osobnym problemem do rozwiązania pozostaje to, na jakim pułapie ustanowić limit podpisów od osób posiadających mandat społeczny, konieczny dla zarejestrowania kandydata. Gdyby ściśle trzymać się proporcji stosowanej do tej pory, 100 000 podpisów, to przy elektoracie liczącym ok. 30 689 000 – stanowi 0,27% uprawnionych do głosowania. Przenosząc wskazaną proporcję na osoby bezpośrednio wybrane w wyborach do pełnienia funkcji publicznych, to 0,27% spośród ok. 49847, stanowi 135 podpisów. Osiągnięta w wyniku przeprowadzonych działań matematycznych liczba wydaje się zbyt niska. Zebranie co najmniej 500 podpisów, ana-

⁴⁷ Podobnie P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 281.

Tabela 2. Osoby piastujące bezpośredni mandat wyborczy (organy/województwo).

Wybory	Dolnośląskie	Kujawsko-pomorskie	Lubelskie	Lubuskie	Kódzkie	Małopolskie	Mazowieckie	Opolskie	Podkarpackie	Podlaskie	Pomorskie	Śląskie	Świętokrzyskie	Warmińsko-mazurskie	Wielkopolskie	Zachodniopomorskie
Sejmik województwa	36	33	33	30	33	39	51	30	33	30	33	45	30	30	39	30
Rada powiatu	510	361	404	218	415	449	747	219	431	246	334	397	259	345	615	326
Rada miasta na prawach powiatu	108	104	100	50	84	91	159	25	90	74	106	468	25	50	108	77
Rada dzielnicy							423									
Rada gminy	2643	2150	3195	1263	2702	2861	4829	1114	2446	1767	1895	2356	1579	1796	3516	1745
Wójt/burmistrz/prezydent	169	144	213	82	177	182	314	71	160	118	123	167	102	116	226	114
Sejm	34	25	27	12	31	41	63	12	26	14	26	55	16	18	40	20
Senat	8	5	6	3	7	8	13	3	5	3	6	13	3	4	9	4
Parlament Europejski	6*	3	2	3*	2	7*	8	6*	3	2*	3	7	7*	2*	5	3*
Ogółem	3514	2825	3980	1661	3451	3678	6607	1408	3194	2254	2526	3508	2021	2361	4558	2319

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej – www.pkw.gov.pl

logiczne jak przy zgłaszaniu kandydatury na prezydenta Francji, byłoby klauzulą dużo bardziej adekwatną. Wzorem rozwiązania francuskiego wskazane byłoby także wprowadzenie do polskiego systemu wyborczego gwarancji rozbitcia geograficznego podpisów. Najwięcej osób piastujących bezpośredni mandat wyborczy posiada województwo mazowieckie – 6607, a najmniej województwo opolskie – 1408 osób. W świetle tych liczb zastosowanie klauzuli, że podpisy muszą pochodzić z co najmniej ponad połowy województw, a liczba podpisów z jednego województwa nie powinna przekroczyć 100 wydaże się rozwiązaniem do zaakceptowania.

W świetle obowiązujących obecnie regulacji prawa wyborczego w Polsce, warunkiem zarejestrowania listy kandydatów we wszystkich typach wyborów jest przedłożenie znaczącej liczby podpisów poparcia, co w pewnym sensie można chyba już zaliczyć do tradycji ustrojowej. Z kolei zgodnie z art. 106 § 1 Kw zbieranie podpisów jest elementem agitacji wyborczej i jak pokazuje praktyka kolejnych kampanii prezydenckich tak niewątpliwie jest traktowane⁴⁸, należy skłonić się ku temu, aby wprowadzając ewentualnie francuskie rozwiązania ustrojowe w zakresie wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich pozostawić wymóg przedłożenia co najmniej 100 000 podpisów wyborców, z sugestią aby PKW, korzystając z najnowszych osiągnięć technologicznych poszukiwała skutecznego i sprawnego sposobu weryfikacji tych podpisów.

Konkluzje

Stosowana w polskim prawie wyborczym instytucja zbierania podpisów jako instrument wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich przybrała charakter fasadowy. Przyczyną zaistniałego stanu rzeczy jest nieskuteczny system weryfikacji autentyczności podpisów. Z kolei brak takiego systemu dezawuuje słuszny skądinąd postulat wprowadzenia zakazu poparcia więcej niż jednego kandydata w wyborach. W takiej sytuacji zasadnym wydaje się skorzystanie ze sprawdzonych w innych państwach rozwiązań i wprowadzenie do polskiego porządku prawnego, jako jednego z elementów wstępnej selekcji kandydatów, obowiązku poparcia zgłoszenia przez osoby posiadające mandat zaufania zdobyty w wyborach

⁴⁸ Komitety wyborcze niektórych kandydatów zbierają podpisy w liczbie znacznie przewyższającej konstytucyjny wymóg 100 000, co jednoznacznie wskazuje, że obok celu jakim jest rejestracja kandydata, traktują te działania jako element agitacji wyborczej i sposób na dotarcie do jak największej liczby wyborców. Zob. A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 195–196.

bezpośrednich. Wprowadzenie tak opisanej instytucji pozwoli z jednej strony na stosunkowo łatwą weryfikację składanych pod kandydaturami podpisów, a z drugiej strony ograniczy liczbę kandydatów, eliminując tych z nich, którzy nie będą w stanie zapewnić sobie poparcia osób cieszących się mandatem zaufaniem wyrażonym w akcie wyborczym.

STRESZCZENIE

Stosowana w polskim prawie wyborczym instytucja zbierania podpisów jako instrument wstępnej selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich przybrała charakter fasadowy. Zasadniczą przyczyną zaistniałego stanu rzeczy jest nieskuteczny system weryfikacji autentyczności podpisów. W opracowaniu poddano analizie ramy prawne oraz praktykę dotyczącą zbierania podpisów w celu zgłoszenia kandydatów w wyborach prezydenckich. Osobną część stanowią rozważania dotyczące możliwych modyfikacji lub zmiany systemu, tak aby zlikwidować pojawiające się patologie na gruncie stosowania obecnych rozwiązań prawnych oraz aby skutecznie dokonywać wstępnej weryfikacji kandydatów w wyborach prezydenckich, odrzucając kandydatów niepoważnych lub nieznaną szerszej opinii publicznej.

Krzysztof Urbaniak

LEGAL AND PRACTICAL ASPECTS OF THE OBLIGATION TO COLLECT SIGNATURES AS AN INSTRUMENT OF THE INITIAL SELECTION OF CANDIDATES IN THE PRESIDENTIAL ELECTION. REMARKS *DE LEGE LATA* AND POSTULATES *DE LEGE FERENDA*

Used in the Polish electoral law the institution collecting signatures as an instrument of the initial selection of candidates in the presidential election she took on the character of the façade. The fundamental cause of the situation is ineffective system verify the authenticity of signatures. The study analysed the legal framework and practice for collecting signatures for candidates in the presidential election. A separate part of considerations for possible modifications or changes to the system, so as to eliminate the emerging pathologies on the basis of the application of the existing laws and to effectively make the initial verification of the candidates in the presidential election, rejecting candidates serious or unknown to the wider public.

KEY WORDS: *presidential elections, candidates collect signatures, deposit, passive right to vote*

Bibliografia

- Alberski R., *Polityczne funkcje wyborów prezydenckich w Polsce w 2010 roku*, [w:] J. Okrzesik, W. Wojtasik (red.), *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*, Katowice 2011.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Bożyk S., *Konstytucyjne zasady wyboru Prezydenta RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Gdulewicz E. (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2015.
- Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz do Ustawy o wyborze Prezydenta RP: stan prawny z dnia 20 września 2000 r.*, Warszawa 2000.
- Gherghina S., *The Romanian presidential election*, November 2014, „Electoral Studies” 2015, vol. 38.
- Górecki D., *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2.
- Materska-Sosnowska A., Danielak S., *Francuskie wybory prezydenckie 2012 – spojrzenie politologiczne*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 16.
- Morris C., *Parliamentary Elections, Representation and the Law*, Oxford 2012.
- Okrzesik J., Wojtasik W. (red.), *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*, Katowice 2011.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2016.
- Rulka M., Zbieranek J., *Kaucje wyborcze jako mechanizm przejrzystości procesu wyborczego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
- Skrzydło W., *Prawo wyborcze na urząd prezydenta we Francji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Wolters Kluwer Business, 2007.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

Witkowski Z., *Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP*, [w:] J. Krukowski (red.), *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Lublin 1996.

Witkowski Z., Bień-Kacała A. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2015.

Żukowski A., *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie*, „*Studia BAS*” 2011, nr 3.

Maciej Hartliński

Prerogatywy i aktywność przywódców partii politycznych w procesie selekcji kandydatów w wyborach Prezydenta RP w latach 1990–2015

SŁOWA KLUCZOWE:

selekcja kandydatów, wybory prezydenckie, przywódcy partii, demokracja wewnątrzpartyjna

Wprowadzenie

Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowią inspirację do analiz politologicznych. Liczne i wartościowe opracowania skupiają swoją uwagę na wynikach wyborów, kampanii wyborczej czy kandydatach. Nieliczne zaś dążą do prób poszerzenia wiedzy w zakresie tego, co dzieje się, zanim nastąpi ów proces wyborczy.

Selekcja kandydatów jest mało rozpoznanym problemem naukowym, któremu poświęcono dotychczas interesujące, choć nieliczne opracowania uwzględniające kontekst wyborów Prezydenta RP¹. Podobnie wygląda sytuacja odnośnie do wyborów do Sejmu i Senatu RP² czy też Parlamentu

¹ D. Skrzypiński, *Proces mianowania kandydatów w wyborach prezydenckich jako mechanizm rozstrzygnięcia dylematów strategicznych*, „Studia Politologiczne” 2011, Vol. 19, s. 44–62; W. Maguś, *Proces wylaniania kandydatów w wyborach prezydenckich 2010 roku w Polsce*, [w:] M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory 2010. Polska i świat*, Toruń 2011, s. 11–24; W. Maguś, *Prezydenckie prawyборы w Platformie Obywatelskiej jako przykład politycznego show*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, Nr 2, s. 223–235.

² G. Kryszewski, *Selekcja i zgłaszanie kandydatów w wyborach parlamentarnych w świetle standardów wyborów demokratycznych*, „Studia Wyborcze” 2006, Tom 2, s. 7–26.

Europejskiego³. Należy jednak zaznaczyć, że w kontekście roli poszczególnych organów partii politycznych, problematyka ta była już zauważana. Publikacje dotyczące struktur partyjnych zostały wyposażone w analizy problemu selekcji kandydatów, choć skupiają się głównie na poziomie wyborów parlamentarnych oraz samorządowych⁴. Jednakże nie koncentrowały one swojej uwagi w znacznym stopniu na roli przywódców partii w procesie selekcji kandydatów przed wyborami Prezydenta RP. Stąd głównym celem opracowania jest przybliżenie kwestii związanych z wewnątrzpartyjną rywalizacją o nominację na kandydata w wyborach Prezydenta RP. Szczególna uwaga zostanie skupiona na stanowisku przywódcy partyjnego i jego wpływie na proces nominowania kandydatów. Ze względu na charakter opracowania, na tym etapie badań pominięte zostaną pozaformalne aspekty selekcji kandydatów. Główną osią zainteresowania będą prerogatywy statutowe.

Hipoteza badawcza, wysunięta pod wpływem przekonania o istotnej roli i znaczeniu przywódcy partyjnego w procesie podejmowania decyzji zakłada, że przywódcy partyjni mają formalnie znaczący wpływ na proces selekcji kandydatów oraz biorą aktywny udział w ubieganiu o się prezydenturę. Główne pytanie badawcze odnosi się do zakresu, w jakim przywódca partyjny oddziałuje na proces nominowania kandydatów w wyborach prezydenckich. Do szczegółowych pytań badawczych można zaliczyć następujące kwestie: czy przywódca partii ma formalnie bezpośredni wpływ na nominację partyjną? Czy przywódca partii był kandydatem partii w wyborach prezydenckich? W konsekwencji, odpowiedzi na tak sformułowane pytania pozwolą na weryfikację hipotezy.

Artykuł łączy w sobie aspekt teoretyczny oraz empiryczny. Po wskazaniu węzłowych kontekstów i problemów w literaturze przedmiotu, do analizy wykorzystano wyniki wyborów prezydenckich. Przydatne okazały się dane z Państwowej Komisji Wyborczej wskazujące na liczbę kandydatów w wyborach oraz komitetów, które reprezentowali. Ważne okazały się również statuty partii, których dogłębna lektura pozwoliła na wskazanie organów uprawnionych do nominowania kandydatów partii.

³ W. Wojtasik, *Efektywność strategii selekcji kandydatów na listy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] K. Sobolewska-Myślik, A. Hess, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna. Środowiska-komunikacja polityczna-strategie*, Kraków 2010, s. 389–399; J. Flis, W. Wojtasik, *Candidate selection in the 2014 European Parliament election in Poland*, „Political Preferences” 2014, No. 9, s. 129–143.

⁴ T. Bichta, *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010, s. 170–178; K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010, s. 160–169.

Zakres analizy dotyczy partii politycznych, które są aktualnie relevantne na polskiej scenie politycznej. Ponadto, kolejnym argumentem jest fakt, że tylko kandydaci popierani przez główne partie wygrywali wybory (lub co najmniej brali udział w drugiej turze). Dobór został więc podyktowany wynikami wyborów parlamentarnych i składem Sejmu w kadencji 2011–2015. Analizą zostały zatem objęte następujące partie: Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej (PO), Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Twój Ruch (TR – wcześniej Ruch Palikota), Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD).

Do metod badawczych, które okazały się szczególnie przydatne do przeprowadzenia badań na potrzeby niniejszego opracowania, należy zaliczyć przede wszystkim trzy. Pierwsza, to ujęcie instytucjonalno-prawne, które przyczyniło się do lepszego rozpoznania uwarunkowań formalnych procesu selekcji wewnątrzpartyjnej kandydatów. Z kolei ujęcie ilościowe i jakościowe umożliwiło analizę danych dotyczących omawianego problemu w kontekście wyborów na przestrzeni lat. Natomiast ujęcie komparatystyczne pozwoliło na wykazanie różnic i podobieństw między poszczególnymi rozwiązaniami przyjętymi przez partie.

Struktura opracowania składa się z czterech części. Wobec przyjętego kanonu, pierwszym krokiem jest wprowadzenie, sygnalizujące główną oś narracji. Następnie, w części teoretycznej, przybliżone zostaną uwarunkowania wewnątrzpartyjnej selekcji kandydatów. Kolejnym krokiem będzie analiza ilościowa wyborów prezydenckich w Polsce w latach 1990–2015 ze szczególnym uwzględnieniem i skupieniem się na formalnym wpływie przywódcy na proces selekcji kandydatów. W ostatniej fazie zostanie podjęta próba sformułowania wniosków.

Teoretyczne aspekty wewnątrzpartyjnej selekcji kandydatów

Ważnym krokiem jest wskazanie, wokół jakich aspektów toczy się dziś dyskurs naukowy. Pozwoli to na ukazanie różnych kierunków badań i stworzy perspektywę dla zajęcia się przypadkiem polskich partii. Poniżej zostaną przywołane publikacje, które pozwolą zilustrować znaczenie prowadzenia badań nad selekcją kandydatów, podstawowe kategorie porządkujące metody selekcji oraz determinanty wiążące się z wyborem danej metody selekcji.

Zawiłość i trudność podjętego problemu dobrze oddaje podtytuł jednej z fundamentalnych publikacji w tym zakresie: „Sekretny ogród polityki”, zredagowanej przez Michaela Gallaghera i Michaela

Marsha⁵. Na szczęście, w coraz większym stopniu działania partii są transparentne, zaś prowadzenie badań pozwala odkrywać kolejne rewiry. Nie zmienia to faktu, że wewnątrzpartyjna selekcja kandydatów w Polsce nadal stanowi bogaty obszar do eksploracji politologicznej. Wciąż wiele kwestii nie zostało poddanych stosownym analizom. Stąd badanie procesu selekcji kandydatów jest ważnym zagadnieniem i kolejnym krokiem do naszkicowania dokładniejszego obrazu polityki ogólnie, a wiedzy o partiach politycznych w szczególności⁶.

Jak zaznaczają Reuven Y. Hazan i Gideon Rahat, rozeznanie w tej materii dostarcza trzech kluczowych informacji o partii politycznej: odzwierciedla charakter partii i jej wewnętrzną rywalizację o władzę; zmiana metod selekcji jest zadaniem łatwym dla partii; takowa zmiana oddziałuje na działalność partii⁷. Zdaniem Richarda S. Katza, selekcja kandydatów jest fundamentalną funkcją partii politycznych w demokracjach, a także niesie cztery kluczowe skutki: każdy indywidualny kandydat reprezentuje publicznie określoną partię, zaś łącznie wszyscy kandydaci stanowią o jej wielowymiarowości w kontekście demograficznym, geograficznym oraz ideologicznym; kandydaci są grupą z których można rekrutować członków partii, zaś kandydowanie główną drogą do tegoż członkostwa; kandydaci wnoszą ze sobą swoje indywidualne właściwości mogące się przysłużyć sukcesowi wyborczemu; zostanie kandydatem stanowi o wewnątrzpartyjnej sile⁸.

W związku z licznymi dylematami dotyczącymi warstwy teoretycznej, przydatne okazuje się postawienie kluczowych pytań dotyczących omawianego problemu. Wspominani już G. Rahat i R.Y. Hazan wskazują na kilka podstawowych pytań porządkujących omawiany problem, do których można zaliczyć następujące kwestie: kto może być wybrany? Kto może wybierać kandydatów? Jaki organ wybiera kandydatów? Jak kandydaci są nominowani?⁹

⁵ M. Gallagher, M. Marsh (ed.), *Candidate selection in comparative perspective: The secret garden of politics*, London 1988.

⁶ Szerzej na temat politycznych konsekwencji wynikających z różnorodnych metod selekcji kandydatów w kontekście demokracji wewnątrzpartyjnej zob. R.Y. Hazan, G. Rahat, *Democracy within parties. Candidate selection methods and their political consequences*, Oxford 2010, s. 89–164.

⁷ R.Y. Hazan, G. Rahat, *Candidate Selection. Methods and Consequences*, [w:] R.S. Katz, W.J. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London 2006, s. 110.

⁸ R.S. Katz, *The problem of candidate selection and models of party democracy*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3, s. 277–296.

⁹ G. Rahat, R.Y. Hazan, *Candidate selection methods*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3, s. 298–299.

W tym kontekście ważkie są również sugestie Williama Crossa, który wskazuje, że spośród licznych kwestii, na szczególną uwagę zasługuje pięć zmiennych umożliwiających odniesienie się do selekcji kandydatów¹⁰. Należą do nich system wyborczy, stopień rywalizacji międzypartyjnej, otwartość systemu na niezależnych kandydatów, umiejscowienie osi podziałów społecznych odnośnie partii, roli ustawodawców w ustalaniu polityki. Argumentuje to stwierdzeniem, że selekcja kandydatów jest ważniejsza wówczas, kiedy rzeczywiście realnie znaczenie ma to, kto zostanie wybrany. Nie dotyczy to przypadków, kiedy wyborcy poprzez głosowanie w wyborach powszechnych mają znaczący wpływ na wybór poszczególnych kandydatów lub pojedynczy politycy nie mają istotnego wpływu na stanowienie polityki. W takich wypadkach sposób selekcji kandydatów poprzedzający ich nominację ma mniejsze znaczenie.

Dążąc do ukazania różnych sposobów przeprowadzania selekcji, Lars Bille wyróżnił sześć podstawowych kategorii: 1) krajowe organy partii całkowicie kontrolują selekcję kandydatów; 2) organy regionalne proponują kandydatów, a organy krajowe podejmują ostateczną decyzję; 3) organy krajowe przedstawiają listę kandydatów, a organy regionalne decydują o ostatecznym kształcie listy; 4) organy regionalne decydują, a organy krajowej mają możliwość dodawać lub usuwać kandydatów ze względu na określone kwalifikacje; 5) organy regionalne całkowicie kontrolują proces selekcji i podejmują ostateczną decyzję; 6) następuje głosowanie szeregowych członków partii¹¹.

Yael Shomer wskazuje, że do głównych czynników rzutujących na wybór metod selekcji należy zaliczyć strukturę organizacyjną oraz zróżnicowanie regionalne¹². Przeprowadzona przez nią analiza ukazała, iż partie działające w systemach unitarnych wprowadzają bardziej scentralizowane i zawężone procedury selekcji kandydatów. W przeciwnym kierunku podążają zaś ugrupowania wywodzące się z państw federalnych, gdyż poszerzają gremium wyborcze oraz decentralizują ów proces.

Poniekąd nie współgra to w pełni z innymi badaniami, gdyż jak wskazuje Krister Lundell, dwie zmienne determinujące sposób selekcji kandydatów to region oraz rozmiar partii. W krajach nordyckich przeważa decentralizacja selekcji kandydatów, zaś w Europie Południowej centrali-

¹⁰ W. Cross, *Democratic norms and party candidate selection. Taking contextual factors into account*, „Party Politics” 2008, Vol. 14, No. 5, s. 596–619.

¹¹ L. Bille, *Democratizing a democratic procedure: Myth or Reality? Candidate selection in western European parties 1960–1990*, „Party Politics” 2001, s. 367.

¹² Y. Shomer, *What affects candidate selection processes? A cross-national examination*, „Party Politics” 2014, Vol. 20, No. 4, s. 533–546.

zacja. Podobnie można wskazać, że partie większe stosują bardziej scentralizowane metody selekcji kandydatów niż partie małe¹³.

Zmiana metod selekcji niesie za sobą konsekwencje w postaci innej charakterystyki kandydata. Daniel M. Smith i Hidenori Tsatsumi wskazują na przykładzie Japonii, że centralizacja selekcji kandydatów ma znaczenie¹⁴. Przejście ku bardziej otwartej metodzie prowadzi do stanu, w którym preferowani są kandydaci centrowi, związani z miastami, o większej spójności poglądów politycznych.

Jak zatem wynika z przywołanych opracowań, badania nad selekcją kandydatów mogą obierać różne kierunki. Istotne jest to, iż z pewnością podkreśla się znaczenie podejmowania wysiłków badawczych w tym kierunku. Problematyka ta jest bowiem ważna z punktu widzenia lepszego zrozumienia funkcjonowania partii politycznych.

Selekcja kandydatów w wyborach prezydenckich w Polsce

Selekcja kandydatów jest kluczowym elementem w zrozumieniu mechanizmów polityki. Należy wskazać, że stanowi ona istotny aspekt aktywności partii politycznej. Odnosi się bowiem zarówno do demokracji wewnątrzpartyjnej, jak i stanowi o zewnętrznym obrazie partii. Stąd proces selekcji kandydatów winien uwzględniać zarówno oczekiwania członków partii, jak i wyborców. Tylko kandydat efektywnie spełniający oba warunki ma szansę na finalny sukces.

Proces selekcji kandydatów na urząd Prezydenta RP składa się z dwóch głównych etapów, wewnątrzpartyjnego (przedwyborczego) oraz państwowego (wyborczego). W przypadku partii politycznych, pierwszy z nich dotyczy wyłaniania kandydata w oparciu o mechanizmy wewnętrzne. Zaś drugi odnosi się do spełnienia kryteriów ustalonych przez organy państwowe.

Co prawda, przedmiotem analizy jest selekcja wewnątrzpartyjna, jednak musi ona przecież uwzględniać cel, jakim jest delegowanie kandydata do udziału w wyborach powszechnych. W związku z tym, analiza selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich w Polsce winna być poprzedzona niezbędnym, choć powszechnie dostępnym i znanym, wprowadzeniem dotyczącym formalnych wymogów dotyczących kandydatów w wyborach

¹³ K. Lundell, *Determinants of candidate selection. The degree of centralization in comparative perspective*, „Party Politics” 2004, Vol. 10, No. 1, s. 25–47.

¹⁴ D.M. Smith, H. Tsatsumi, *Candidate selection methods and Policy cohesion in parties. The impact of open recruitment in Japan*, „Party Politics” 2016, Vol. 22, No 3, s. 339–353.

prezydenckich. To bowiem Kodeks wyborczy¹⁵ reguluje procedurę zgłaszania kandydatów. Moment aplikowania o rejestrację komitetu formalnie rozpoczyna procedurę sankcjonowaną regulacjami ustawowymi legitymizowanymi przez państwo. Stanowi to zatem wyraźną granicę w postrzeganiu całego procesu selekcji kandydatów w wyborach prezydenckich.

Aby zrealizować postawiony cel badawczy, autor pragnie wpieryw zaprezentować szerszy kontekst selekcji w postaci danych odnoszących się do trendów w latach 1990–2015. Następnie na tym tle zostanie przeprowadzona analiza prowadząca do odpowiedzi na szczegółowe pytania badawcze.

Przedstawiając sytuację dotyczącą kandydowania w wyborach, należy przybliżyć wymogi formalne, które obowiązują na gruncie prawa od 2011 roku. Pierwszym krokiem jest założenie komitetu wyborczego wyborców, składającego się z 15 obywateli, który przedstawia dwie pisemne zgody pretendenta¹⁶. Jego celem jest zgłoszenie kandydata i prowadzenia kampanii wyborczej¹⁷. Zgłoszenia kandydata dokonuje osobiście pełnomocnik wyborczy najpóźniej na 45 dni przed dniem wyborów. W odniesieniu do jego lub jej osoby winno ono zawierać: imiona; nazwisko; wiek i miejsce zamieszkania; przynależność partyjną. Niezbędne są także informacje dotyczące komitetu, takie jak: nazwa komitetu wyborczego; imiona, nazwisko i adres do korespondencji pełnomocnika wyborczego oraz pełnomocnika finansowego. Do zgłoszenia należy dołączyć co najmniej 100 000 podpisów obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, popierających zgłoszenie i udzielających poparcia kandydatowi. Wówczas PKW rejestruje kandydata. Komisja ostatecznie sporządza listę wszystkich kandydatów i najpóźniej w 20 dniu przed głosowaniem przedstawia ją do publicznej wiadomości.

¹⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011r. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

¹⁶ Jedna na kandydowanie a druga na utworzenie jego komitetu wyborczego oraz pisemne oświadczenie o posiadaniu prawa wybieralności. Ta pierwsza powinna zawierać w swej treści: imiona; nazwisko; nazwisko rodowe; imiona rodziców; datę i miejsce urodzenia oraz obywatelstwo kandydata; przynależność partyjną; numer PESEL; udokumentowane wykształcenie; wykonywany zawód; miejsce pracy; adres zamieszkania.

¹⁷ To ten organ wykonuje wszelkie czynności w imieniu obywateli, zaś jego pełnomocnik zawiadamia o fakcie jego powstania PKW nie później niż 55 dni przed dniem wyborów wraz z przedstawieniem podpisów 1000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, a także wskazaniem pełnomocnika wyborczego oraz pełnomocnika finansowego.

Kandydaci w wyborach Prezydenta RP

Kreśląc obraz dotyczący selekcji kandydatów należy przejść do całościowego ukazania podstawowych danych liczbowych dotyczących omawianego zagadnienia. Zasygnalizowanie poniższych informacji pozwoli wskazać poszczególne trendy, w ujęciu ilościowym, dotyczące etapów dochodzenia do ostatecznego ustalenia liczby kandydatów startujących w wyborach. W świetle formalnych wymogów określonych przez kodeks wyborczy, aby ostatecznie zostać kandydatem, należy przejść następujące etapy: zgłoszenie komitetu; rejestracja komitetu; rejestracja kandydata; start w wyborach. Każdy z nich stopniuje wymagania dotyczące poparcia społecznego dla kandydata, jak i pośrednio sprawności organizacyjnej jego zaplecza.

Tabela 1. Liczba kandydatów w wyborach Prezydenta RP w latach 1990–2015

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Liczba kandydatów startujących w wyborach	6	13	12	12	10	11
Liczba zarejestrowanych kandydatów	6	17	13	16	10	11
Liczba zarejestrowanych komitetów	16	17	21	26	17	23

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Powyższa tabela pokazuje zatem, że pomimo zarejestrowania komitetu nie udało się zebrać 100 tys. podpisów wszystkim kandydatom (1990 – 10; 1995 – 0; 2000 – 8; 2005 – 10; 2010 – 7; 2015 – 12). Tylko w 1995 roku wszyscy ubiegający się o start w wyborach spełnili ten warunek. W pozostałych latach, od 8 do 12 zarejestrowanym kandydatom nie udało się spełnić tego wymogu.

Spadek liczby dążących do startu w wyborach następował także w przypadku, gdy już pomyślnie zebrano odpowiednią liczbę podpisów wyborców. W 1990 oraz 2010 i 2015 roku wszyscy zarejestrowani kandydaci wzięli udział w wyborach. Natomiast w 1995 spośród 17 kandydatów tylko 13 z nich wystartowało (zrezygnowali: Bogdan Pawłowski, Lech Kaczyński, Marek Markiewicz, Leszek Moczulski). W kolejnych wyborach odbywających się w 2000 roku zrezygnował tylko jeden kandydat (Jan Olszewski). Natomiast w 2005 roku, różnica wynosiła czterech kandydatów (trzech z nich zrezygnowało: Zbigniew Religa, Włodzimierz Cimoszewicz, Maciej Giertych, zaś Daniel Podrzycki zmarł 24 września).

Wprowadzenie progów zwiększających wymagania wobec pretendentów okazuje się zatem skuteczne. Powoduje bowiem eliminację osób po każdym z etapów – pozostają tylko ci, którym udało się poddać zadaniom organizacyjnym i wymogom formalnym. Ewentualnie w wyniku poczucia niewielkiego poparcia społecznego rezygnują i udzielają poparcia silniejszym kandydatom, których program jest zbliżony do ich własnego. Tym samym w ostatecznym rozrachunku doprowadzając do pewnej zbliżonej liczby kandydatów, na których można oddać głos (1990 – 6, 1995 – 13; 2000 – 12; 2005 – 12; 2010 – 10; 2015 – 11).

Kolejnym aspektem, jest aspekt personalny. Inaczej mówiąc, odnieść się w tym wypadku należy do konkretnych polityków i liczby prób, które podejmowali, dążąc do objęcia najwyższego urzędu państwowego. Poniższe dane wskazują dokładnie, jak duża liczba osób przechodziła przez ten proces.

Tabela 2. Liczba startów poszczególnych osób w wyborach Prezydenta RP

Liczba startów	Liczba osób	Kandydat oraz rok startu
1 raz	37	T. Mazowiecki (1990), W. Cimoszewicz (1990), R. Bartoszcze (1990), L. Moczulski (1990), J. Kuroń (1995), J. Olszewski (1995), T. Zieliński (1995), H. Gronkiewicz-Waltz (1995), J. Pietrzak (1995), T. Koźluk (1995), K. Piotrowicz (1995), M. Krzaklewski (2000), J. Łopuszański (2000), D. Grabowski (2000), P. Ikonowicz (2000), T. Wilecki (2000), B. Pawłowski (2000), L. Kaczyński (2005), D. Tusk (2005), M. Borowski (2005), H. Bochniarz (2005), L. Ilasz (2005), J. Pyszko (2005), A. Słomka (2005), J. Kaczyński (2010), G. Napieralski (2010), M. Jurek (2010), B. Ziętek (2010), K. Morawiecki (2010); A. Duda (2015); G. Braun (2015); A. Jarubas (2015); P. Kukiz (2015); M. Ogórek (2015); J. Palikot (2015); P. Tanajno (2015); J. Wilk (2015).
2 razy	7	A. Kwaśniewski (1995, 2000), S. Tymiński (1990, 2005), L. Bubel (1995, 2005), A. Olechowski (2000, 2010), J. Kalinowski (2000, 2005), W. Pawlak (1995, 2010) B. Komorowski (2010, 2015).
3 razy	1	L. Wałęsa (1990, 1995, 2000)
4 razy	1	A. Lepper (1995, 2000, 2005, 2010)
5 razy	1	J. Korwin-Mikke (1995, 2000, 2005, 2010, 2015)

Źródło: opracowanie własne.

Selekcja kandydatów, zwieńczona sukcesem mierzonym w postaci startu w wyborach, dotyczy 47 osób. W sumie, wymienieni politycy przechodzili przez ten proces 63 razy. Największą liczbę startów odnotowuje się w przypadku J. Korwin-Mikkego, który uczynił to 5 razy, startując każdorazowo w wyborach od 1995 roku. Cztery razy kandydował A. Lepper, zaś L. Wałęsa trzykrotnie. Zdecydowanie największą grupę stanowią jednak politycy, którzy ubiegali się o prezydenturę wyłącznie jeden raz (37 osób).

Można zatem stwierdzić, że w przeważającej liczbie proces selekcji jest dla polityków jednorazowym doświadczeniem. Natomiast osoby najczęściej oraz systematycznie ubiegające się o prezydenturę (A. Lepper i J. Korwin-Mikke) należą raczej w powszechnym mniemaniu do kandydatów niszowych. Każdorazowo słaby wynik nie demotywował ich i nie zniechęcał do podejmowania kolejnych wysiłków. Wydaje się zatem, że politycy ci, pewną wytrwałość w tym zakresie, traktowali bardziej jako sposób na promocję swojej osoby i poglądów, niż realną rywalizację.

W wyborach Prezydenta RP istotną rolę odgrywają partie polityczne. Choć uwypukla się rolę konkretnego kandydata, to bez wsparcia (np. finansowego, organizacyjnego i merytorycznego) żadna osoba ubiegająca się o ten urząd nie miała dotychczas znaczących szans. W zasadzie jedynym kandydatem, który przełamuje ten stereotyp, co w sensie liczbowym tylko potwierdza powyższą tezę, był Paweł Kukiz i uzyskanie przez niego 20,8% głosów w 2015 roku.

Tabela 3. Afiliacja partyjna kandydatów na Prezydenta RP

Rok wyborów	Partie	Bezpartyjni	
		Popierani przez partie	Nie popierani przez partie
1990	R. Bartoszcze (PSL); W. Cimoszewicz (SdRP); T. Mazowiecki (ROAD); L. Moczulski; (KPN); S. Tymiński; L. Wałęsa (PC);		
1995	L. Bubel; A. Kwaśniewski; J. Kuroń; J. Olszewski; W. Pawlak; J. Korwin-Mikke; A. Lepper	H. Gronkiewicz-Waltz L. Wałęsa W. Zieliński	J. Pietrzak; T. Koźluk; K. Piotrowicz
2000	D. Grabowski; P. Ikonowicz; M. Krzaklewski; J. Kalinowski; A. Lepper; J. Korwin-Mikke; J. Łopuszański; L. Wałęsa; T. Wilecki	A. Kwaśniewski A. Olechowski	B. Pawłowski

Rok wyborów	Partie	Bezpartyjni	
		Popierani przez partie	Nie popierani przez partie
2005	M. Borowski; L. Bubel; L. Kaczyński; J. Kalinowski; J. Korwin-Mikke; A. Lepper; J. Pyszko; A. Słomka; D. Tusk	H. Bochniarz S. Tymiński	L. Iliasz
2010	M. Jurek; J. Kaczyński; B. Komorowski; G. Napieralski; W. Pawlak; B. Ziętek	K. Morawiecki A. Olechowski	–
2015	A. Duda; A. Jarubas; J. Korwin-Mikke; M. Kowalski; J. Palikot; P. Tanajno; J. Wilk	B. Komorowski M. Ogórek	G. Braun P. Kukiz

Źródło: opracowanie własne.

Jak wskazuje zawartość tabeli 3, kandydaci na Prezydenta RP wywodzą się głównie z grona członków partii politycznych. Znając wyniki dotychczasowych wyborów można stwierdzić, że nie jest możliwe wygranie wyborów bez poparcia jednego z głównych ugrupowań. Co więcej, do drugiej tury nigdy nie udało się dotrzeć osobie bez takowego wsparcia. Wybory wygrywał więc zawsze kandydat popierany przez główną partię polityczną.

W związku z powyższym, uzasadnione jest skupienie się na głównych partiach politycznych. Rozpoznanie formalnych mechanizmów wewnątrzpartyjnej selekcji kandydatów pozwoli w większym stopniu zrozumieć procesy polityczne.

Formalne prerogatywy przywódców partii w procesie selekcji kandydatów

Skupiając się na głównych partiach politycznych, które odgrywały znaczącą rolę w kadencji z 2011–2015, poprzedzającej ostatnie wybory prezydenckie w 2015 roku, można wskazać, że uprawnienia formalne do wskazania kandydata partii są zróżnicowane. W zależności od ugrupowania rozkładają się one na różne organy partyjne.

Analiza uwarunkowań formalnych z pewnością nie dostarcza pełnej wiedzy na temat omawianego procesu. Jednak jest to fundament przy próbie zrozumienia mechanizmów wewnątrzpartyjnych. Ukazuje

bowiem, gdzie poszukiwać źródeł dociekań naukowych i punktu wyjścia do dalszych analiz. Co kluczowe, uwidocznienie aspektów statutowych wskazuje przecież intencje, jakimi kierują się poszczególne partie, przy regulacji wewnątrzpartyjnej demokracji. W tym przypadku dotyczącej selekcji kandydatów.

Odnosząc się do danych poruszających problematykę formalnego – wynikającego z statutu partii – wpływu na przywódcy partii na proces nominowania kandydata, można skonstatować, że każda z partii wybrała odmienne rozwiązanie.

Tabela 4. Organy partii uprawnione do nominowania kandydata

	PO	PiS	SLD	PSL	TR
Przewodniczący /Prezes	–	Przedkłada do akceptacji Komitetu Politycznego kandydata PiS w wyborach na urząd Prezydenta RP	–	–	–
Rada Krajowa	–	–	–	–	–
Rada Polityczna	–	Wybór kandydata PiS na urząd Prezydenta RP	–	–	–
Krajowa Rada Polityczna	–	–	–	–	Rekomenduje kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Konwencja Krajowa	–	–	Może udzielić poparcia kandydatowi na Prezydenta RP	–	–
Krajowa Konwencja Wyborcza PSL (zwoływana przez RN PSL, zatwierdza na wniosek NKW PSL)	–	–	–	Zatwierdza kandydata na Prezydenta RP	–

Źródło: opracowanie własne.

Stawiając w centrum zainteresowania przywódcę partii, należy stwierdzić, że wyłącznie PiS umieściło w swoim statucie zapis mówiący o przyznaniu mu prerogatywy do przedłożenia do akceptacji Komitetowi Politycznemu kandydata PiS w wyborach na urząd Prezydenta RP. Jest to jedyny przypadek w partiach politycznych w Polsce, aby formalnie przypisać przywódcy partii udział w procesie nominowania kandydata. Należy jednak podkreślić, że wyboru kandydata dokonuje Rada Polityczna. Natomiast przywoływany Komitet Polityczny, na mocy statutu posiada dość ogólną kompetencję do określania szczegółowego trybu wyłaniania kandydatów partii do organów przedstawicielskich, co czyni na podstawie uchwał Rady Politycznej. Dążąc zatem do uproszczenia procesu decyzyjnego, można wskazać, że Prezes PiS wskazuje kandydata, zaś Rada Polityczna dokonuje jego wyboru.

PSL i TR w swych statutach również wyraźnie określają, jaki organ dokonuje wyboru kandydata na Prezydenta RP. Jednak w procesie decyzyjnym pominięty został Prezes PSL oraz Przewodniczący Ruchu. W przypadku pierwszej z partii, to Krajowa Konwencja Wyborcza PSL, która jest zwoływana przez Radę Naczelną, zatwierdza na wniosek Naczelnego Komitetu Wykonawczego kandydata partii na Prezydenta RP. Natomiast w TR Krajowa Rada Polityczna rekomenduje kandydata. W SLD nie ma wyraźnego sprecyzowania, gdyż zapis o tym, iż Konwencja krajowa może udzielić poparcia kandydatowi na Prezydenta RP jest ogólny i nie rozstrzyga tej kwestii jednoznacznie.

Co warte odnotowania i podkreślenia, PO w ogóle nie podejmuje tego rozstrzygnięcia w swoim statucie. Znajdują się w nim zapisy o zatwierdzaniu kandydatów na parlamentarzystów czy też odnośnie do wyborów samorządowych, jednak brak jest wzmianki o kandydacie na Prezydenta RP. Ze względu na istotną rolę tej partii politycznej, jak i już kilkunastoletni „staż” na scenie partyjnej, trudno zrozumieć brak zapisów w tej materii.

Podsumowując tę część badań, można wyciągnąć kilka wniosków. Spośród pięciu analizowanych stronnictw, PiS, PSL oraz TR wyraźnie przypisały roztrzęsaną kompetencję konkretnemu organowi. SLD uczyniło to wyłącznie sugerując taką możliwość, zaś PO w ogóle nie poruszyła tego tematu w swoim podstawowym dokumencie. W dwóch przypadkach spośród pięciu wskazany jest podmiot inicjujący kandydaturę. W PiS jest to Prezes PiS. Natomiast w PSL jest to NKW tej partii. Przywódca partii, w sposób indywidualny oraz formalny włączany jest w proces selekcji kandydatów wyłącznie w PiS.

Aktywny udział przywódców partii w wyborach Prezydenta RP

Kolejnym pytaniem badawczym, które zostało postawione na wstępie jest kwestia, w jakim stopniu przywódcy partii biorą aktywny udział w ubieganiu się o prezydenturę. Innymi słowy, czy ubiegają się o rekomendację partii i dążą do bycia jej przedstawicielem w wyborach powszechnych.

Tabela 5. Przywódcy partii startujący w wyborach na urząd Prezydenta RP

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
PO	–	–	–	TAK	NIE	NIE
PiS	–	–	–	NIE	TAK	NIE
RP	–	–	–	–	–	TAK
PSL	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE
SLD	–	–	NIE	NIE	TAK	NIE

Źródło: opracowanie własne.

Uwzględniając ostatnie wybory, które odbyły się w 2015 roku, to jedynie Janusz Palikot był jednocześnie przewodniczącym partii oraz jej kandydatem w wyborach prezydenckich. Biorąc za punkt wyjścia rolę przywódcy partyjnego, to zdecydowanie najbardziej reprezentatywne są wybory z 2010 roku, kiedy to starli się przywódcy trzech spośród czterech najważniejszych partii. Choć biorąc pod uwagę ostateczny wynik, wygrał kandydat, który nie był przywódcą partii.

Jedynie PSL w czterech z sześciu przypadków zastosowało zasadę, iż przywódca partii zostaje jej kandydatem w wyborach prezydenckich. Jeżeli jednak uwzględnimy wyłącznie ostatnie trzy elekcje, to także i ta partia wpisuje się w tendencję niewystawiania swojego przywódcy do rywalizacji wyborczej.

Dane przedstawione w tabeli 5 wskazują, że przywódca partii rzadko ubiega się o najwyższy urząd w państwie. Wynika to faktu, iż uwzględniając aktywność badanych partii w wyborach prezydenckich czyniono to w 8 z 17 przypadków. Zaś zawężając okres do ostatnich trzech elekcji, w większości nie miało to miejsca, gdyż wykorzystali oni bierne prawo wyborcze w 5 z 13 przypadków.

Dane te sugerują zatem wyraźnie dwie sprawy. PSL jest partią, która najczęściej desygnowała swojego przywódcę jako kandydata w wyborach

prezydenckich, choć w ostatnich trzech elekcjach uczyniła to jedynie raz. Wybory z 2010 roku obfitowały w starcie przywódców partii, gdyż główne partie (z wyjątkiem PO) wystawiły swoich przywódców. Natomiast przeciwna sytuacja miała miejsce w 2015 roku. Brak jest zatem jednoznacznego trendu, tak z perspektywy poszczególnych partii czy też kolejnych wyborów.

Podsumowanie

Zebrane dane oraz ich analiza pozwoliły na sformułowanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze oraz weryfikację hipotezy. Odpowiedź na pierwsze z pytań badawczych, dotyczące roli przywódców w procesie selekcji kandydatów na urząd Prezydenta RP, wskazuje następujący wniosek. Formalna rola przywódców partii w analizowanym procesie jest znikoma. Jedynie jedna partia (PiS) deleguje w tym zakresie na swego lidera uprawnienie do zaproponowania kandydata na urząd głowy państwa. Pozostałe ugrupowania, na mocy statutów, nie uwzględniają przewodniczących/prezesów w tym procesie. Co ciekawe, PO w ogóle pomija w statucie selekcję kandydatów na urząd Prezydenta RP.

Analiza ilościowa w kontekście poszukiwania odpowiedzi na drugie pytanie badawcze nie dostarczyła już tak klarownych danych. Przywódcy analizowanych partii w 8 z 17 przypadków brali udział w wyborach prezydenckich. Tylko raz, w wyborach z 2010 roku można było śledzić rywalizację przywódców trzech z czterech najważniejszych partii politycznych. Jednakże udział przywódców partii w mniej niż połowie elekcji można raczej uznać za argument za słabą aktywnością przywódców partii na tym polu.

W związku z powyższym, postawiona hipoteza badawcza została zweryfikowana negatywnie. Zarówno prerogatywy statutowe, jak i aktywność wyborcza wskazują, że przywódcy partii nie odgrywają wiodącej roli w procesie selekcji kandydatów na Prezydenta RP.

Kolejnego podkreślenia wymaga fakt, iż teza ta jest oparta na przesłankach formalnych. Zaś stwierdzenie, iż przywódcy partii mają niewielki wpływ i udział na tytułowy proces, kłóci się z obrazem płynącym z obserwacji życia politycznego.

Analiza tego problemu wymaga zatem dogłębnego prześledzenia każdorazowych wyborów i uwzględnienia ówczesnej sytuacji politycznej. Tym samym czyniąc pierwszy krok, autor wyraża nadzieję na kontynuację badań i sięgnięcie w kolejnym etapie do kontekstu sytuacyjnego, który okaże się pomocny w uzupełnieniu wniosków i dalszej dyskusji nad podjętym problemem.

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest przybliżenie kwestii związanych z wewnątrzpartyjną rywalizacją o nominację na kandydata partii w wyborach Prezydenta RP. Zarówno prerogatywy statutowe, jak i aktywność wyborcza wskazują, że przywódcy partii nie odgrywają wiodącej roli w tym zakresie. Jedynie PiS przypisuje przywódcy partii jakiegokolwiek uprawnienia w procesie selekcji kandydatów do udziału w wyborach Prezydenta RP. Ma on prawo do przedłożenia stosownej kandydatury. Jednakże ostateczną decyzję w PiS oraz TR podejmuje organ krajowy, zaś w PSL oraz SLD konwencja krajowa. Z kolei kandydowanie przywódców głównych partii w mniej niż połowie elekcji (8 z 17) można raczej uznać za argument za ich słabą aktywnością na tym polu.

Maciej Hartliński

AUTHORITY AND ACTIVITY OF PARTY LEADERS IN THE PROCESS OF CANDIDATE SELECTION IN PRESIDENTIAL ELECTIONS IN POLAND 1990–2015

The objective is to approximate the issues related to the intra-party competition for the nomination for the party candidate in elections of the President of the Republic of Poland. Both statutory prerogatives and electoral activity indicate that party leaders do not play a leading role in this regard. PiS party leader attributed only any permission in the process of selection of candidates to participate in elections of the President of the Republic. He has the right to submit appropriate nominations. However, the final decision in the PiS and TR shall take the national authority, while the SLD and PSL National Convention. In turn, stand as leaders of the major parties in less than half of the election (8 of 17) you can rather be considered an argument for their lack of activity in this field.

KEY WORDS: *candidate selection, presidential elections, party leaders, intra-party democracy*

Bibliografia

- Bichta T., *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010.
- Cross W., *Democratic norms and party candidate selection. Taking contextual factors into account*, „Party Politics” 2008, Vol. 14, No. 5.
- Flis J., Wojtasik W., *Candidate selection in the 2014 European Parliament election in Poland*, „Political Preferences” 2014, No. 9.

- Galagher M., Marsh M. (ed.), *Candidate selection in comparative perspective: The secret garden of politics*, London 1988.
- Hazan R.Y., Rahat G., *Candidate Selection. Methods and Consequences*, [w:] R.S. Katz, W.J. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, London 2006.
- Hazan R.Y., Rahat G., *Democracy within parties. Candidate selection methods and their political consequences*, Oxford 2010.
- Katz R.S., *The problem of candidate selection and models of party democracy*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3.
- Kryszeń G., *Selekcja i zgłaszanie kandydatów w wyborach parlamentarnych w świetle standardów wyborów demokratycznych*, „Studia Wyborcze” 2006, Tom 2.
- Lundell K., *Determinants of candidate selection. The degree of centralization in comparative perspective*, „Party Politics” 2004, Vol. 10, No. 1.
- Maguś W., *Prezydenckie prawyборы w Platformie Obywatelskiej jako przykład politycznego show*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, Nr 2.
- Maguś W., *Proces wylaniania kandydatów w wyborach prezydenckich 2010 roku w Polsce*, [w:] M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory 2010. Polska i świat*, Toruń 2011.
- Shomer Y., *What affects candidate selection processes? A cross-national examination*, „Party Politics” 2014, Vol. 20, No. 4.
- Smith D.M., Tsatsumi H., *Candidate selection methods and Policy cohesion in parties. The impact of open recruitment in Japan*, „Party Politics” 2016, Vol. 22, No 3.
- Sobolewska-Myślik K., Kosowska-Gąstoł B., Borowiec P., *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010.
- Skrzypiński D., *Proces mianowania kandydatów w wyborach prezydenckich jako mechanizm rozstrzygania dylematów strategicznych*, „Studia Polityczne” 2011, Vol. 19.
- Rahat G., Hazan R.Y., *Candidate selection methods*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3.
- Wojtasik W., *Efektywność strategii selekcji kandydatów na listy wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, [w:] K. Sobolewska-Myślik, A. Hess, K. Kowalczyk (red.), *Polska scena polityczna. Środowiska – komunikacja polityczna – strategie*, Kraków 2010.

Krystyna Leszczyńska

Instytucja referendum ogólnokrajowego zarządzanego przez Prezydenta RP za zgodą Senatu

SŁOWA KLUCZOWE:

Prezydent, Senat, referendum, zgoda na zarządzenie, frekwencja

Podstawy prawne referendum

Artykuł 125 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.¹ określa, że w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Jego przedmiotem powinny zatem być tylko kwestie bardzo istotne dla państwa, a nie takie, które akurat wymagają rozstrzygnięcia². To głosowanie ma prawo zarządzić: a) Sejm, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub b) Prezydent za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, to jego wynik jest wiążący. Przytoczony wyżej artykuł stanowi niemal dosłowne powtórzenie uregulowań zawartych w art. 19 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*³. Jedyna różnica polega

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483.

² M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 2331, Wrocław 2001, s. 70.

³ Dz. U. Nr 84, poz. 426.

na dodaniu w ust. 1 po wyrazie „referendum” wyrazu „ogólnokrajowe” oraz dołączeniu ust. 4 wskazującego kompetencję Sądu Najwyższego do stwierdzenia ważności referendum⁴.

Skorzystanie przez Prezydenta z przysługującego mu uprawnienia jest równoznaczne z przygotowaniem projektu postanowienia o zarządzeniu referendum obejmującego: wybór spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa, sformułowanie pytań lub wariantów rozwiązania w sprawie poddanej pod referendum oraz określenie daty jego przeprowadzenia⁵. Konstytucja jednak wyraźnie zastrzega, że głowa państwa nie może bezpośrednio przekazać swojej decyzji narodowi jako „podmiotowi władzy zwierzchniej”. Potrzebna jest bowiem zgoda Senatu na sformułowaną przez głowę państwa treść projektu postanowienia o zarządzeniu referendum. Oznacza to, że druga izba parlamentu może podjąć uchwałę dopuszczającą lub odrzucającą przeprowadzenie referendum w określonym przez Prezydenta kształcie i terminie. Ustawa doprecyzowuje, że Senat podejmuje ją w terminie 14 dni od dnia przekazania projektu takiego postanowienia⁶. Paweł Sarnecki wskazuje na fakt skrupowania Prezydenta „choćby tym, że musi najpierw uzyskać zgodę Senatu”⁷. Natomiast Piotr Zientarski zauważa, że Senat w ten sposób realizuje swoje uprawnienia kontrolne w stosunku do Prezydenta⁸.

Praktyka stosowania referendum

Dotychczas Senat pięciokrotnie podejmował uchwały w kwestii wyrażenia (bądź nie) zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Izba druga parlamentu ustosunkowywała się do projektów zarządzeń w przedmiocie przeprowadzenia referendum (2 listopada 1995 r. i 17 listopada 1995 r.), a następnie projektów postanowień o zarządzeniu referendum (29 października 2008 r., 21 maja 2015 r. oraz 4 września 2015 r.) zawierających

⁴ Zob. L. Garlicki, *Uwagi do art. 125 Konstytucji*, [w:] L. Galicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 4.

⁵ Tamże, s. 8; zob. także: art. 64 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 ze zm.).

⁶ Zob. Art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca...

⁷ P. Sarnecki, *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3, s. 21.

⁸ P.B. Zientarski, *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawnoustrojowe*, Toruń 2011, s. 41–42.

treść pytań lub wariantów rozwiązań w sprawach poddanych referendum przez: Lecha Wałęsę, Lecha Kaczyńskiego, Bronisława Komorowskiego oraz Andrzeja Dudę.

19 października 1995 r. prezydent L. Wałęsa przedstawił Senatowi projekt zarządzenia *w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli*⁹, który zawierał pytanie – czy należy w Polsce przeprowadzić powszechne uwłaszczenie obywateli? wraz z wariantami odpowiedzi: I. Przedmiotem uwłaszczenia powinno być: 1) mienie stanowiące własność Skarbu Państwa, 2) mienie stanowiące własność Skarbu Państwa oraz mienie komunalne; II. W ramach powszechnego uwłaszczenia obywateli powinny być ustanowione: 1) fundusz powszechnego uwłaszczenia obywateli, 2) fundusz powszechnego uwłaszczenia obywateli, fundusz ubezpieczeń społecznych, fundusz emerytalny i fundusz reprivatyzacyjny; III. Uprawnione do uczestnictwa w powszechnym uwłaszczeniu obywateli powinny być: 1) osoby posiadające obywatelstwo polskie co najmniej od 5 lat i stale zamieszkałe w kraju, 2) osoby posiadające obywatelstwo polskie i stale zamieszkałe w kraju, 3) osoby posiadające obywatelstwo polskie zamieszkałe w kraju oraz zamieszkałe za granicą; IV. Powszechne uwłaszczenie obywateli powinno być realizowane w formie: 1) nieodpłatnej, 2) częściowo odpłatnej, 3) kredytu. Głowa państwa wyznaczyła jednocześnie termin jego przeprowadzenia – wskazując na dzień 21 stycznia 1996 r.

Prezydencka inicjatywa nie została jednak zaaprobowana przez wymaganą większość senatorów¹⁰. 2 listopada 1995 r. za wnioskiem głosowało 16 senatorów, przeciw było 45 senatorów, wstrzymało się od głosu 24 senatorów¹¹. Inicjatywę L. Wałęsy poparli głównie członkowie Klubu Senackiego NSZZ „Solidarność”. Krytycznie do koncepcji głowy państwa ustosunkowali się przedstawiciele SLD i niektórzy reprezentanci PSL. Natomiast niemal połowa senatorów: PSL i niezależnych oraz wszyscy obecni na głosowaniu mandatariusze UD, zachowali swego rodzaju ostrożność wyrażoną głosem wstrzymującym się. Gros członków izby drugiej podzieliło bowiem wątpliwości sformułowane w postaci 35 pytań na etapie prac komisji senackich¹² odnośnie sposobu – wyrażonego

⁹ Zob. Druk Senatu III kadencji, nr 292 wraz załącznikiem nr 1.

¹⁰ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 listopada 1995 r. *w sprawie zgody na przeprowadzenie referendum*.

¹¹ Zob. głosowanie nr 2 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 2 listopada 1995 r.

¹² Były ty senackie komisje: Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Polityki Społecznej i Zdrowia, Gospodarki Narodowej, Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Zob. Druk Senatu III kadencji, nr 292A.

w treści projektu prezydenckiego zarządzenia – w jaki miałby się dokonać proces powszechnego uwłaszczenia obywateli. Absencja Eligiusza Włodarczaka, podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP, zarówno na posiedzeniach senackich komisji jak i plenarnym posiedzeniu Senatu, uniemożliwiła senatorom uzyskanie odpowiedzi m.in. w sprawie: przedmiotu powszechnego uwłaszczenia, elementów majątkowych wchodzących w skład uwłaszczonego mienia (tylko aktywa?, także pasywa?), kręgu obywateli mających być uwłaszczonymi. „Nieobecność jego przedstawiciela na sali pozwala mniemać – podkreślił senator Bogusław Mąsior z SLD, że rzecz polegała, jak to się mówi, nie tyle na złapaniu, ile na gonieniu króliczka, że dla pana Prezydenta nie jest w sumie ważne, jakie stanowisko zajmie dzisiaj Senat, bo i tak zamierzony cel będzie osiągnięty, będzie w zasięgu ręki”¹³. Fakt złożenia projektu zarządzenia referendum na niespełna trzy tygodnie przed wyborami prezydenckimi stanowił niewątpliwie element strategii politycznej obozu L. Wałęsy. Można było nawet odnieść wrażenie, że głowa państwa próbuje wywiązać się z zapowiedzi powszechnego uwłaszczenia pod hasłem „100 milionów dla każdego”, ogłoszonej w toku prezydenckiej kampanii wyborczej w 1990 r. a dotąd niezrealizowanej¹⁴. Ubiegający się o reelekcję Prezydent wyjaśniał, że jedni nie pozwolili mu zrealizować tego pomysłu, a inni zarzucali, że wciąż jeszcze nie dał im obiecanych pieniędzy¹⁵. Nawet piosenka wykonana przez Kazika Staszewskiego, podczas festiwalu w Sopocie w 1992 r., zawierała żądanie „Wałęsa dawaj moje sto milionów”¹⁶. W rzeczywistości jednak głowa państwa, niejako „przy okazji” realizacji własnej obietnicy wyborczej, dostarczała opinii publicznej argumentu, że rządząca wówczas koalicja PSL-SLD nie chce uwłaszczyć obywateli. O stosunku L. Wałęsy do własnego wniosku dosadnie świadczy – o czym była już mowa – nieobecność jego przedstawiciela na posiedzeniu Senatu poświęconym rozpatrzeniu propozycji referendum.

17 listopada 1995 r. Senat rozpatrzył nowy projekt zarządzenia Prezydenta RP w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli¹⁷, który zawierał jedno pytanie – „Czy jesteś za przeprowadzeniem powszechnego uwłaszczenia obywateli?” i określał jego termin na niedzielę 18 lutego 1996 r. Członkowie izby drugiej parlamentu postano-

¹³ Sprawozdanie stenograficzne z 57. posiedzenia Senatu w dniu 2 listopada 1995 r., s. 5.

¹⁴ L. Wałęsa, zabiegając w 1990 r. o poparcie „Solidarności” dla swej kandydatury, obiecał w zamian poprzeć związkowy postulat uwłaszczenia obywateli.

¹⁵ L. Wałęsa, *Droga do prawdy. Autobiografia*, Warszawa 2008, s. 361.

¹⁶ Chodzi o piosenkę pt. „100 000 000” opublikowanej na albumie solowym *Spalaj się!* z 1993 r., <https://www.youtube.com/watch?v=LzM37iaqtoo>, 15.10.2015.

¹⁷ Zob. Druk Senatu III kadencji, nr 299 wraz z załącznikiem.

wili – na wniosek Zofii Kuratowskiej, wicemarszałek Senatu III kadencji, aby decyzja w tej sprawie została podjęta bez przeprowadzania debaty. Zdecydowana większość senatorów (głównie z SLD i PSL) uznała bowiem, że na dwa dni przed drugą turą wyborów prezydenckich nie należy podgrzewać i tak już niezwykle gorącej atmosfery politycznej. Następnie przeprowadzono głosowanie, w którym izba druga wyraziła zgodę na przeprowadzeniem referendum¹⁸. W obecności 90 senatorów za wnioskiem opowiedziało się 54, przeciw było 18, wstrzymało się od głosu 18¹⁹. Senat głosami „Solidarności”, PSL, UD oraz mandatariuszy niezrzeszonych i większości niezależnych poparł koncepcję L. Wałęsy. Wniosek Prezydenta podzielił senatorów lewicy (uczestniczących w tym posiedzeniu) na dwie równe części, tj. przeciwników i wstrzymujących się.

Opinia publiczna poróżniła się w sprawie będącej przedmiotem referendum nie tylko w zależności od poglądów politycznych, ale także ewentualnego w nim uczestnictwa. W połowie stycznia 1996 r. zaledwie 50% respondentów, wyraziło zamiar głosowania²⁰. Wydaje się, że największą trudność sprawiało społeczeństwu, zrozumienie znaczenia pojęcia „uwłaszczenie” i celowości referendum. Specjaliści, a także publicyści, wskazywali na problem sformułowania pytania – „czy jesteś za...”, jako pytania sugerującego oraz niejasną jego treść²¹.

Referendum zarządzane przez Prezydenta za zgodą Senatu odbyło się 18 lutego 1996 r.²², razem z referendumentem przeprowadzonym na podstawie uchwały Sejmu²³. Jednak z powodu niskiej frekwencji, która wyniosła 32,4% uprawnionych do głosowania, jego wynik nie był wiążący²⁴.

¹⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 listopada 1995 r. *w sprawie zgody na przeprowadzenie referendum*, Sprawozdanie stenograficzne z 59. posiedzenia Senatu w dniu 17 listopada 1995 r., s. 45–46.

¹⁹ Zob. głosowanie nr 16 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 17 listopada 1995 r.

²⁰ *Referendum uwłaszczeniowe i w sprawie rozdysponowania majątku narodowego*, BS/23/23/96/Komunikat z Badań CBOS, Warszawa, luty 1996, s. 2 i 12.

²¹ M.in.: M. Dębicki, *Nauczmy się zadawać pytania*, „Rzeczpospolita” 16.01.1996, nr 13, s. 3.

²² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 listopada 1995 r. *w sprawie przeprowadzenia referendum o powszechnym uwłaszczeniu obywateli* (Dz. U. Nr 138, poz. 685).

²³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 grudnia 1995 r. *w sprawie przeprowadzenia referendum o niektórych kierunkach wykorzystania majątku państwowego* (Dz. U. Nr 154, poz. 795).

²⁴ Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 lutego 1996 r. *o wynikach głosowania i wynikach referendumentem przeprowadzonych w dniu 18 lutego 1996 r.* (Dz. U. Nr 22, poz. 101).

Projekt postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie kierunku reformy służby zdrowia²⁵ wpłynął do Senatu 17 października 2008 r. Lech Kaczyński zaniepokojony rozwiązaniami zawartymi w tzw. pakiecie ustaw zdrowotnych²⁶, który był wówczas właśnie procedowany przez parlament na wniosek grupy posłów PO i zaskoczony faktem, że tak poważne ustawy, wymagające bardzo rozległej wiedzy systemowej na temat funkcjonowania służby zdrowia, wniesione zostały jako projekty poselskie, a nie projekty rządowe, argumentował że „każdy obywatel Rzeczypospolitej będzie mógł dzięki merytorycznej debacie, jaka poprzedzi referendum, wyrobić sobie zdanie i świadomie podjąć decyzję w tej jakże istotnej sprawie”²⁷. Głowa państwa określiła następujące brzmienie pytania w referendum: „czy wyraża Pani/Pan zgodę na komercjalizację placówek służby zdrowia, która umożliwi prywatyzację szpitali?”²⁸ Natomiast termin przeprowadzenia głosowania w referendum został wyznaczony na dwa dni, tj. 10 i 11 stycznia 2009 r.²⁹

Komisja Zdrowia nie poparła wniosku głowy państwa i ośmioma głosami za (senatorowie PO), przy pięciu głosach przeciw (senatorowie PiS), zarekomendowała Izbie drugiej niewyrażenie zgody na zarządzenie referendum³⁰. Do stanowiska Komisji został zgłoszony wniosek mniejszości postulujący wyrażenie zgody na przeprowadzenie referendum. Głosowanie w senackiej komisji poprzedziła żywiołowa dyskusja z udziałem Ewy Kopacz, ówczesnej szefowej resortu zdrowia, która twierdziła, iż „Prezydent wprowadza Polaków w błąd” zadając „to jedno pytanie w tej formule”³¹ i Andrzeja Dudy, podsekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP apelującego o to, aby dać „ludziom wybrać”, ponieważ „ten wybór jest wyborem uczciwym” i stanowczo sprzeciwiającego się twierdzeniu, że „pytanie referendum jest sformułowane nieuczciwie”³². Zapo-

²⁵ Zob. Druk Senatu VII kadencji, nr 295 wraz załącznikami.

²⁶ W ramach pakietu posłowie przedstawili sześć projektów ustaw o: *zakładach opieki zdrowotnej; prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta; pracownikach zakładów opieki zdrowotnej; akredytacji w ochronie zdrowia; konsultantach w ochronie zdrowia* oraz projekt ustawy – *przepisy wprowadzające ustawy z zakresu ochrony zdrowia*.

²⁷ Uzasadnienie dołączone do Druku Senatu VII kadencji, nr 295.

²⁸ Projekt postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia ... 2008 r. o *zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie kierunku reformy służby zdrowia*, [w:] Druk Senatu VII kadencji, nr 295.

²⁹ Tamże.

³⁰ Druk Senatu VII kadencji, nr 295A; Zapis stenograficzny (466) 34. posiedzenie Komisji Zdrowia w dniu 23 października 2008 r., Senat RP – VII kadencja, s. 33.

³¹ Tamże, s. 22.

³² Tamże, s. 30.

czątkowana wówczas polemika znalazła swoją kontynuację na plenarnym posiedzeniu Senatu³³. Członkowie drugiej izby parlamentu z ramienia PO wskazywali, że prezydencki wysłannik wprowadza, w imieniu Prezydenta, Polaków w błąd, sugerując jakoby Platforma planowała prywatyzację szpitali, podczas gdy ona proponuje ich komercjalizację i poddanie ściślejszej kontroli, a nie rezygnację z tej formy nadzoru³⁴. Podkreślali, powołując się na wypowiedzi specjalistów od badań opinii publicznej, że pytanie referendalne sformułowane przez L. Kaczyńskiego jest tendencyjne, ponieważ wyraźnie sugeruje odpowiedź i nie jest „pytaniem zupełnie odpolitycznionym”, jak to powinno być w przypadku referendum³⁵. Przedstawiciele PO próbowali także uzyskać od A. Dudy informacje na temat szacunkowych kosztów referendum³⁶ oraz ewentualnych planów działania głowy państwa w sytuacji gdyby frekwencja okazała się niska³⁷ bądź obywatele nie wyrazili zgody na komercjalizację placówek służby zdrowia umożliwiającej prywatyzację szpitali³⁸.

Ze względu na liczebną przewagę senatorów PO nad senatorami PiS, wynik głosowania w sprawie wyrażenia zgody na referendum był z góry przesądzony. Na 95 obecnych członków izby drugiej 38 było za, 57 przeciw³⁹. Linia podziału głosów dokładnie pokryła się z układem partyjnym PO-PiS, który ukształtował się w Senacie w toku wyborów parlamentarnych przeprowadzonych 25 września 2005 r.

Bezpośrednio po pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2015 r. B. Komorowski zapowiedział, że zarządzi referendum m.in. w sprawie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW), ponieważ jest to jedna z kwestii wymagających natychmiastowego rozwiązania. Prezydent podkreślił, że zawsze wspierał JOWy i przy mobilizacji obywateli zmiana ta może zostać wprowadzona szybko⁴⁰. O tym, że słowa B. Komorowskiego

³³ Sprawozdanie stenograficzne z 20. posiedzenia Senatu w dniu 28 października 2008 r., s. 8–120.

³⁴ Wypowiedź Mieczysława Augustyna (PO)..., s. 21.

³⁵ Wypowiedź Tomasza Misiaka (PO)..., s. 18.

³⁶ Pytanie Bogdana Borusewicza (PO)..., s. 23.

³⁷ Pytanie Piotra Wacha (PO)..., s. 30.

³⁸ Pytanie Krzysztofa Kwiatkowskiego (PO)..., s. 18.

³⁹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 października 2008 r. w sprawie wyrażenia zgody na zarządzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum w sprawie kierunku reformy służby zdrowia. Zob. głosowanie nr 2 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 28 października 2008 r.

⁴⁰ „Zawsze wspierałem JOWy i jestem pewien, że przy mobilizacji publicznej ta zmiana może być wprowadzona stosunkowo szybko” – ogłosił B. Komorowski 11 maja 2015 r. na Twitterze, <https://twitter.com/Komorowski>, 12.05.2015.

nie zabrzmiały wystarczająco przekonująco, świadczyć może przede wszystkim kontekst polityczny, a mianowicie jego przegrana w pierwszej turze wyborów prezydenckich z Andrzejem Dudą, kandydatem wysuniętym przez PiS i błyskawiczne ogłoszenie referendum w kwestii postulowanej przez Pawła Kukiza, który w wyścigu po najwyższy urząd w państwie nieoczekiwanie zajął trzecie miejsce⁴¹. Nie budzi więc wątpliwości, że B. Komorowski chciał w ten właśnie sposób przekonać do siebie wyborców P. Kukiza.

12 maja 2015 r. Prezydent wniósł do Sejmu projekt nowelizacji konstytucji znoszący wymóg proporcjonalności wyborów do izby pierwszej parlamentu⁴². Natomiast dzień później, 13 maja, skierował do Senatu projekt postanowienia o *zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*⁴³, zawierający treść pytań oraz termin jego przeprowadzenia, z prośbą o wyrażenie przez Senat zgody na przeprowadzenie referendum. Pytania sformułowane przez głowę państwa brzmiały następująco: pytanie pierwsze: „czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej?”; pytanie drugie: „czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?”; pytanie trzecie: „czy jest Pani/Pan za wprowadzeniem zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika?”⁴⁴. Uzasadniając powyższe, Prezydent wskazał, iż jego intencją jest „umożliwienie obywatelom wyrażenia swoich preferencji w sprawach problemowych o istotnym znaczeniu dla państwa”⁴⁵. Mimo że pomysł referendum planowanego na 6 września 2015 r. wywołał wiele kontrowersji wśród polityków i części opinii publicznej, to cztery senackie komisje (Ustawodawcza; Budżetu i Finansów Publicznych; Praw Człowieka, Praworządności

⁴¹ W dniu 10 maja 2015 r. następujący kandydaci na urząd prezydenta RP otrzymali liczbę głosów ważnych (w %): Andrzej Duda – 34,76%; Bronisław Komorowski – 33,77%; Paweł Kukiz – 20,80%. Zob. Obwieszenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 11 maja 2015 r. – o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 650).

⁴² Zob. Druk Sejmu VII kadencji, nr 3424; 26 maja 2015 r. projekt nowelizacji konstytucji znoszący wymóg proporcjonalności wyborów do Sejmu został skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Na tym właśnie etapie proces legislacyjny został zahamowany.

⁴³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2015 r. o *zarządzeniu ogólnokrajowego referendum* (Dz. U. z 2015 r., poz. 852).

⁴⁴ Projekt postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia ... 2015 r. o *zarządzeniu ogólnokrajowego referendum*, [w:] Druk Senatu VIII kadencji, nr 899.

⁴⁵ Uzasadnienie dołączone do Druku Senatu VIII kadencji, nr 899.

i Petycji; Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej) wyraziły zgodę na zarządzanie referendum⁴⁶. Jednocześnie organy działające pod kierunkiem: Piotra Ziętańskiego, Kazimierza Kleiny, Michała Seweryńskiego oraz Janusza Sepioła poinformowały, że mniejszość komisji rekomenduje Senatowi niewyrażenie zgody na przeprowadzenie referendum.

Podczas burzliwej, wielogodzinnej debaty, przedstawiciele opozycji poddawali w wątpliwość deklarowany przez Prezydenta powrót do idei obywatelskości⁴⁷, podkreślali fakt wykorzystywania Senatu i senatorów do celów kampanii wyborczej⁴⁸, zwracali uwagę na nieprecyzyjność pytań⁴⁹ oraz wysokie koszty (około 100 milionów zł) przeprowadzenia referendum⁵⁰, w którym kluczową rolę odgrywać będzie frekwencja przesądzająca ostatecznie o tym, czy referendum będzie rozstrzygające, czy też nie⁵¹. Największe zastrzeżenia jednego z senatorów niezależnych wiązały się z tym, że inicjatywa dotycząca fundamentalnych zmian ustrojowych wiążąca się także ze zmianą konstytucji podjęta została w sposób nagły i nieprzemyślany „z niedzieli na poniedziałek”⁵². Reprezentanci PO generalnie aprobowali wniosek Prezydenta wywodzącego się z ich środowiska politycznego⁵³. Dla poparcia tej propozycji podnoszono argumenty, iż głowa państwa wyszła naprzeciw oczekiwaniom „20% obywateli życzących sobie takiego postawienia sprawy, a także referendum jako pewnego narzędzia i pewnej instytucji szerzej używanej w naszym systemie politycznym”⁵⁴,

⁴⁶ Druk Senatu VIII kadencji, nr 899A; Za wyrażeniem zgody na nad wnioskiem prezydenta RP o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego opowiedziało się 19 z 10 senatorów, a 10 było przeciw. Zob. Zapis stenograficzny: Wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji (257.), Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (236.), Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (223.), Komisji Ustawodawczej (381.) w dniu 14 maja 2015 r., Senat RP – VIII kadencja, s. 11.

⁴⁷ Wypowiedź Stanisława Karczewskiego (PiS) podczas rozpatrywania punktu pierwszego porządku obrad: *wyrażenie zgody na zarządzanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum*. Sprawozdanie stenograficzne z 75. posiedzenia Senatu w dniu 20 maja 2015 r., s. 92.

⁴⁸ Wypowiedź Andrzeja Matusiewicza (PiS)..., s. 76.

⁴⁹ Wypowiedź Bohdana Paszkowskiego (PiS)..., s. 73.

⁵⁰ Wypowiedź m.in.: Wojciecha Skurkiewicza (PiS) i Jana M. Jackowskiego (PiS)..., s. 13 i 15.

⁵¹ Wypowiedź W. Skurkiewicza, s. 55.

⁵² Wypowiedź Włodzimierza Cimoszewicza (senatora niezależnego)..., s. 70.

⁵³ Marszałek B. Borusewicz wyraził opinię krytyczną wobec wniosku prezydenta B. Komorowskiego.

⁵⁴ Wypowiedź Jana Filipa Libickiego (PO)..., s. 71.

natomiast z inicjatywy Senatu, przyjętej głosami Platformy, wprowadzone zostały jednomandatowe okręgi wyborcze do tej izby⁵⁵.

Następnie przeprowadzono głosowanie, w którym izba druga wyraziła zgodę na przeprowadzenie referendum⁵⁶. W Senacie była bowiem „jasna jednorodna większość – 60:30. Nie trzeba budować koalicji. Nie trzeba uzgadniać pewnych działań, stępując je, i wybijać im zęby w ramach wewnętrznych politycznych uzgodnień czy targów”⁵⁷. Za prezydenckim wnioskiem opowiedzieli się senatorowie PO i PSL, a także dwaj niezależni i jeden z PiS⁵⁸. Przedstawiciele PiS, z wyjątkiem Mieczysława Gila, w ogóle nie pojawili się na głosowaniu.

Dla wielu ugrupowań na polskiej scenie politycznej inicjatywa B. Komorowskiego okazała się jednak niewystarczająca, w związku z czym wystosowano do jego następcy wnioski o rozszerzenie referendum. A. Duda w specjalnym orędziu wygłoszonym 20 sierpnia 2015 r.⁵⁹ poinformował o decyzji w sprawie postulowanych dodatkowych pytań referendalnych. Nowy Prezydent stwierdził, że obywatele mają pełne prawo do wyrażenia opinii w bardzo istotnych sprawach dotyczących funkcjonowania państwa. W związku z tym postanowił nie odwoływać wrześniowego referendum⁶⁰, zarządzanego przez swojego poprzednika za zgodą drugiej izby parlamentu, a dodatkowo umożliwić Polakom wypowiedzenie się również w kilku innych kwestiach. Według zamysłu A. Dudy 25 października 2015 r., równoległe z wyborami parlamentarnymi powinno odbyć się referendum, w ramach którego poruszono by najważniejsze sprawy, które uderzają w codzienną egzystencję Polaków, tj. obniżenia wieku emerytalnego, prywatyzacji Lasów Państwowych oraz posyłaniu sześciolatków do szkół⁶¹. Następnego dnia Prezydent przekazał

⁵⁵ Wypowiedź Piotra Zienatarskiego (PO)..., s. 23.

⁵⁶ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 maja 2015 r. w sprawie wyrażenia zgody na zarządzanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum.

⁵⁷ Wypowiedź Jana Filipa Libickiego (PO)..., Sprawozdanie stenograficzne z 75...., s. 71.

⁵⁸ Zob. Głosowanie nr 7 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 21 maja 2015 r.

⁵⁹ Orędzie Prezydenta RP Andrzeja Dudy wygłoszone na antenie publicznej stacji radiowej Jedyńka w dniu 20 sierpnia 2015 r. o godz. 20.00.

⁶⁰ Marszałek Senatu RP B. Borusewicz podkreślił 20 sierpnia 2015 r. na konferencji prasowej, że w związku z tym, iż „szefowie kampanii wyborczej PiS-u nakłaniają prezydenta do zmiany treści referendum zarządzanego już przez prezydenta Komorowskiego na 6 września” chce poinformować, że „wszelka ingerencja w treść pytań albo w datę tego referendum, byłaby pozaprawna”.

⁶¹ Z wnioskiem do prezydenta, by do wrześniowego referendum dopisać trzy pytania: o wiek emerytalny, obowiązek szkolny 6-latków i Lasy Państwowe, zwróciła się wiceprezes PiS Beata Szydło.

Senatowi projekt postanowienia o zarządzaniu referendum, zawierający treść pytań oraz termin jego przeprowadzenia, z prośbą o wyrażenie na nie zgody⁶². Pytania zawarte we wniosku głowy państwa brzmiały następująco: pytanie pierwsze: „czy jest Pani/Pan za obniżeniem wieku emerytalnego i powiązaniem uprawnień emerytalnych ze stażem pracy?”; pytanie drugie „czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe?”; pytanie trzecie: „czy jest Pani/Pan za zniesieniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego sześciolatków i przywróceniem powszechnego ustawowego obowiązku szkolnego od siódmego roku życia?”⁶³. Swoją inicjatywę Prezydent motywował tym, że „sprawy wskazane w postanowieniu stanowiły przedmiot obywatelskich wniosków o zarządzanie referendum, skierowanych w latach 2012⁶⁴, 2013⁶⁵ i 2014⁶⁶

⁶² Druk Senatu VIII kadencji, nr 1054.

⁶³ Projekt postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia ... sierpnia 2015 r. o zarządzaniu ogólnokrajowego referendum, [w:] Druk Senatu VIII kadencji, nr 1054.

⁶⁴ Był to obywatelski wniosek z dnia 15 lutego 2012 r. o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Proponowane w nim pytanie brzmiało: „czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn?” Zob. Druk Sejmu VII kadencji, nr 254. Wniosek był rozpatrywany przez Sejm na posiedzeniu w dniu 30 marca 2012 r., ale przepadł w głosowaniu, którego wynik był następujący: 180 za, 233 przeciw, 42 wstrzymało się. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 11. posiedzenia Sejmu w dniu 30 marca 2012 r., s. 332–406 i 408 (głosowanie nr 3).

⁶⁵ Był to obywatelski wniosek z dnia 27 sierpnia 2013 r. o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej systemu edukacji, „Ratuj maluchy i starsze dzieci też”. Proponowane w nim pytania brzmiały: pierwsze pytanie – „czy jesteś za zniesieniem obowiązku szkolnego sześciolatków?; drugie pytanie – „czy jesteś za zniesieniem obowiązku szkolnego pięciolatków?; trzecie pytanie – „czy jesteś za przywróceniem w liceach ogólnokształcących pełnego kursu historii oraz innych przedmiotów?; czwarte pytanie – „czy jesteś za stopniowym powrotem do systemu: 8 lat szkoły podstawowej + 4 lata szkoły średniej?; piąte pytanie – „czy jesteś za ustawowym powstrzymaniem procesu likwidacji szkół publicznych oraz przedszkoli?” Zob. Druk Sejmu VII kadencji, nr 1635. Wniosek był rozpatrywany przez Sejm na posiedzeniu w dniu 24 października 2013 r., ale przepadł w głosowaniu, którego wynik był następujący: 222 za, 232 przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu w dniu 24 października 2013 r., s. 269–340 oraz Sprawozdanie stenograficzne z 53. posiedzenia Sejmu w dniu 8 listopada 2013 r., s. 286 (głosowanie nr 22).

⁶⁶ Był to obywatelski wniosek z dnia 9 maja 2014 r. o poddanie pod referendum ogólnokrajowe sprawy przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Polskiej Ziemi. Proponowane w nim pytania brzmiały: pierwsze pytanie – „czy jesteś

do Sejmu VII kadencji”⁶⁷, pod którymi „podpisało się ponad 5 mln obywateli”⁶⁸. „Prezydent liczy – ocenił B. Borusewicz, że Senat w poczuciu odpowiedzialności odrzuci jego wniosek o referendum. Wówczas przed wyborcami PiS oskarży PO, która ma przewagę w Senacie, że nie słucha głosu Polaków. To jest zagrywka w kampanii wyborczej”⁶⁹.

Wniosek A. Dudy został skierowany do sześciu komisji senackich: Środowiska; Ustawodawczej; Nauki, Edukacji i Sportu; Budżetu i Finansów Publicznych; Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej; Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w celu wyrażenia opinii w sprawie projektu postanowienia głowy państwa o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum. Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 27 sierpnia 2015 r., w którym udział wzięła niemal połowa ogółu senatorów (45), zarekomendowały drugiej izbie parlamentu niewyrażenie zgody na zarządzenie referendum przez prezydenta A. Dudę⁷⁰. Zgłoszono także wniosek mniejszości zawierający postulat, aby przyjąć tę propozycję. Głosowanie w tej sprawie poprzedziła wielogodzinna debata, w której nie zabrakło też burzliwych wystąpień. Senatorowie PO przedstawili zastrzeżenia dotyczące: braku uzasadnienia skutków finansowych związanych z propozycjami obniżenia wieku emerytalnego i zmianą wieku

za utrzymaniem dotychczasowego systemu funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, określonego w ustawie z dn. 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2011 nr 12 poz. 59, ostatnia zmiana Dz. U. 2013 nr 628 poz. 1247), co zabezpiecza dotychczasową rolę tego podmiotu w wypełnianiu potrzeb narodowych?”; drugie pytanie – „czy jesteś za zobowiązaniem rządu do pilnych negocjacji Traktatu Akcesyjnego w zakresie wolnego obrotu ziemią dla obcokrajowców w Polsce – uwzględniając, iż stanowisko rządu do zmiany w traktacie powinno być następujące: Zakup polskiej ziemi przez obcokrajowców będzie możliwy od roku, w którym siła nabywczą średniej pensji Polaka będzie stanowiła minimum 90% średniej siły nabywczej średniej pensji mieszkańców 5 najbogatszych państw UE” Zob. Druk Sejmu VII kadencji, nr 2512. Wniosek skierowano jedynie do rozpatrzenia przez Sejm na posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2014 r.

⁶⁷ Zob. Uzasadnienie dołączone do Druku Senatu VIII kadencji, nr 1054.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ P. Wroński, *Borusewicz. Ale o co chodzi Prezydentowi*, „Gazeta Wyborcza” 2 września 2015, nr 204, s. 9.

⁷⁰ Druk Senatu VII kadencji, nr 1054A; Za niewyrażeniem zgody na nad wnioskiem prezydenta RP o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego opowiedziało się 24 z 45 senatorów, a 21 było przeciw. Zob. Zapis stenograficzny: Wspólne posiedzenie Komisji Środowiska (139.), Komisji Ustawodawczej (414.), Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej (185.), Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (254.), Komisji Nauki, Edukacji i Sportu (92.) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (293.) w dniu 27 sierpnia 2015 r., Senat RP – VIII kadencja, s. 19.

pójścia dzieci do szkoły z sześciu lat na siedem⁷¹, zasadności zapytania obywateli w referendum o obniżenie wieku emerytalnego w sytuacji gdy głowa państwa wyraziła wolę zainicjowania ustawy o przywróceniu stanu poprzedniego w systemie emerytalnym⁷², słuszności organizowania referendum i wyborów parlamentarnych w jednym dniu⁷³. Wiele uwagi poświęcono także kwestii lasów państwowych. Próbowano ustalić na przykład – kto konkretnie domaga się przeprowadzenia prywatyzacji lasów państwowych?⁷⁴ oraz czy pytanie Prezydenta odnośnie lasów państwowych jest tożsame z pytaniem sformułowanym w inicjatywie obywatelskiej? Wskazano przy tym, że występuje zasadnicza różnica między zwrotem „lasy państwowe” z małej litery oznaczającym wspólną własność Polaków i „Lasy Państwowe” z dużej litery, czyli gospodarstwo państwowe, jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, niebędącą przedsiębiorstwem w rozumieniu prawa⁷⁵.

Senat, zdominowany przez PO, nie zgodził się na zarządzanie referendum przez prezydenta A. Dudę. W głosowaniu wzięło udział 90 senatorów⁷⁶. Ostatecznie za opowiedziało się 35 senatorów, a 53 było przeciw, zaś dwóch wstrzymało się od głosu. Wniosek głowy państwa poparły nie tylko osoby reprezentujące w Senacie ugrupowanie J. Kaczyńskiego, ale także Jarosław Obremski – senator niezależny, kandydujący do tej izby w wyborach parlamentarnych w 2015 z ramienia PiS i trzech byłych senatorów PO, którzy tuż przed elekcją parlamentarną złożyli rezygnację z członkostwa w PO i klubie parlamentarnym tej partii. Senatorowie Stanisław Iwan i Tadeusz Kopeć kandydowali w wyborach do Senatu w 2015 r. z listy PiS, a senator Helena Hatka zdecydowała się na start do izby drugiej z ramienia własnego komitetu. Na marginesie wypada tylko dodać, że na konwencji programowej Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy w lipcu 2015 r. przedstawiono koncepcję wyrażonego ograniczenia roli Senatu w procedurze referendum ogólnokrajowego w sprawach „o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Wnioskowano, aby głosowanie ludowe zarządzane, na podstawie art. 125 Konstytucji, przez

⁷¹ Wypowiedź Aleksandra Pocięja (PO) podczas rozpatrywania punktu pierwszego porządku obrad: *wyrażenie zgody na zarządzanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ogólnokrajowego referendum*. Sprawozdanie stenograficzne z 81. posiedzenia Senatu w dniu 2 września 2015 r., s. 14.

⁷² Wypowiedź Mieczysława Augustyna (PO)..., s. 14.

⁷³ Wypowiedź Janusza Sepiōła (PO)..., s. 20.

⁷⁴ Pytanie Piotra Zientarskiego (PO)..., s. 14.

⁷⁵ Pytanie Bogusława Śmigiełskiego (PO)..., s. 22–23.

⁷⁶ Głosowanie nr 1 w czasie posiedzenia Senatu w dniu 4 września 2015 r.

Sejm lub Prezydenta za zgodą Senatu mógł zarządzać wyłącznie Prezydent po zasięgnięciu opinii Senatu⁷⁷. Pomysł partii J. Kaczyńskiego wiązał się więc z utratą przez drugą izbę parlamentu bardzo istotnego uprawnienia, a mianowicie kompetencji ostatecznego rozstrzygnięcia o uruchomieniu ciągu czynności proceduralnych związanych z przeprowadzeniem referendum w ustalonym przez głowę państwa terminie i kształcie, bądź nie wyrażeniu na nie zgody.

Referendum zarządzane przez prezydenta B. Komorowskiego za zgodą Senatu na 6 września 2015 r. nie miało wiążącego wyniku. Powodem okazała się frekwencja, która wyniosła zaledwie 7,8 % uprawnionych do głosowania⁷⁸ i była najniższą z odnotowanych we wszystkich ogólnokrajowych głosowaniach przeprowadzonych w Europie po 1945 r.⁷⁹. Mimo że jeszcze na dwa tygodnie przed ustalonym terminem referendum, 32% badanych przez CBOS respondentów zadeklarowało w nim swoje uczestnictwo⁸⁰.

Konkluzje

Referendum zarządzane przez Prezydenta za zgodą Senatu stanowi istotę nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej. Przeprowadzona wyżej analiza dowiodła, że cztery z pięciu zgłoszonych dotychczas propozycji takiego referendum stanowiło element kampanii wyborczych. Działania podejmowane przez głowy państwa niejako „przy okazji” i obliczone wyłącznie na określony efekt nie przyniosły rezultatu. Bowiem wymagana większość obywateli nie stawiała się przy urnach zarówno 18 lutego 1996 r. jak i 6 września 2015 r. W pierwszym z wyżej wymienionych referendów niewątpliwą trudność sprawiło społeczeństwu zrozumienie pojęcia „uwłaszczenie”, celowości przeprowadzenia takiego głosowania, a także sposobu sformułowania pytania. W drugim zaś, obywatele najczęściej poddawali w wątpliwość rzetelność i sens decyzji głowy państwa

⁷⁷ *Mysząc Polska – Konwencja programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Katowice 3–5 lipca 2015, s. 48.

⁷⁸ Zob. Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2015 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 6 września 2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1375).

⁷⁹ G. Osiecki, M. Potocki. *Referendum przeszło do historii*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8 września 2015, nr 174, s. A4.

⁸⁰ *Polacy o wrześniowym referendum zarządzonym przez prezydenta Bronisława Komorowskiego*, nr 121/2015, Komunikat z Badań CBOS, Warszawa, wrzesień 2015, s. 11.

podjętej w sposób nagły (bezpośrednio po przegranej przez B. Komorowskiego pierwszej tury wyborów prezydenckich) oraz koszt referendum. Natomiast w pozostałych przypadkach „hamulcem” dla inicjatyw Prezydentów okazał się Senat, którego większość wywodziła się z innych, niż oni sami środowisk politycznych. PiS będąc jeszcze w opozycji zwróciło uwagę na fakt, że w określonych uwarunkowaniach politycznych druga izba parlamentu może stanowić skuteczną zaporę dla referendalnych pomysłów głowy państwa i zaproponowało, aby referendum zarządzane przez Prezydenta za zgodą Senatu mógł zarządzać wyłącznie Prezydent po zasięgnięciu opinii Senatu. Nie można się zatem oprzeć wrażeniu, że politycy najczęściej proponują rozwiązania korzystne dla siebie samych lub mające spełnić oczekiwania elektoratu.

STRESZCZENIE

Analiza jest poświęcona referendum ogólnokrajowemu zarządzanemu przez Prezydenta RP za zgodą Senatu. Pokazuje się w niej, że cztery z pięciu zgłoszonych dotychczas propozycji takiego referendum były elementem kampanii wyborczych i w tym też kontekście ustosunkowywał się do nich Senat.

Krystyna Leszczyńska

A NATIONWIDE REFERENDUM ORDERED BY THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND AND APPROVED BY THE SENATE

A referendum ordered by the President and approved by the Senate is the essence of modern representative democracy. The above analysis demonstrated that four out of five referendums thus far proposed were simply used as bargain chips in electoral campaigns. The actions of the Heads of State that were taken somewhat “by the way” and calculated to bring a specific result turned out to be futile, as the voter turnout, both on 18 February 1996 and 6 September 2015, was below the required threshold for the referendum results to be legally binding. In the first of the aforementioned referenda the term “enfranchisement” proved difficult to understand for the society as did the aim of the vote and the way the question was formulated. In the second the citizens frequently questioned the honesty and purport of the decision of the head of state that was only reached after B. Komorowski lost first round of presidential elections as well as the cost of the

referendum. Whereas in the other cases, the initiatives of the Presidents were “throttled” by the Senate, whose members originated from different political circles than the President at the time. Still in opposition PiS pointed out that in specific political conditions the second chamber of parliament may form an effective barrier for referendum ideas of the head of state and proposed that a referendum ordered by the President with the consent of Senate could only be ordered by the President after the latter has asked the Senate about its opinion. Thus we have the irresistible impression, that politicians are most often putting forward solutions that are beneficial for themselves or such, that meet the expectations of their electorate.

KEY WORDS: *President, Senate, referendum, consent to managment, turnout*

Bibliografia

- Garlicki L., *Uwagi do art. 125 Konstytucji*, [w:] L. Galicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2001.
- M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2001, nr 2331.
- Sarnecki P., *Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 3.
- Wałęsa L., *Droga do prawdy. Autobiografia*, Warszawa 2008.
- Zientarski P.B., *Organizacja wewnętrzna Senatu. Studium prawnoustrojowe*, Toruń 2011.

Ryszard Piotrowski

Stosowanie prawa łaski przez Prezydenta RP

SŁOWA KLUCZOWE:

konstytucja, prawo łaski, zasady prawa, proces karny, Prezydent RP, indywidualna abolicja, prawo do sądu

STUDIA I ANALIZY

Konstytucja RP stanowi w art. 139, że Prezydent Rzeczypospolitej „stosuje prawo łaski”. Treść tego prawa, a także charakter i zakres czynności Prezydenta nie zostały w ustawie zasadniczej zdefiniowane, a zatem stanowią jedno z pojęć „zastanych”¹, których znaczenie zależy od poglądów doktryny i kształtu praktyki, wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia (...) w prawie dotychczas obowiązującym”². W doktrynie znalazł wyraz pogląd, zgodnie z którym prawo łaski należy „rozumieć w sposób tradycyjny”³.

Jednak rozumienie pojęć zastanych nie może prowadzić do rezultatów różnorodnych ze swego rodzaju antykonstytucyjną wykładnią Konstytucji, a taki właśnie charakter ma – w moim przekonaniu – uznanie, że stosowanie prawa łaski obejmuje nie tylko ułaskawienie, a więc uwolnienie prawomocnie skazanego od poniesienia orzeczonej kary i innych skutków skazania⁴, lecz również pozwala na abolicję indywidualną, czyli uwolnienie od odpowiedzialności skutkujące uniemożliwieniem prowa-

¹ Por. R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski w świetle Konstytucji RP*, „Studia Iuridica” 2006, nr 45, s. 165.

² Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 24/04.

³ Tak B. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 249.

⁴ Por. M. Snitko-Pleszko, *Instytucja ułaskawienia*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 1, s. 46.

dzenia postępowania karnego⁵. W konsekwencji, od chwili zastosowania prawa łaski w jego abolicyjnej postaci, na organach prowadzących postępowanie, a w szczególności na właściwym sądzie, spoczywa obowiązek „niezwłocznego wydania orzeczenia o umorzeniu postępowania, z uwagi na okoliczność wyłączającą ściganie”⁶.

Odnalezienie w ustawie zasadniczej przesłanek do uzasadnienia prezydenckiego prawa do stosowania tak rozumianej abolicji indywidualnej nie znajduje podstaw w prokonstytucyjnej wykładni Konstytucji RP. W świetle tego rodzaju wykładni można natomiast uznać, że prawo łaski, o którym mowa w art. 139 Konstytucji RP obejmuje ograniczoną abolicję indywidualną, polegającą na tym, że Prezydent RP uwalnia osobę objętą postępowaniem karnym od skutków tego postępowania wyrażających się w wydaniu prawomocnego wyroku, ale nie uwalnia sądów od ich konstytucyjnych zadań i nie unicestwia prawa do sądu.

Za tego rodzaju wnioskiem przemawia wynikający z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek takiej wykładni jej postanowień, w tym również odwołujących się do pojęć zastanych, która zapewni realizację w największym możliwym stopniu zasad i wartości konstytucyjnych. Dotyczy to w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady podziału władz, które mają kluczowe znaczenie dla identyfikacji konstytucyjnego modelu władzy sądowniczej i konstytucyjnej roli Prezydenta RP wobec wymiaru sprawiedliwości, ukształtowanej zwłaszcza przez art. 173 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym sądy są władzą niezależną i odrębną od innych władz. Dotyczy to także znaczenia prawa do sądu w demokratycznym państwie prawnym; fundamentem tego państwa pozostaje zakaz arbitralizmu w działaniu władzy publicznej, współistotny poszanowaniu godności jednostki⁷. W świetle art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, z czego wynika zakaz takiej wykładni art. 139 Konstytucji, która pozwalałaby na ustalanie kompetencji Prezydenta RP w drodze domniemania. Zakaz ten znajduje odzwierciedlenie w art. 126 ust. 3, zgodnie z którym Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Należy podkreślić, że prawo łaski jest swego rodzaju konstytucyjnie dopuszczonym wyjątkiem od przewidzianego przez ustawy biegu zda-

⁵ Por. B. Baran, *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011, s. 307 i n.

⁶ Tamże, s. 322.

⁷ Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

rzeń. Z tego zatem powodu zakres zastosowania owej instytucji powinien być określany z powściągliwością stosowną wobec wyjątków, co powinno stanowić konstytucyjną podstawę ograniczającą kompetencje głowy państwa w tym zakresie. Kompetencji tych zasadniczo nie można kształtować na podstawie domniemań⁸.

Powściągliwość ustrojodawcy wyrażająca się w stwierdzeniu, że Prezydent RP „stосуje prawo łaski” bez określenia, na czym ono polega, jest źródłem sprzecznych interpretacji art. 139 Konstytucji.

Zdaniem jednych, abolicja indywidualna jest niedopuszczalna, skoro istotą indywidualnego aktu łaski stanowi nie uwolnienie od odpowiedzialności, ale darowanie kary⁹ lub jej złagodzenie¹⁰, możliwe dopiero po wydaniu prawomocnego wyroku¹¹, który zdaniem stosującego prawo łaski „nie jest właściwy w szerszej, pozaprawnej perspektywie”¹². Ponadto, dopuszczenie indywidualnej abolicji byłoby sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego¹³. W literaturze z zakresu postępowania karnego znalazł również wyraz pogląd, w myśl którego chociaż „na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że dopuszczalne jest ulaskawienie w postaci abolicji indywidualnej”, to jednak „przepisy art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 173 Konstytucji z 1997 r. żądają zaś jednoznacznie przestrzegania zasady trójpodziału władzy, a więc powstrzymania się władzy wykonawczej od wkraczania na obszar władzy sądowniczej”¹⁴.

Według innych poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu, kodeks postępowania karnego normuje jedynie procedurę ulaskawieniową przed sądami i Prokuratorem Generalnym, a przepisy nie dotyczą w ogóle postępowania przed organem upoważnionym do stosowania prawa łaski.

⁸ Por. R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski...*, s. 166.

⁹ Por. L. Wilk, *Prawo łaski a sprawiedliwość karnia – refleksja filozoficzno-prawna*, „Problemy prawa karnego” 2000, nr 23, s. 28. Autor stwierdza, że abolicja „w sferze łaski indywidualnej (ulaskawienia)” jest niedopuszczalna „tak z punktu widzenia konstytucyjnoprawnego (choć wyrażnego zakazu nie ma), jak i kryminalnopolitycznego”.

¹⁰ Por. D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 191.

¹¹ Por. P. Rogoziński, *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 102. Por. także B. Chorążewska, *Model prezydentury...*, s. 249.

¹² Tak A. Ławniczak, *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej w Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, Wrocław 2013, s. 29.

¹³ Por. Z. Gostyński (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. III, s. 802 i n. Przeciw dopuszczeniu stosowania prawa łaski w formie abolicji indywidualnej opowiada się R.A. Stefański, *Ulaskawienie w nowych uregulowaniach*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 9, s. 26 i n.

¹⁴ Tak S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 582.

Dlatego „Prezydent może skorzystać z prawa łaski bez wykorzystania tej procedury”¹⁵, a ponadto „Nie budzi zresztą wątpliwości, że Prezydent może zastosować łaskę w ogóle z pominięciem trybu przewidzianego w k.p.k.”¹⁶, przy czym „żaden przepis ustawy zasadniczej nie wyklucza” ułaskawienia przed prawomocnym skazaniem”¹⁷. Skoro instytucja prawa łaski nie została „w ustawie zasadniczej zdefiniowana” i stanowi ono jedno z pojęć „zastanych”, to przy jego konstruowaniu należy wziąć pod uwagę dokonany przez ustrojodawcę wybór polegający na rezygnacji z jednoznacznych wyłączeń, znanych konstytucjom, których postanowienia mogą współkształtować owo zastane pojęcie.

Instytucja prawa łaski została przecież ukształtowana w art. 47 Konstytucji marcowej; głowie państwa przysługiwało „prawo darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach”, przy czym prezydent nie mógł „stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm”. W myśl art. 69 Konstytucji kwietniowej prezydent mógł „aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę, wymierzoną orzeczeniem prawomocnym, tudzież uchylić skutki skazania”.

A zatem, ponieważ obowiązująca Konstytucja nie zawiera tego rodzaju wyłączeń, to „całkowicie uprawnionym jest wniosek, że takich prawnych ograniczeń w stosowaniu prawa łaski” ustrojodawca „wprowadzić nie chciał”¹⁸. Brak odpowiedniej regulacji w kodeksie postępowania karnego nie może wyznaczać treści konstytucyjnego prawa łaski, gdyż postanowienia Konstytucji nie powinny być interpretowane z perspektywy ustawy.

Pogląd, według którego powściągliwość obowiązującej Konstytucji w uregulowaniu prawa łaski oznacza, że ustrojodawca nie wprowadził ograniczeń w jego stosowaniu, nie wydaje się jedyną dopuszczalną interpretacją wyboru twórców ustawy zasadniczej. Można przecież przyjąć, że uznali oni za wystarczające te ograniczenia stosowania prawa łaski, które wynikają z wykładni Konstytucji wykluczającej przecież jej stosowanie polegające wyłącznie na odczytywaniu tekstu art. 139 i redukowaniu normy konstytucyjnej do literalnego brzmienia tego przepisu. Trudno byłoby założyć, że twórcy obowiązującej Konstytucji ograniczyli się do recepcji art. 24 ust. 1 pkt 10 Konstytucji PRL, w myśl którego Rada Państwa „stosuje prawo łaski”. Tym samym trudno zaakceptować rozumowa-

¹⁵ T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 1330.

¹⁶ Tamże, s. 1329.

¹⁷ Tamże, s. 1328.

¹⁸ Tak B. Baran, *Prawo łaski...*, s. 310.

nie oparte na uznaniu za aktualne poglądów dotyczących dopuszczalności abolicji indywidualnej w ramach ułaskawienia, sformułowanych w odniesieniu do ustawy zasadniczej państwa opartego na innych założeniach ustrojowych aniżeli właściwe demokratycznemu państwu prawnemu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego znajduje jednak wyraz stanowisko, w myśl którego ponieważ konstytucyjna regulacja prawa łaski jest bardzo ogólnikowa „zachowują w jej wypadku aktualność poglądy powstałe w poprzednim, podobnym stanie prawnym, uznające za dopuszczalne uwolnienie od odpowiedzialności karnej, zanim nastąpi prawomocne orzeczenie kary”¹⁹. Trudno jednak uznać poprzedni stan prawny za podobny do obecnego, zwłaszcza że powołany dla uzasadnienia tej tezy pogląd (ułaskawienie polegające na abolicji indywidualnej, czyli na przebaczeniu popełnionego przestępstwa, jest możliwe „nawet jeżeli nie została jeszcze orzeczona kara za to przestępstwo, co uniemożliwia wszczęcie lub nakazuje umorzenie postępowania karnego w takiej sprawie”²⁰) odwołuje się z kolei do opinii²¹ sformułowanej nie na tle Małej Konstytucji, ale na tle prawa i praktyki ustrojowej nader odległej od zasad i wartości obowiązującej Konstytucji. Co więcej, w owej opinii – powoływanej w literaturze jako przesłanka odnalezienia w obowiązującej obecnie Konstytucji podstaw dla abolicji indywidualnej – stwierdzono, że „niechętny stosunek naszej teorii do tej formy ułaskawienia jest rzeczą słuszną i zasługującą na pełne poparcie. Stosowana w tej formie łaska stanowi środek daleko idącej i trudnej do zaakceptowania w państwie praworządnym i demokratycznym ingerencji jednego z najwyższych organów władzy państwowej w dziedzinę kompetencji organów wymiaru sprawiedliwości. Abolicja indywidualna byłaby ponadto środkiem niezrozumiałego dla społeczeństwa uprzywilejowania pewnych jednostek (czego nie ma przy abolicji generalnej), łamania demokratycznej zasady równości prawa dla wszystkich obywateli”²². Pogląd ten zachowuje ponadustrojową aktualność, ale nie oznacza przecież – wbrew powołanym stanowiskom – jakiegokolwiek akceptacji dla abolicji indywidualnej w Polsce Ludowej, dopuszczalnej wobec braku w ówczesnej Konstytucji odpowiedniego prawnego zakazu. A zatem, jak wskazywano w cytowanej tu monografii „dla wykazania niepożądanego charakteru tego rodzaju praktyki ułaskawień, która nie jest przecież przez Radę Państwa uprawiana, trzeba się więc odwołać do merytorycznych,

¹⁹ Tak B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 501. Por. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 678 i n.

²⁰ Tak L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2006, s. 199.

²¹ Por. A. Murzynowski, *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965, s. 128.

²² Tamże, s. 127.

nie zaś formalnoprawnych argumentów”²³. Powściągliwość Konstytucji PRL w regulowaniu stosowania prawa łaski nie może być zatem uznawana za przesłankę tezy, zgodnie z którą zastane pojęcie prawa łaski obejmuje abolicję indywidualną także – w świetle powoływanego stanowiska ówczesnej doktryny – z innych względów aniżeli jedynie przesłanki formalne. Według A. Murzynowskiego w świetle obowiązującej Konstytucji RP „brak jest niestety formalnych podstaw do uznania niedopuszczalności wydania aktu łaski w formie indywidualnej abolicji. Byłaby to jednak praktyka w demokratycznym państwie prawnym wysoce niepożądana, stanowiąc trudną do zaakceptowania ingerencję Prezydenta w dziedzinę kompetencji organów wymiaru sprawiedliwości, ścigających i orzekających o odpowiedzialności karnej sprawców przestępstw z przestrzeganiem zasady legalizmu”²⁴.

We współczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego reprezentowany jest pogląd, że stosowanie prawa łaski jest prezydenckim uprawnieniem indywidualnym (prerogatywą osobistą), a Prezydent „nie jest w żaden sposób ograniczony w możliwości stosowania prawa łaski”, przy czym kompetencja ta jest związana „wyłącznie z głową państwa” i z tego powodu „jej realizacja (...) nie jest i nie może być kontrolowana”²⁵. Na osobisty charakter tej kompetencji Prezydenta zwraca uwagę P. Sarnecki²⁶. Prerogatywy Prezydenta to jego akty osobiste określające „zakres dopuszczalnego samodzielnego działania Prezydenta”²⁷.

W świetle Konstytucji RP stosowanie prawa łaski (art. 139 Konstytucji) jest aktem urzędowym Prezydenta, który to akt dla swej ważności nie wymaga podpisu premiera (art. 144 ust. 3 p. 18). Ustrojodawca zatem ukształtował prawo łaski w taki sposób, że wykluczył jakiegokolwiek uzależnienie wykonywania tej kompetencji przez Prezydenta od woli innych organów, czy to władzy wykonawczej, czy sądowniczej. To Prezydent stosuje prawo łaski, pozostałe organy państwowe powinny współdziałać z nim w tym zakresie, a Konstytucja RP „pozostawia Prezydentowi swobodę decydowania o ulaskawieniu”²⁸. Należy pamiętać, że za naruszenie Kon-

²³ Tamże, s. 128.

²⁴ Tak A. Murzynowski, *Refleksje na temat instytucji ulaskawienia w świetle aktualnego stanu prawnego*, [w:] A. Łopatka (red.), *Prawo. Społeczeństwo. Jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, Warszawa 2003, s. 490.

²⁵ J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 225. Por. także R. Piotrowski, *Stosowanie prawa łaski...*, s. 167.

²⁶ Por. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 139*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 3.

²⁷ Tak Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 358.

²⁸ W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003, s. 317.

stytucji lub ustawy przez akt stosowania prawa łaski Prezydent ponosi odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Prawo łaski jest uważane za tradycyjne uprawnienie głowy państwa. Prezydent stosując je nie uczestniczy w wymiarze sprawiedliwości, ale „okazuje skazanemu miłosierdzie”²⁹. W literaturze podkreślono, że Prezydent stosując prawo łaski nie jest związany żadnymi przepisami określającymi przesłanki tego aktu, który nie wymaga uzasadnienia³⁰. Oznacza to „swobodę oceny Prezydenta, który podlega w tym względzie jedynie kontroli ze strony opinii publicznej”³¹.

Prawo łaski, o którym mowa w art. 139 Konstytucji, jest rozumiane w doktrynie prawa konstytucyjnego jako odnoszące się do skutków wyroku sądowego skoro polega ono na darowaniu „kary orzeczonej prawomocnym wyrokiem sądu”³², na tym, że głowa państwa ma prawo „ułaskawiać osoby skazane na jakąkolwiek karę”³³. Prawo to może dotyczyć „prawomocnych orzeczeń sądowych” i może „zostać orzeczone w stosunku do każdego skazanego”³⁴. Pozwala ono Prezydentowi „na darowanie lub złagodzenie kary każdej osobie prawomocnie skazanej wyrokiem sądu karnego, z wyłączeniem możliwości ułaskawienia osoby skazanej przez Trybunał Stanu”³⁵; prawo łaski „należy odróżnić” od aktów amnestii bądź abolicji, „bo są to akty o charakterze ogólnym (abstrakcyjnym) i jako takie mogą być podjęte tylko w formie ustawy, a więc przez parlament”³⁶.

Trudno byłoby zatem uznać, że – w świetle jednolitego stanowiska doktryny – zastane pojęcie prawa łaski jest rozumiane jako obejmujące abolicję indywidualną. W literaturze przedmiotu wskazano, że abolicja indywidualna „mieści się w pojęciu prawa łaski nie będąc żadną jego nadzwyczajną postacią, stąd też nie wydaje się możliwe przyjęcie, że musi być ona konstytucyjnie jednoznacznie dopuszczona”³⁷; jednak

²⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 184.

³⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 613.

³¹ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski 1989–1997*, Warszawa 1999, s. 308.

³² Tak W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 178.

³³ Tak P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 87.

³⁴ Tak R. Balicki, *Uwagi do art. 139*, [w:] M. Haczekowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 348.

³⁵ Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 261.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tak K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013, s. 337.

„formalna dopuszczalność abolicji indywidualnej, wynikająca z braku odmiennego zastrzeżenia, nie oznacza, że prawo łaski w tej formie może być wykonywane bez żadnych ograniczeń. Wynikają one bowiem z różnych uwarunkowań, także konstytucyjnych (...)”³⁸. Zarazem też brak precyzji ustawy zasadniczej pozwala Prezydentowi „na szerokie rozumienie jego kompetencji do stosowania prawa łaski”³⁹ i dysponowanie „pełnym prawem do okazania łaski”⁴⁰.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono, że ułaskawienie jest „szczególną instytucją prawa karnego procesowego, wyrazem swoistego aktu łaski okazanego skazanemu i indywidualizacji kary pozbawienia wolności. Jest to szansa dana sprawcy przestępstwa powrotu do społeczeństwa i darowania reszty kary”⁴¹. Istotne znaczenie ma fakt, że – zdaniem Trybunału – „przesłanką stosowania tego aktu łaski nie jest żadna z okoliczności podważających winę skazanego, czy też wysokość orzeczonej kary, lecz inne okoliczności (...), takie jak zachowanie skazanego po wydaniu wyroku, stan zdrowia, rozmiary wykonanej kary, naprawienie wyrządzonej szkody, inne szczególne wydarzenia”. W świetle tego stanowiska ułaskawienie jest możliwe dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania karnego.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego trudno jednak zaakceptować doktrynalny postulat „szerokiego rozumienia” kompetencji Prezydenta do stosowania prawa łaski i uznania, że obejmuje ono abolicję indywidualną. Byłoby to przecież równoznaczne z ustalaniem kompetencji konstytucyjnych w drodze domniemania, niezgodnym z art. 7 Konstytucji RP, który – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – „wyklucza domniemanie kompetencji organów konstytucyjnych”⁴². Na dorobek orzeczniczy Trybunału składa się także przekonanie, że żadnej kompetencji „organu wyposażonego we władzę publiczną, w państwie prawnym nie można domniemywać, lecz w każdym wypadku znajdować musi wyraźną podstawę konstytucyjną, a przynajmniej ustawową. Odmienne poglądy pozostawałyby w kolizji z konstytucyjną zasadą legalizmu, nakazującą wszystkim organom władzy i administracji państwowej działanie na podstawie przepisów prawa”⁴³. Pogląd ten znajduje pełne odniesienie do Prezydenta RP, odnajdującego w Konstytucji podstawę kompetencyjną do stosowania abolicji indywidualnej, zwłaszcza w kontekście istotnych rozbieżności w doktrynie dotyczących tej kwestii.

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże, s. 340.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. Ts 47/06.

⁴² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 11/02.

⁴³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/95.

Według Trybunału Konstytucyjnego „kompetencję konstytucyjnego organu państwa stanowi upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach w przedmiotowo określonej sferze; podjęcie tego działania może być obowiązkiem prawnym bądź uprawnieniem danego organu”⁴⁴, przy czym „zadania centralnych organów konstytucyjnych wykonywane są przez wykorzystanie kompetencji zarówno konstytucyjnych jak i ustawowych, a nadto – wynikających z innych aktów powszechnie obowiązujących (ratyfikowanych umów międzynarodowych, a nawet – rozporządzeń)”⁴⁵.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 7 Konstytucji „nakłada przede wszystkim na organy państwowe obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi”⁴⁶, stanowiąc dyrektywę „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone”⁴⁷. Wypada zatem odrzucić tego rodzaju interpretację w odniesieniu do ustalania treści sprawowania prawa łaski przez Prezydenta i uznać, że nie obejmuje ono abolicji indywidualnej, skoro jej związek z prawem łaski polega na braku zakazu ułaskawiania innych osób niż prawomocnie skazane.

Wydaje się, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyklucza zaakceptowanie wykładni Konstytucji pozwalającej na dopuszczenie abolicji indywidualnej jako aktu łaski. Pozbawiałoby to przecież Konstytucję niezbędnej określoności wymaganej w demokratycznym państwie prawnym dla regulacji prawa do sądu, naruszając tym samym tożsamość ustawy zasadniczej. Ułaskawienie jest instytucją prawa karnego procesowego, mającego spełniać wymogi sprawiedliwej procedury. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „w demokratycznym państwie prawnym regulacja postępowania sądowego musi spełniać wymóg określoności. Oznacza to, że przepisy ustawowe muszą odpowiadać kryteriom minimalnej zrozumiałości i precyzji językowej oraz zapewniać wystarczający stopień związania decyzji organów państwowych. Muszą one być tak zredagowane, aby jednostka mogła przewidzieć konsekwencje swoich postępowań, a także przewidzieć decyzje organów państwowych. Ustawy regulujące postępowanie sądowe muszą w szczególności w sposób precyzyjny normować prawa stron oraz zaskarżanie orzeczeń sądowych. Ustawa, która nie spełnia wymogu określoności w tym zakresie,

⁴⁴ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kpt 2/08.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 20/01.

⁴⁷ Tamże.

narusza prawo do sądu zagwarantowane w art. 45 Konstytucji”⁴⁸. Wymóg tak rozumianej określoności jako gwarancji prawa do sądu dotyczy także Konstytucji. Byłaby ona sprzeczna sama ze sobą, gdyby zaakceptowano pogląd, że kreuje niewyrażone w niej prawo do abolicji indywidualnej, ustalone w drodze domniemania kompetencji, opartego na wykładni możliwej dzięki aprobachie niektórych poglądów doktryny, identyfikujących zastane pojęcie prawa łaski.

W praktyce stosowania Konstytucji RP z 1997 r. Prezydent nie dokonywał abolicji indywidualnej. Jednakże w 2015 r. miało miejsce zastosowanie prawa łaski w postaci indywidualnego aktu abolicyjnego, na mocy którego nastąpiło „przebaczenie i puszczenie w niepamięć oraz umorzenie postępowania” wobec czterech osób skazanych nieprawomocnie⁴⁹.

Zróżnicowane i niejednoznaczne stanowisko doktryny w kwestii interpretacji konstytucyjnych podstaw ułaskawienia pozwala jednak na uznanie tego aktu Prezydenta za zgodny z ustawą zasadniczą pod warunkiem dalszego prowadzenia postępowania sądowego aż do uzyskania prawomocnego wyroku. Stosowanie prawa łaski w tej szczególnej postaci, jaką jest abolicja indywidualna, może być uznane za zgodne z Konstytucją, jeżeli jest rozumiane jako deklaracja Prezydenta zapowiadająca, że prawomocny wyrok w danej sprawie, niekorzystny dla oskarżonego, nie zostanie wykonany. Inaczej mówiąc, postępowanie sądowe toczy się dalej mimo aktu abolicji indywidualnej, która nie jest traktowana jako negatywna przesłanka procesowa, aczkolwiek wiadomo, że oskarżony nie poniesie kary, jeżeli taka zostanie orzeczona, a wyrok stanie się prawomocny.

Tego rodzaju interpretacji Konstytucji wymaga konieczność rozumienia zastanego pojęcia prawa łaski w sposób zgodny z jej zasadami i wartościami. Prezydent jest organem władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji), nie może zatem podejmować działań w obszarze władzy sądowniczej⁵⁰ ze względu na jej odrębność i niezależność od innych władz (art. 173 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada podziału władz zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Nato-

⁴⁸ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 11/02.

⁴⁹ Por. S. Waltoś, P. Hofmanski, *Proces karny...*, s. 582.

⁵⁰ Tamże.

miast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władz są niezależność sądów i niezawisłość sędziów⁵¹.

Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny „tylko (...) wobec władzy sądowniczej „rozdzielenie” oznacza zarazem „separację”, gdyż do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany był on wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. Wynika to ze szczególnego powiązania władzy sądowniczej z ochroną praw jednostki (...)”⁵². Na tym tle należy rozważyć pogląd Trybunału, w myśl którego wprawdzie rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa i każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych, to jednak „mechanizm hamowania i równowagi, zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w zakresie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nie objętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne”⁵³.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwala zatem uznać, że wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, może być dokonywane wyjątkowo i powinno znajdować uzasadnienie w określonej wartości konstytucyjnej⁵⁴.

Tylko o sądach i trybunałach Konstytucja RP stanowi, że są one „władzą odrębną i niezależną od innych władz” (art. 173). „Odrębny” to „zupełnie inny, różny od innych, odmienny, swoisty”, a także „będący samodzielną całością, oddzielny, osobny”. „Niezależny” zaś to „nie będący zależnym od nikogo i niczego, podporządkowany nikomu i niczemu; sam o sobie decydujący; samodzielny, niezawisły”, oraz „nie podlegający czyjemuś wpływowi”⁵⁵.

Z punktu widzenia językowego, art. 173 Konstytucji w sposób jednoznaczny oddziela władzę sądowniczą od innych władz zakładając, że stanowi ona samodzielną całość. A zatem zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji powinna być w odniesieniu do władzy sądowniczej rozumiana w taki sposób, by jej „odrębność i niezależność” była należycie respektowana. Argument, w myśl którego względ

⁵¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/99.

⁵² Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/94.

⁵³ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 12/03.

⁵⁴ Por. R. Piotrowski, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2010, nr 1, s. 17 i n.

⁵⁵ Tak B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996, s. 616 i 664.

na zasadę równowagi władz przemawia za dopuszczeniem oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej na władzę sądowniczą wymaga analizy w kontekście konstytucyjnego wymogu zachowania odrębności i niezależności tej władzy. Oznacza to, że ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej w sferę oddziaływania władzy sądowniczej możliwa jest jedynie w konstytucyjnie dopuszczonym zakresie. Ustanowiona w Konstytucji zasada podziału władz jest rozumiana w doktrynie i judykaturze jako konstytucyjny przejaw koncepcji domniemań kompetencyjnych, które nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych⁵⁶. Domniemanie kompetencyjne wynikające z art. 10 Konstytucji zostaje w odniesieniu do władzy Sądów i Trybunałów wzmocnione przez art. 173 Konstytucji. Nie może być ono przełamane przepisami zwykłej ustawy ani też w drodze wykładni Konstytucji⁵⁷.

Prawo łaski nie może zatem być interpretowane w oderwaniu od konstytucyjnych wyznaczników relacji między władzą wykonawczą a sądowniczą. Z tego punktu widzenia należy uznać abolicję indywidualną, rozumianą jako negatywna przesłanka procesowa, za trudną do pogodzenia z Konstytucją praktykę jej stosowania. Natomiast można zaakceptować w świetle Konstytucji takie rozumienie abolicji indywidualnej, które pozwala na dalsze prowadzenie postępowania, aczkolwiek ewentualny wyrok skazujący nie zostanie wykonany ze względu na dokonane ułaskawienie. Prezydent nie może przecież zablokować wymierzenia sprawiedliwości przez sąd ani zastąpić sądu, może jedynie spowodować, że wydany wyrok nie będzie skuteczny. Ułaskawienie w postaci tak rozumianej abolicji odnosi się do skutków wyroku, ale nie do rezultatów procesu toczącego się przed niezależnym sądem i niezawisłymi sędziami. Prezydent nie jest przecież sądem, nie ustala prawdy, nie orzeka o winie i karze, nie jest najwyższym sędzią decydującym dyskrecjonalnie o rozstrzygnięciu procesu karnego. Może jedynie uczynić bezskutecznym podlegający wykonaniu wyrok, ale nie może zmienić winnego w niewinnego ani wyłączyć domniemania niewinności, zgodnie z którym każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Ułaskawienie przed prawomocnym wyrokiem jest niezgodne z Konstytucją, ponieważ odbiera prawo do niewinności. Ten, kto korzysta z abolicji indywidualnej rozumianej jako negatywna

⁵⁶ Tak L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne...*, s. 76.

⁵⁷ Por. R. Piotrowski, *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015, s. 166 i n.

przesłanka procesowa, traci wspomniane prawo, gwarantowane konstytucyjnie, ponieważ zamknięto mu drogę do ustalenia, że jest niewinny.

Za takim rozumieniem abolicji indywidualnej, które wymaga dalszego prowadzenia postępowania, nie zaś jego umorzenia, przemawia także art. 529 kodeksu postępowania karnego, w myśl którego wniesieniu i rozpoznaniu kasacji na korzyść oskarżonego nie stoi na przeszkodzie akt łaski. W świetle tego przepisu w przypadku wydania prawomocnego wyroku postępowanie sądowe może się toczyć mimo zastosowania prawa łaski⁵⁸.

Abolicja indywidualna jest trudna do pogodzenia z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu, które jest nie tylko prawem każdego do rozpatrzenia jego sprawy, lecz również prawem sądu do rozpatrywania spraw tego wymagających. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „*wyrażona przez art. 10 Konstytucji zasada podziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej dotyczy przede wszystkim zachowania istotnych atrybutów każdej z tych władz. Takim atrybutem władzy sądowniczej jest, w jej segmencie sądowym, kompetencja do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu podmiotowego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji)*”⁵⁹. Abolicja indywidualna pozbawia sądy prawa do sądenia, przysługującego im na mocy Konstytucji niezależnie od stanowiska Prezydenta, który nie może pozbawić wymiaru sprawiedliwości jego atrybutów. Nie może zatem stosować prawa łaski w taki sposób, który odbierałby sądowi zdolność sądenia. Prezydent może natomiast zadeklarować, że prawomocny wyrok nie zostanie wykonany, ponieważ w ten sposób nie odbiera władzy sądowniczej jej praw, a zarazem nie pozbawia możliwości wykonania obowiązków.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał w swym orzecznictwie, że „*na treść prawa do sądu składają się trzy uprawnienia, a mianowicie: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej (zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia)*”⁶⁰. Prawo to może podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc ograniczeniom ustanawianym tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych

⁵⁸ Por. D. Świecki (red.), *Kodeks Postępowania Karnego, Komentarz*, t. II, Warszawa 2015, s. 468 i n. Por. także A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1079.

⁵⁹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 2/05.

⁶⁰ Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 9/01.

osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Abolicja indywidualna, rozumiana jako negatywna przesłanka procesowa, jest takim ograniczeniem prawa do sądu, które nie znajduje podstawy w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trudno uznać za dokonywane w ustawie to właśnie ograniczenie, skoro ma ono podstawę w dyskusyjnej wykładni zastanego pojęcia prawa łaski, nie zaś w tekście Konstytucji czy ustawy. Trudno też uznać za konieczną w demokratycznym państwie, a zatem zgodną z wymaganiami proporcjonalności, praktykę stosowania prawa łaski polegającą na naruszaniu konstytucyjnych zasad ustrojowych, w tym zasady podziału władz, zasady odrębności sądów i ich niezależności od innych władz. Wprawdzie abolicja indywidualna rozumiana jako negatywna przesłanka procesowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jeżeli należy do nich wykluczenie prawa do sądu ze względu na wybór preferencji dokonany dyskrecyjnie przez Prezydenta. Wbrew wymaganiom ustalonym w orzecznictwie⁶¹ Trybunału Konstytucyjnego nie jest to jednak regulacja niezbędna dla ochrony interesu publicznego, a jej efekty nie pozostają w proporcji do ciężaru, jaki nakłada odbierając domniemanie niewinności objętemu abolicją prowadzącą do umorzenia postępowania w konkretnej sprawie. Abolicja indywidualna jako negatywna przesłanka procesowa narusza istotę prawa do sądu nierozzerwalnie związanego z uzyskaniem prawomocnego wyroku.

Prawo do sądu przysługuje każdemu, ale zarazem także społeczeństwu. Abolicja indywidualna nie pozbawia prawa do sądu – a więc do poznania prawdy sądowej – ani tego, przeciw komu postępowanie powinno się toczyć, ani społeczeństwa, pod warunkiem uznania, że ów akt nie blokuje procesu, ale jedynie uwalnia od skutków prawomocnego skazania. Prawo do sądu jest przecież współistotne prawu do prawdy, która w myśl wstępu do Konstytucji jest normatywną podstawą ustroju Rzeczypospolitej⁶². Ułaskawienie przed prawomocnym wyrokiem nie może uniemożliwiać ustalenia prawdy i przywrócenia równowagi społecznej naruszonej przez czyny, ze względu na które ma toczyć się postępowanie prawne. Istotą procesu karnego jest przecież ustalenie prawdy, nie zaś jedynie wykonanie wyroku skazującego. Dającą się pogodzić z Konstytucją abolicja indywidualna powinna oznaczać, że osoba, wobec której w ten sposób zastosowano prawo łaski, nie zostanie poddana karze niezależnie od prawomocnego wyroku. Inne rozumienie tego rodzaju abolicji wyłącza podanie działań władzy wykonawczej kontroli sądowej w sferze szczególnie

⁶¹ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/94.

⁶² Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 13/05.

wrażliwej ze względu na potencjalne zagrożenia praw jednostki. Może się bowiem okazać, że naruszanie prawa przez dysponentów środków przymusu w rozmaitych jego postaciach nie będzie miało właściwego finału w sądzie, ponieważ Prezydent – według ustalonych przez siebie kryteriów – wyeliminuje tę ważną gwarancję praworządności. W doktrynie zwrócono uwagę na przydatność abolicji indywidualnej dla władzy ze względu na „szereg szczególnych okoliczności charakteryzujących funkcjonowanie tajnych współpracowników i funkcjonariuszy”⁶³. Wskazano także w tym kontekście na „obawę o ewentualne nadużycia instytucji prawa łaski stosowanej w tej szczególnej formie”⁶⁴, ponieważ „w pewnych okolicznościach może pojawić się ogromna pokusa «zduszenia» sprawy w zarodku, a przez to pozbawienie opinii publicznej dostępu do określonej wiedzy na temat np. korupcyjnych zachowań funkcjonariuszy publicznych”⁶⁵. Interesy polityczne rządzących mogą skłaniać do stosowania abolicji indywidualnej jako środka promującego naruszanie prawa wobec perspektywy bezkarności i tajności tego rodzaju praktyk. Z tego względu wykładnię Konstytucji dopuszczającą abolicję indywidualną jako negatywną przesłankę procesową należy uznać za trudną do pogodzenia z ustawą zasadniczą. Może ona bowiem prowadzić do nieproporcjonalnych rezultatów polegających na poświęceniu podstawowych wartości demokratycznego państwa prawnego, do których należy wykluczenie arbitralności w działaniu władzy publicznej, w imię wątpliwego konstytucyjnie zwiększenia sprawności działania tej władzy. Wstęp do Konstytucji RP wymaga od instytucji publicznych rzetelności i sprawności, nakazując traktowanie tych wartości jako równocennych, co nie pozwala na akceptację jednostronnego preferowania sprawności.

Prokonstytucyjna wykładnia ustawy zasadniczej nie pozwala na uznanie, że pojęcia zastane – takie, jak prawo łaski – mają blankietowy charakter i mogą być interpretowane w sposób formalistyczny, w oderwaniu od zasad i wartości konstytucyjnych. Nie sposób także przyjąć, że „ustawa zasadnicza celowo ogólnie określa kompetencję prezydenta do stosowania prawa łaski, tak aby zapewnić głowie państwa nieskrępowaną możliwość korzystania ze swego uprawnienia, i jako metodę wybrano właśnie skąpą regulację (...) dając tym samym wyraz przekonaniu, że głowa państwa winna dysponować pełnym prawem do okazania łaski”⁶⁶. Nawet jeśli taki byłby zamiar twórców Konstytucji, to nie ma on szans realizacji, skoro żadne z postanowień ustawy

⁶³ Por. B. Baran, *Prawo łaski...*, s. 320. Por. także R. Netczuk, *Tajny współpracownik policji na tle prawnoporównawczym*, Katowice 2006, s. 116 i n.

⁶⁴ Por. B. Baran, *Prawo łaski...*, s. 320.

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Por. K. Kaczmarczyk-Klak, *Prawo łaski...*, s. 340.

zasadniczej nie może być interpretowane w oderwaniu od pozostałych, a tym bardziej wbrew pozostałym. A taka właśnie wykładnia jest niezbędna, by uznać, że Prezydent może stosować prawo łaski niezgodnie z zasadami i wartościami konstytucyjnymi. Spory prawne o stosowanie prawa łaski są w istocie sporami o stosowanie Konstytucji, które powinno być oparte na dążeniu do respektowania jej charakteru jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej. Wykładnia Konstytucji nie może uzasadniać praktyki zagrażającej tożsamości demokratycznego państwa prawnego, które ta Konstytucja ustanawia.

STRESZCZENIE

Polska Konstytucja stanowi – w artykule 139 – że prezydent Rzeczypospolitej „korzysta z prawa łaski”. Dokładne znaczenie tego prawa oraz charakteru i zakresu działań podejmowanych przez prezydenta nie są zdefiniowane w ustawie zasadniczej, choć rozumienie „prawa przebaczenia”, nie może jednak prowadzić do niezgodnej z konstytucją wykładni Konstytucji. Prokonstytucyjna wykładnia ustawy zasadniczej nie pozwala na uznanie, że pojęcia zastane – takie, jak prawo łaski – mają blankietowy charakter i mogą być interpretowane w sposób formalistyczny, w oderwaniu od zasad i wartości konstytucyjnych. Spory prawne o stosowanie prawa łaski są w istocie sporami o stosowanie Konstytucji, które powinno być oparte na dążeniu do respektowania jej charakteru jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej.

Ryszard Piotrowski

THE PRESIDENTIAL POWER OF PARDON

The Polish Constitution provides – in its Article 139 – that the President of the Republic “exercises the right of pardon”. The exact meaning of this right and the nature and extent of the activities to be undertaken by the President are not defined in the basic law, though.

One’s understanding of the “right of pardon”, however, must not lead to results that produce an unconstitutional interpretation of the Constitution – and this, I believe, is the case with the interpretation to the effect that the exercise of the right of pardon extends beyond the pardoning itself, i.e. absolving a lawfully convicted person of the punishment meted out to them and of other effects of punishment, and that it also permits individual abolition, i.e. exempting the person concerned from responsibility, thus making criminal proceedings impossible. The President is part

of the executive branch of government, and his competences in respect of blocking criminal proceedings must not rest on presumption. Under the Constitution, courts are independent and separate from other branches of government.

But there are grounds to interpret the right of pardon, referred to in Article 139 of the Constitution, as encompassing limited individual abolition, where the President exempts a person under a criminal proceeding from the outcome of this proceeding (i.e. a lawful sentence, no longer subject to appeal), but where courts are not exempt from their constitutional responsibilities and where there is no demolishing of the right to fair trial – which in fact is the right to seek the truth, enjoyed by everybody, including the society and the court itself. The criminal trial of a person under individual abolition should be crowned with the passing of a lawful sentence, no longer subject to appeal – but in this case a guilty sentence would not be enforced, because of the right of pardon having been granted prior to the passing of the sentence.

Legal disputes over exercise of the right of pardon are, in fact, disputes over application of the Constitution – and this application should be founded on respect for the Constitution as the basic law of the Republic of Poland. An interpretation of the Constitution must not justify practices that threaten the democratic identity of a state governed by the rule of law, such state having been proclaimed by the Constitution itself.

KEY WORDS: *Constitution, right of pardon, rule of law, criminal proceedings, President of the Republic, individual abolition, right to fair trial*

Bibliografia

Balicki R., *Uwagi do art. 139*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.

Baran B., *Prawo łaski w polskim systemie prawnym na tle powszechnym*, Sosnowiec 2011.

Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

Chorażewska B., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.

Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski 1989–1997*, Warszawa 1999.

Czarny P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Kaczmarczyk-Kłak K., *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym dawniej i współcześnie*, Rzeszów 2013.
- Ławniczak A., *Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej w Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, Wrocław 2013.
- Murzynowski A., *Refleksje na temat instytucji ulaskawienia w świetle aktualnego stanu prawnego*, [w:] A. Łopatka (red.), *Prawo. Społeczeństwo. Jednostka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Kubickiemu*, Warszawa 2003.
- Murzynowski A., *Ulaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965.
- Piotrowski R., *Status ustrojowy sędziego a zakres i charakter zarządzeń nadzorczych*, [w:] R. Piotrowski (red.), *Pozycja ustrojowa sędziego*, Warszawa 2015.
- Piotrowski R., *Stosowanie prawa łaski w świetle Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica*” 2006, nr 45.
- Piotrowski R., *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, „*Krajowa Rada Sądownictwa*” 2010, nr 1.
- Rogoziński P., *Instytucja ulaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009.
- Sakowicz A., (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 139*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003.
- Snitko-Pleszko M., *Instytucja ulaskawienia*, „*Państwo i Prawo*” 2007, nr 1.
- Stefański R.A., *Ulaskawienie w nowych uregulowaniach*, „*Prokuratura i Prawo*” 1997, nr 9.
- Świecki D. (red.), *Kodeks Postępowania Karnego, Komentarz*, t. II, Warszawa 2015.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016.
- Wilk L., *Prawo łaski a sprawiedliwość karania – refleksja filozoficznoprawna*, „*Problemy prawa karnego*” 2000, nr 23.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002.

Sabina Grabowska

Trybunał Stanu jako specjalny organ orzekający w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta

SŁOWA KLUCZOWE:

prezydent, Trybunał Stanu, odpowiedzialność konstytucyjna,
delikt konstytucyjny

STUDIA I ANALIZY

Utworzenie specjalnego organu, którego jedynym zadaniem jest orzekanie w sprawach naruszenia konstytucji bądź ustaw przez najwyższych urzędników państwowych, w tym i prezydenta, jest spotykane stosunkowo rzadko¹. Tylko Grecja oraz Polska wprowadziły takie rozwiązanie, a do niedawna również francuskie przepisy przewidywały taką możliwość, ale nowelizacja Konstytucji w 2007 r. zmieniła uregulowania w tym zakresie². Przedmiotem opracowania jest analiza polskich regulacji dotyczą-

¹ Jak stwierdzają W. Odrowąż-Sypniewski i B. Szepietowska, przyjęty w Polsce system odpowiedzialności konstytucyjnej nie znajduje adekwatnych odpowiedników w innych państwach europejskich. Jednakże pokusiłabym się o twierdzenie, iż greckie regulacje w tej materii można uznać za zbliżone do polskich regulacji. Zob. Idem, *O systemach odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2000, nr 3, s. 7.

² Zob. E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000, s. 39, E. Popławska, *Odpowiedzialność Prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 11, s. 71–80, K. Kubuj, *Francja: Odpowiedzialność karna Prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 119–122, K. Kubuj, *Odpowiedzialność karna Prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 83, W. Skrzydło, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Francuskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 139–140, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 150–152, R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 160–161, K. Wojtyczek,

cych Trybunału Stanu w sytuacji, gdy Zgromadzenie Narodowe podejmie uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia za popełnienie deliktu konstytucyjnego.

Pozycja ustrojowa Trybunału Stanu i jego członków

Trybunał Stanu jest organem władzy sądowniczej³, jego organizacja została uregulowana w art. 199 Konstytucji RP oraz w art. 18, 19, 20e ustawy o Trybunale Stanu. Jako organ władzy sądowniczej Trybunał, zgodnie z art. 173 Konstytucji RP, jest w swych działaniach odrębny i niezależny od innych władz⁴. Trybunał Stanu jest sądem pierwszej instancji oraz sądem drugiej instancji⁵. W pierwszej instancji Trybunał orzeka w składzie: przewodniczący i czterech członków⁶. W drugiej instancji Trybunał orzeka w składzie: przewodniczący i sześciu członków, z wyłączeniem sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu sprawy w pierwszej instancji⁷. Poza rozprawą Trybunał Stanu orzeka w składzie: przewodniczący i dwu członków⁸. Działalność Trybunału finansowana

Republika Francuska, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 185.

- ³ D. Dudek, *Organy ochrony prawnej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, Lublin 1996, s. 155–156, M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie” 2002, nr 1, s. 154–155, D. Szumiło-Kulczycka, *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, s. 103.
- ⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 661–666, W. Szyszkowski, *Trybunał Stanu*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 436–438, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 219–220, D. Dudek, J. Sobczak, *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, [w:] R. Mojak (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, s. 268–269.
- ⁵ R. P. Krawczyk, *Dyskusja wokół koncepcji Trybunału Stanu*, [w:] *Prawo państwowe*, „Acta Universitatis Lodzianensis” Folia Juridica 43, Łódź 1989, s. 77–97, J. Zaleśny, *Charakter prawny Trybunału Stanu. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 7–8, s. 50–57.
- ⁶ H. Kempisty, *Trybunał Stanu. Postępowanie w pierwszej instancji*, z. 4, Warszawa 1983, s. 11–12, P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 114–115.
- ⁷ B. Opaliński, *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego. Władza sądownicza w państwach europejskich” 2011, nr 2, s. 113–114.
- ⁸ H. Zięba – Załucka, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, s. 237, M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*

jest ze środków budżetowych Sądu Najwyższego. Biuro Prezydialne Sądu Najwyższego zapewnia obsługę kancelaryjną oraz czynności sekretariatu Trybunału Stanu⁹.

Zgodnie z art. 199 Konstytucji RP Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, dwóch zastępców przewodniczącego i szesnastu członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów, na czas swojej kadencji. Po zakończeniu kadencji Trybunał Stanu zachowuje swoje kompetencje do czasu wyboru nowego składu. Zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu powinni mieć kwalifikacje wymagane dla stanowiska sędziego¹⁰. Członkami Trybunału mogą zostać tylko obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych, niekarani i niezatrudnieni w organach administracji rządowej. W sprawowaniu funkcji sędziego Trybunału Stanu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Osoby wybrane w skład trybunału składają przed Marszałkiem Sejmu przyrzeczenie sędziowskie. Ani Konstytucja, ani ustawa nie reguluje liczby kadencji, dopuszczając tym samym ponowny wybór danej osoby na członka Trybunału Stanu¹¹.

Członkowie Trybunału wybierani są na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu. Ustawa o Trybunale Stanu nie reguluje trybu wyboru członków Trybunału. Kwestie te reguluje regulamin Sejmu. Zgodnie z nim wybór członków Trybunału Stanu odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej. Prawo zgłaszania kandydatów na członków trybunału, zgodnie z art. 30 regulaminu Sejmu, posiadają: Marszałek Sejmu lub grupa co najmniej 35 posłów. Termin zgłaszania kandydatur ustala Marszałek Sejmu w pierwszym dniu pierwszego posiedzenia Sejmu. Wybór członków jest dokonywany bezwzględną większością głosów¹².

Członek Trybunału Stanu posiada immunitet sędziowski i przysługuje mu nietykalność osobista. Immunitet członka Trybunału regulują

i w III Rzeczypospolitej, [w:] K. Iwanicka, M. Skowronek, K. Stembrowicz (red.), *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane profesorowi Juliuszowi Bardachowi w sześćdziesiątce pracy twórczej*, Warszawa 1996, s. 202–203.

⁹ § 10 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu (M.P. Nr 17, poz. 135) – dalej: regulamin Trybunału Stanu.

¹⁰ J. Sobczak, *Sądy i trybunały*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 416.

¹¹ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 337–338, K. Składowski, *Trybunał Stanu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 226–227.

¹² W. Kręcisiz, *Władza sądownicza – trybunały*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009, s. 250–251.

art. 200 Konstytucji RP, art. 15a ustawy o Trybunale Stanu oraz prawo o ustroju sądów powszechnych. Zakres immunitetu jest taki sam jak w przypadku sędziów¹³.

Opróżnienie stanowiska członka Trybunału Stanu następuje wskutek zrzeczenia się funkcji, trwałej utraty zdolności do wykonywania czynności albo skazania prawomocnym wyrokiem sądu. Marszałek Sejmu, w drodze postanowienia, stwierdza opróżnienie stanowiska członka Trybunału, jednocześnie informując o tym fakcie Sejm. W przypadku wygaśnięcia mandatu członka Trybunału Stanu Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego. W takiej sytuacji wyboru uzupełniającego dokonuje się oddzielnie dla każdego opróżnionego stanowiska¹⁴.

Funkcję Przewodniczącego Trybunału Stanu pełni Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Zakres jego obowiązków i uprawnień reguluje art. 15a ustawy o Trybunale Stanu oraz uchwała Sejmu z dnia 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu¹⁵.

Przewodniczący Trybunału Stanu kieruje wszystkimi pracami Trybunału¹⁶. Wyznacza on składy orzekające w pierwszej instancji, poza rozprawą główną oraz przewodniczących tych składów, a także członków sprawozdawców i protokolantów. Przewodniczący kieruje sprawy na posiedzenia i rozprawy, wyznacza ich terminy oraz ustala porządek dzienny, a także wydaje zarządzenia poza rozprawą oraz zajmuje się korespondencją Trybunału Stanu. Ponadto przekazuje on orzeczenia Trybunału Stanu do wykonania i nadzoruje ich wykonanie przez organy władzy publicznej. Przewodniczącemu Trybunału Stanu przysługują takie same uprawnienia i obowiązki jak prezesowi sądu i przewodniczącemu wydziału, zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego¹⁷.

¹³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 211–212.

¹⁴ B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2011, s. 422–424.

¹⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 385–386.

¹⁶ § 2 regulaminu Trybunału Stanu.

¹⁷ Na temat sugerowanych zmian tej instytucji zob. B. Banaszak, *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany?* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 1, s. 9–22, M. Kozik, *Trybunał Stanu – żywa instytucja czy martwy przepis?* „Studia Iuridica Lubliniensia” T. V, Lublin 2005, s. 109–126.

Zasady postępowania przed Trybunałem Stanu

Postępowanie przed Trybunałem Stanu, czyli orzekanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, określane jest przez kilka zasad tegoż postępowania. Ze względu na uzupełniającą rolę przepisów karnych, są one w głównej mierze zaczerpnięte są z przepisów prawa i postępowania karnego¹⁸, choć nie tylko, bo niektóre z nich pochodzą z teorii państwa i prawa¹⁹. Podstawowe znaczenie ma zasada prawdy materialnej, dużą wagę przywiązuje się także do zasad: jawności, kolegialności, instancyjności, kontrydiktoryjności, skargowości i lojalności. Dotyczą one formy i sposobu postępowania Trybunału Stanu. Z kolei zasady: domniemania niewinności oraz prawa do obrony, regulują sytuację prawną osoby pociągniętej do odpowiedzialności konstytucyjnej. Ostatnia grupa – obejmująca zasady: swobodnej oceny dowodów oraz bezpośredniości – służy regulacji postępowania dowodowego²⁰.

W postępowaniu przed Trybunałem mają zastosowanie te przepisy procedury karnej, które nie są sprzeczne z ustawą o Trybunale Stanu, a także dają się pogodzić ze specyfiką postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej²¹.

Trybunał, przygotowując się do rozprawy głównej, przeprowadza wstępną kontrolę uchwały Zgromadzenia Narodowego, stanowiącej akt oskarżenia Prezydenta o popełnienie deliktu konstytucyjnego. Kontrola taka składa się z badania dopuszczalności procesu i formalnego przygotowania skargi²². Jednakże, zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu, akt oskarżenia nie może zostać zwrócony Zgromadzeniu Narodowemu w celu uzupełnienia lub rozszerzenia przeprowadzanego postępowania. Czynności podejmowane w ramach przygotowań do rozprawy głównej mogą być przeprowadzane z inicjatywy Trybunału Stanu lub na wniosek którejkolwiek ze stron postępowania, z tym, że Trybunał nie jest

¹⁸ Zob.: A. Marek, *Pojęcie zasady procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 3–4; G. Artymiak, M. Rogalski, Z. Sobolewski (red.), *Proces karny. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 32 i n.; M. Cieślak, *Zasady procesu karnego i ich system*, „Zeszytu Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prawo, 1956, nr 3, s. 158 i n.

¹⁹ Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

²⁰ Szerzej na temat zasad postępowania przed Trybunałem Stanu zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 246–262.

²¹ H. Kempisty, *Trybunał Stanu. Postępowanie...*, s. 10–18.

²² J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, s. 263–269.

związany wnioskiem strony²³. Jeżeli przy rozpatrywaniu sprawy przez Trybunał Stanu wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, Trybunał może odroczyć rozpatrywanie sprawy i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Trybunału Stanu.

Trybunał rozpatruje sprawy w granicach określonych w akcie oskarżenia²⁴. Oskarżyciel nie może zarzucić oskarżonemu popełnienia innych czynów, niż objęte aktem oskarżenia. W postępowaniu przed Trybunałem Stanu wymagany jest udział obrońcy. W postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o Trybunale Stanu i kodeksu postępowania karnego. Oskarżeni, świadkowie oraz biegli zwolnieni są z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej i państwowej. Wykluczenie jawności rozprawy przed Trybunałem może uzasadnić wyłącznie wzgląd na bezpieczeństwo państwa lub tajemnicę państwową²⁵.

Jeśli akt oskarżenia spełnia wymogi formalne, sprawa kierowana jest na rozprawę główną i staje się przedmiotem postępowania przed Trybunałem Stanu²⁶. Rozprawa jest zarządzana przez przewodniczącego Trybunału Stanu na piśmie. Zarządzenie takie zawiera: imiona i nazwiska członków Trybunału stanowiących skład orzekający, dzień, godzinę oraz miejsce rozprawy, dane stron i innych osób, które muszą być obecne na rozprawie oraz dane osób, które powinny zostać zawiadomione o jej terminie, a także inne czynności niezbędne do przygotowania rozprawy²⁷. Po zainicjowaniu rozprawy głównej nie ma możliwości zmiany składu orzekającego.

Rozprawę główną można podzielić na kilka etapów: rozpoczęcie, przewód, głosy stron oraz wyrokowanie²⁸. Rozpoczęcie rozprawy obejmuje weryfikację osób, które zostały wezwane, a także sprawdzenie, czy nie ma przeszkód do rozpoznania sprawy. Następnym etapem jest przewód, który składa się z odczytania aktu oskarżenia, przesłuchania Prezydenta, dalszego postępowania dowodowego²⁹ oraz zamknięcia przewodu. Podczas

²³ Z. Świda-Łagiewska, *Przebieg postępowania dotyczącego odpowiedzialności konstytucyjnej*, [w:] Z. Świda-Łagiewska (red.), *Trybunał Stanu w PRL*, Warszawa 1983, s. 202.

²⁴ K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2005, s. 163.

²⁵ Art. 18 ustawy o Trybunale Stanu.

²⁶ P. Sarnecki, *Opinia w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Jak należy rozumieć zwrot „sprawy będące przedmiotem postępowania [...] przed [...] Trybunałem Stanu” (art. 241 ust. 1 Konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5, s. 51–52.

²⁷ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, s. 268.

²⁸ S. Kalinowski, *Rozprawa główna w polskim prawie karnym*, Warszawa 1975, s. 66.

²⁹ Szerzej o postępowaniu dowodowym, zob. M. Czubalski, *O pojęciu i klasyfikacji środków dowodowych*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 1.

przewodu Prezydent składa wyjaśnienia, przesłuchiwani są świadkowie, biegli oraz eksperci. Wówczas ma miejsce również odczytanie wszystkich dokumentów – tak urzędowych, jak i prywatnych – mających znaczenie dla sprawy. Ostatnią częścią rozprawy jest wyrokowanie, obejmujące naradę członków Trybunału Stanu nad wyrokiem, głosowanie nad wyrokiem, a także przygotowanie wyroku w formie pisemnej. Czynności te odbywają się z wyłączeniem jawności. Tak jak w procesie karnym, tak i w procesie w sprawie pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej, członek składu orzekającego może, podpisując wyrok w sprawie, zgłosić zdanie odrębne dotyczące całości lub części wyroku lub jego uzasadnienia³⁰.

Kolejne etapy rozprawy to publiczne ogłoszenie wyroku, ustne uzasadnienie wyroku oraz poinformowanie stron o prawie, terminie i formie wniesienia zaskarżenia. Odbywają się one jawnie, chyba że utajniono całość lub część rozprawy.

Orzekając w pierwszej instancji, Trybunał Stanu może wydać wyrok: skazujący, uniewinniający, umarzający postępowanie lub warunkowo umarzający postępowanie. W przypadku stwierdzenia przez Trybunał Stanu, że Prezydent nie popełnił deliktu konstytucyjnego, bądź brak jest na to dostatecznych dowodów lub też popełniony czyn nie nosi znamion deliktu konstytucyjnego, wydaje wyrok uniewinniający³¹.

Trybunał Stanu umarza postępowanie, gdy stwierdzi, że: Prezydent zmarł, nastąpiło przedawnienie, bądź postępowanie w sprawie tego samego deliktu konstytucyjnego Prezydenta zostało prawomocnie zakończone lub już się toczy, czy też akt oskarżenia został złożony przez nieuprawniony organ lub Prezydent w chwili popełnienia deliktu konstytucyjnego znajdował się w stanie odbiegającym od normalnego (choroba psychiczna, upośledzenie umysłowe). Umorzenie albo warunkowe umorzenie postępowania przed Trybunałem, może nastąpić jedynie na rozprawie.

W przypadku, gdy w trakcie postępowania Trybunał Stanu uzna zasadność oskarżenia Prezydenta o popełnienie deliktu konstytucyjnego, wydaje wyrok skazujący.

³⁰ Z. Kempisty, *Votum separatum*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 2, J. Bratoszewski, *Zdanie odrębne w procesie karnym*, Warszawa 1973, M. Lipczyński, *Votum separatum we współczesnym polskim ustawodawstwie karnoprocesowym oraz w praktyce*, [w:] J. Fiema, W. Gutekunst, S. Hubert (red.), *Studia Prawnicze. Księga Pamiątkowa ku czci prof. dra Witolda Świdy*, Warszawa 1969.

³¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 392.

Polskie przepisy, regulujące odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta, dopuszczają możliwość odwołania się od wyroku wydanego w pierwszej instancji, co odpowiada zasadzie dwuinstancyjności postępowania sądowego³². Każda ze stron postępowania może zaskarżyć wyrok Trybunału Stanu w całości bądź w części lub jego uzasadnienie³³. Termin apelacji biegnie odrębnie dla każdego uprawnionego i wynosi 30 dni od daty doręczenia mu odpisu wyroku z uzasadnieniem. W drugiej instancji Trybunał orzeka w składzie: przewodniczący i sześciu członków, z wyłączeniem sędziów, którzy uczestniczyli w rozpatrzeniu danej sprawy w pierwszej instancji. Od wyroku Trybunału Stanu wydanego w drugiej instancji nie przysługuje kasacja.

Postępowanie apelacyjne składa się z następujących części: czynności Trybunału Stanu orzekającego w pierwszej instancji związane z wniesieniem apelacji, przygotowanie do rozprawy apelacyjnej, rozprawa apelacyjna, czynności końcowe. Orzekając w drugiej instancji, Trybunał uchyla lub zmienia orzeczenia wydane w pierwszej instancji, o ile stwierdzi względną przyczynę odwołania. Przyczyną taką może być: rażąca niewspółmierność kary lub niesłuszne zastosowanie środka zapobiegawczego, błąd w ustaleniach faktycznych, jeśli mogły one mieć wpływ na wyrok. Inne przyczyny to obraza przepisów postępowania, jeśli mogła ona mieć wpływ na wyrok, lub obraza przepisów prawa materialnego³⁴.

Ponadto, Trybunał Stanu orzekając w drugiej instancji, ma obowiązek zbadać, czy w postępowaniu nie wystąpiła bezwzględna przyczyna odwoławcza³⁵. Jeśli miało to miejsce, Trybunał Stanu uchyla zaskarżony wyrok. Do takich przyczyn można zaliczyć: udział w wydaniu wyroku osoby nieuprawnionej, niezdolnej lub wyłączonej z mocy prawa; niewłaściwy skład Trybunału Stanu; nieobecność któregośkolwiek z członków Trybunału Stanu na wszystkich rozprawach; orzekanie Trybunału Stanu w sprawie nie należącej do jego właściwości; naruszenie zasady decydowania większością głosów podczas głosowania; nie podpisanie wydanego wyroku przez któregośkolwiek z członków Trybunału Stanu; uniemożliwiająca wykonanie orzeczenie sprzeczność w jego treści; wydanie orzeczenia w sprawie, która już wcześniej została prawomocnie zakończona; wystąpienie okoliczności wyłączającej postępowanie; brak obrońcy lub

³² Art. 78 Konstytucji RP.

³³ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 125.

³⁴ S. Zabłocki, *Postępowanie odwoławcze, kasacyjne i wznowieniowe w procesie karnym*, Warszawa 1999, s. 90–99, S. Kotowski, *Trybunał Stanu. Postępowanie odwoławcze*, z. 8, Warszawa 1983, s. 3–22.

³⁵ S. Kotowski, *Trybunał Stanu. Postępowanie...*, s. 10.

brak udziału obrońcy Prezydenta we wszystkich czynnościach w trakcie postępowania; rozpoznanie sprawy bez dopełnienia obowiązku obecności Prezydenta, jako osoby pociągniętej do odpowiedzialności konstytucyjnej. W ostatnich trzech przypadkach uchylenie wyroku może nastąpić tylko na korzyść oskarżonego o popełnienie deliktu konstytucyjnego³⁶.

Sankcje orzekane przez Trybunał Stanu

Po zakończeniu rozprawy przed Trybunałem Stanu i uznaniu prezydenta za winnego popełnienia deliktu konstytucyjnego, organ ten przystępuje do wymierzenia kary. Zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu w przypadku uznania Prezydenta winnym chociażby nieumyślnego popełnienia zarzucanych mu czynów, Trybunał Stanu orzeka jego złożenie z urzędu³⁷. Trybunał może poprzestać jedynie na uznaniu winy oskarżonego, bez wymierzania kary, z powodu znikomego stopnia szkodliwości społecznej czynu lub szczególnych okoliczności sprawy³⁸. Natomiast, zgodnie z art. 23, 25 i 26 ustawy o Trybunale Stanu, za czyny będące deliktem konstytucyjnym, jeśli nie wypełniają znamion przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, Trybunał Stanu wymierza łącznie lub osobno następujące kary: utratę czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach na urząd Prezydenta, do Sejmu i do Senatu, do Parlamentu Europejskiego oraz do organów samorządu terytorialnego, zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych, oraz utratę wszystkich albo niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych. Kary te mogą być orzekane na okres od dwóch do dziesięciu lat³⁹. Okres przedawnienia deliktu konstytucyjnego Prezydenta wynosi dziesięć lat od popełnienia czynu⁴⁰. Okoliczność, że sprawca nie

³⁶ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, s. 279.

³⁷ W. Szyszkowski, *Trybunał Stanu...*, s. 438–439, W. Kręcisz, *Władza sądownicza – trybunały...*, s. 257.

³⁸ Art. 25 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu. Zob. J. Sobczak, *Sądy i trybunały...*, s. 418–419, B. Naleziński, *Organy władzy sądowniczej...*, s. 435.

³⁹ M. Rybicki, *Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1986, s. 184.

⁴⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 392, K. Składowski, *Trybunał Stanu...*, 230.

sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie dla wszczęcia i prowadzenia postępowania⁴¹.

Po zakończeniu rozprawy i wydaniu wyroku w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego przez Prezydenta RP, Przewodniczący Trybunału Stanu odpowiada za wykonanie wyroku⁴². W tym celu kieruje on wyrok do wykonania przez Sąd Okręgowy w Warszawie⁴³.

Zastępstwo Prezydenta RP oraz zarządzenie wyborów na urząd Prezydenta RP

Polskie tradycje konstytucyjne, podobnie jak tradycje konstytucyjne większości państw europejskich, nie przewidują wyboru zastępcy prezydenta lub wiceprezydenta. Obowiązek zastąpienia prezydenta, do czasu zakończenia postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej, spada na przewodniczącego izby parlamentu. W przypadku złożenia prezydenta z urzędu w związku z popełnieniem deliktu konstytucyjnego, konieczne jest zarządzenie przedterminowych wyborów na urząd prezydenta.

Podjęcie uchwały o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia skutkuje, zgodnie z art. 145 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu, zawieszeniem w sprawowaniu urzędu⁴⁴. W czasie zawieszenia Prezydenta, jego obowiązki wykonuje Marszałek Sejmu, a w sytuacji, gdy ten nie może, Marszałek Senatu⁴⁵. Marszałek Sejmu wykonuje tymczasowo obowiązki Prezydenta RP osobiście, łącząc je z funkcją Marszałka⁴⁶. Ustawodawca uznał, iż Marszałek Sejmu lub Senatu ponosi za ich wykonywanie odpowiedzialność konstytucyjną na warunkach i w trybie identycznym z głową państwa⁴⁷. W doktrynie funkcjonuje pogląd, że takie rozszerzenie odpowiedzialności Marszałka za czyny wchodzące w zakres zastępstwa jest ustawowo zbyt wąskie i może być – przynajmniej

⁴¹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle...*, s. 220.

⁴² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 666.

⁴³ § 5 regulaminu Trybunału Stanu.

⁴⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 391.

⁴⁵ Art. 131 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴⁶ E. Popławska, *Opróżnienie urzędu Prezydenta RP*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 315–317, M. Kruk, *Wykonywanie obowiązków prezydenta RP*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 687–688.

⁴⁷ Art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu.

częściowo – niedopuszczalne⁴⁸, a ponadto nie ma wyraźnego oparcia w art. 198 i 131 ust. 2 Konstytucji⁴⁹. Jednakże duża część doktryny⁵⁰, posługując się zarówno wykładnią systemową, jak i historyczną, uznaje za zasadne, że w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji) podmioty prawa będące w podobnej sytuacji, powinny być podobnie traktowane⁵¹. Można zatem przyjąć, że osoba zastępująca Prezydenta w wykonywaniu obowiązków powinna podlegać takiej samej jak on odpowiedzialności konstytucyjnej⁵². W sytuacji, gdy Trybunał Stanu uzna zasadność zarzutów przedstawionych Prezydentowi w akcie oskarżenia, pełnienie obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu lub Senatu ulega przedłużeniu do czasu objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta.

Zakres rzeczowy obowiązków wykonywanych przez Marszałka Sejmu (bądź Marszałka Senatu) pełniącego obowiązki Prezydenta pokrywa się z całokształtem obowiązków Prezydenta RP. Jest tylko jeden wyjątek – Konstytucja RP stwierdza, że osoby wykonujące obowiązki Prezydenta RP, czyli Marszałek Sejmu albo Marszałek Senatu, nie mogą podjąć postanowienia o skróceniu kadencji Sejmu (art. 131 ust. 4 Konstytucji RP). Nie mogą tego uczynić nawet w sytuacji, gdy wystąpią konstytucyjne przesłanki upoważniające lub wymagające skrócenia kadencji. Przepis ten, jak zauważa M. Kruk, chroni władzę państwową przed zerwaniem jej ciągłości i – zwłaszcza – sytuacją, gdy urząd Prezydenta RP będzie funkcjonował w trybie zastępstwa przy jednoczesnym stanie tymczasowo-

⁴⁸ M. Zubik, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sądzie nad notablami)*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 r., Gdańsk 2008, s. 45, H. Zięba-Załucka, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej...*, s. 225.

⁴⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 386.

⁵⁰ Zdanie odmienne H. Groszyk, *Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian ustawowej regulacji Trybunału Stanu (w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP)*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustroj, system finansowania państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 72.

⁵¹ J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim...*, s. 174, W. Szyszowski, *Trybunał Stanu...*, s. 436, A. Bień-Kacała, *Kilka uwag w kwestii odpowiedzialności Prezydenta RP przed Trybunałem Stanu*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15–16 listopada 2005, s. 47–48, W. Kręcisz, *Władza sądownicza – trybunały...*, s. 252.

⁵² J. Grajewski, *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1, s. 11, B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 628, H. Groszyk, *Uwagi o potrzebie i kierunkach...*, s. 72, L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 386.

ści parlamentu, w okresie wyborczym⁵³. Taki sam, jak w przypadku Prezydenta RP, jest natomiast zakres i charakter kompetencji wykonywanych zastępczo przez Marszałka Sejmu. Obejmuje on także wymóg działania na wniosek oraz wymóg kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP przez Prezesa Rady Ministrów dla ich ważności⁵⁴.

W przypadku złożenia Prezydenta RP z urzędu prawomocnym wyrokiem Trybunału Stanu, Marszałek Sejmu niezwłocznie zarządza wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Marszałek Sejmu zarządza wybory na dzień przypadający nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu sześćdziesięciu dni od dnia zarządzenia wyborów⁵⁵. Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 290 kodeksu wyborczego, zarządza wybory Prezydenta Rzeczypospolitej w drodze postanowienia. Postanowienie Marszałka Sejmu podaje się do publicznej wiadomości i ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej w 3 dniu od dnia zarządzenia wyborów.

Konkluzje

Analiza przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Stanu w sprawie postępowania związanego postawieniem prezydenta w stan oskarżenia o popełnienie deliktu konstytucyjnego⁵⁶, prowadzi do kilku wniosków.

Brak w przepisach norm określających termin zakończenia poszczególnych etapów postępowania może powodować wydłużenie postępowania. Jako wzór można tu wskazać przepisy greckie, wyznaczające ściśle terminy na przeprowadzenie poszczególnych czynności związanych z pociągnięciem prezydenta do odpowiedzialności w związku z popełnieniem deliktu konstytucyjnego⁵⁷.

⁵³ M. Kruk, *Wykonywanie obowiązków prezydenta RP...*, s. 688.

⁵⁴ E. Popławska, *Opróżnienie urzędu Prezydenta RP...*, s. 317.

⁵⁵ Art. 128 ust. 2 Konstytucji Polski, art. 289 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.)

⁵⁶ W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustroj, system finansowania państwa...*, s. 194–196; L. Garlicki, *Charakter ustrojowy nowych trybunałów*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 1, s. 28–29.

⁵⁷ S. Grabowska, *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Grecji*, „Przegląd Sejmowy”, 2012, nr 5, s. 215–226.

Uregulowania składu Trybunału Stanu wymagają posiadania kwalifikacji wymaganych dla pełnienia funkcji sędziego jedynie w przypadku połowy składu Trybunału, a także zastępców przewodniczącego. Problematyczne jest użycie określenia „powinni” w art. 199 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie wynika z niego bezwzględny obowiązek posiadania kwalifikacji sędziowskich, a jedynie to, że osoby takie mogą posiadać uprawnienia sędziowskie, ale nie muszą. Moim zdaniem, optymalnym rozwiązaniem byłoby takie doprecyzowanie przepisów regulujących skład Trybunału Stanu, aby połowa jego członków musiała posiadać uprawnienia sędziowskie, a pozostała część mogła udokumentować swoje doświadczenie w zawodzie prawniczym bądź stopień lub tytuł naukowy z zakresu nauk prawnych.

Przepisy nie dopuszczają możliwości zwrócenia Zgromadzeniu Narodowemu uchwały będącej aktem oskarżenia, w celu uzupełnienia braków lub usunięcia błędów ujawnionych podczas przeprowadzenia wstępnej kontroli uchwały. Niemożliwe jest również usunięcie tych uchybień przez Trybunał Stanu. Powodować to może problemy w dalszym procedowaniu.

Regulacje zastępstwa Prezydenta, w sytuacji, gdy parlament podjął uchwałę o pociągnięciu go do odpowiedzialności konstytucyjnej, skutkiem czego Prezydent został zawieszony w sprawowaniu urzędu, wydają się lepsze. Osoba zastępująca Prezydenta podlega odpowiedzialności konstytucyjnej na tych samych zasadach, co Prezydent, co jest właściwe, ze względu na zakres pełnionych obowiązków i posiadanych uprawnień. Analogicznie jak Prezydent, osoba go zastępująca może popełnić delikt konstytucyjny, powinna zatem podlegać odpowiedzialności konstytucyjnej w pełnym zakresie.

STRESZCZENIE

Utworzenie specjalnego organu, którego jedynym zadaniem jest orzekanie w sprawach naruszenia konstytucji bądź ustaw przez najwyższych urzędników państwowych, w tym i prezydenta jest spotykane stosunkowo rzadko. Tylko Grecja oraz Polska wprowadziły takie rozwiązanie, a do niedawna również francuskie przepisy przewidywały taką możliwość, ale nowelizacja Konstytucji w 2007 r. zmieniła uregulowania w tym zakresie.

Przedmiotem opracowania jest analiza polskich regulacji dotyczących Trybunału Stanu w sytuacji, gdy Zgromadzenie Narodowe podejmie uchwałę o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia za popełnienie deliktu konstytucyjnego.

Sabina Grabowska

**THE TRIBUNAL OF STATE AS A SPECIAL AUTHORITY ACTING
ON THE PRESIDENT'S CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY**

The creation of a special body, whose only task is to rule on matters of violation of the Constitution or laws by the highest state officials, including President is seen relatively rare. Only Greece and Poland introduced such a solution, and until recently, the French rules provide for such a possibility, but an amendment to the Constitution in 2007, changed the regulations in this regard.

Subject of the article is an analysis of Polish regulations of the Tribunal of State when the National Assembly adopts a resolution on putting the President on trial for committing a constitutional delict.

KEY WORDS: *President, the State Tribunal, constitutional responsibility, constitutional delict*

Bibliografia

- Artymiak G., Rogalski M., Sobolewski Z., *Proces karny. Część ogólna*, Warszawa 2007
- Balicki R., *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Banaszak B., *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany?* „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 1.
- Bień-Kacała A., *Kilka uwag w kwestii odpowiedzialności Prezydenta RP przed Trybunałem Stanu*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80 – tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15–16 listopada 2005.
- Dudek D., *Organy ochrony prawnej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, Lublin 1996.
- Dudek D., Sobczak J., *Władza sądownicza w Konstytucji RP*, [w:] R. Mojak (red.), *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000.
- Garlicki L., *Charakter ustrojowy nowych trybunałów*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 1.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.
- Gdulewicz E., *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000.
- Grabowska S., *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Grecji*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.

- Grajewski J., *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 1.
- Groszyk H., *Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian ustawowej regulacji Trybunału Stanu (w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucyjni RP)*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustroj, system finansowania państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
- Kempisty H., *Trybunał Stanu. Postępowanie w pierwszej instancji*, z. 4, Warszawa 1983.
- Kotowski S., *Trybunał Stanu. Postępowanie odwoławcze*, z. 8, Warszawa 1983.
- Kozik M., *Trybunał Stanu – żywa instytucja czy martwy przepis?* „Studia Iuridica Lubliniensia” T. V, Lublin 2005.
- Krawczyk R.P., *Dyskusja wokół koncepcji Trybunału Stanu*, [w:] *Prawo państwowe*, „Acta Universitatis Lodziensis” Folia Iuridica 43, Łódź 1989.
- Kręcisz W., *Władza sądownicza – trybunały*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009.
- Kruk M., *Wykonywanie obowiązków prezydenta RP*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Kubuj K., *Francja: Odpowiedzialność karna Prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- Kubuj K., *Odpowiedzialność karna Prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustroj państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Laskowska M., Sokolewicz W., *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie” 2002, nr 1.
- Naleziński B., *Organy władzy sądowniczej*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2011.
- Odroważ-Sypniewski W., B. Szepietowska, *O systemach odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Ekspertyzy i Opinie Prawne” Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 2000, nr 3.
- Opaliński B., *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego. Władza sądownicza w państwach europejskich” 2011, nr 2.
- Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2005.

- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i w III Rzeczypospolitej*, [w:] K. Iwanicka, M. Skowronek, K. Stembrowicz (red.), *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane profesorowi Juliuszowi Bardachowi w sześćdziesięciolecie pracy twórczej*, Warszawa 1996.
- Popławska E., *Odpowiedzialność Prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 11.
- Popławska E., *Opróżnienie urzędu Prezydenta RP*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009.
- Rybicki M., *Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1986.
- Sarnecki P., *Opinia w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej. Jak należy rozumieć zwrot „sprawy będące przedmiotem postępowania [...] przed [...] Trybunałem Stanu” (art. 241 ust. 1 Konstytucji)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Składowski K., *Trybunał Stanu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Skrzydło W., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Francuskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Sobczak J., *Sądy i trybunały*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005.
- Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja, ustrój, system finansowania państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
- Szumiło-Kulczycka D., *Odpowiedzialność karna przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4.
- Szyszkowski W., *Trybunał Stanu*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000.

- Świda-Łagiewska Z., *Przebieg postępowania dotyczącego odpowiedzialności konstytucyjnej*, [w:] Z. Świda-Łagiewska (red.), *Trybunał Stanu w PRL*, Warszawa 1983.
- Wojtyczek K., *Republika Francuska*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007.
- Zaleśny J., *Charakter prawny Trybunału Stanu. Zagadnienia wybrane*, „Przeгляд Sądowy” 2007, nr 7–8.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004.
- Zięba-Załucka H., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- Zubik M., *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sędzię nad notablami)*, [w:] A. Szmyt (red.), *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Gdynia, 24–26 kwietnia 2008 r.*, Gdańsk 2008.

Krystyna Skarżyńska

Prezydent na trudne czasy: analiza psychologiczno-społeczna

SŁOWA KLUCZOWE:

podstawowy błąd atrybucji, kompetencje, motyw władzy i osiągnięć, otwartość na doświadczenie, efekty metamorfozy

Wprowadzenie: kierunki analiz psychologicznych i kwestie metodologiczne

Teorie i badania psychologiczne mogą (a nawet powinny) być wykorzystywane zarówno dla zrozumienia różnych – poza czysto politycznymi – aspektów funkcjonowania prezydenta, jak i wyjaśnienia różnego rodzaju relacji między obywatelami a osobą pełniącą urząd prezydenta. W tym pierwszym podejściu potrafimy wyjaśnić, jak i dlaczego pełniony urząd zmienia prezydenta jako człowieka, jak szybko ten proces następuje i od czego zależy kierunek metamorfozy, jakiej podlega osoba zajmująca ważną pozycję w państwie. Bierzemy tu pod uwagę zarówno indywidualne charakterystyki psychologiczne polityka (cechy temperamentu, style poznawcze, wartości i postawy, ale też akceptowane ideologie polityczne), różne style i formy sprawowania przywództwa, jak również cechy jego otoczenia, wzajemne postawy w jego środowisku politycznym i szerszy kontekst polityczny, gospodarczy i społeczny. Drugie podejście badawcze nastawione jest głównie na poznanie oczekiwań społecznych wobec roli prezydenta, postaw społecznych wobec władzy w ogóle i wobec opcji politycznej, reprezentowanej przez danego prezydenta.

Uwzględnienie obu tych aspektów funkcjonowania prezydenta, łącznie z analizą uwarunkowań prawnych (usytuowania urzędu prezydenta

w państwie, jego obowiązków i ograniczeń czysto politycznych) i sytuacji międzynarodowej – pozwala empirycznie ustalać istotne predyktory efektów prezydentury. We współpracy psychologów, prawników, politologów, socjologów, kulturoznawców i ekonomistów można budować modele prezydentury, które sprzyjają rozwojowi kraju, dobrym relacjom międzynarodowym, zapobiegają eskalacji konfliktów w kraju, dobremu samopoczuciu obywateli – a w konsekwencji społecznie legitymizują ład społeczny, kształtują pozytywne postawy wobec państwa.

W tym artykule skoncentrujemy się na związkach między różnymi psychologicznymi charakterystykami osób sprawujących urząd prezydenta a efektami sprawowanej przez nich władzy.

Zanim przedstawimy ustalenia empiryczne dotyczące wpływu różnych osobistych potrzeb i nastawień oraz związanych z nimi sposobów funkcjonowania prezydentów na ich efektywność w tej roli, musimy zacząć od kilku zastrzeżeń. Przede wszystkim, nie jest naszym celem przekonywanie, że psychologiczne właściwości prezydenta są najważniejszym czynnikiem przesądającym o efektach osobistej jego pracy. Badania wykazują, że wpływ czynników osobowościowych na zachowanie polityków jest w myśleniu potocznym przeceniany: zewnątrzni obserwatorzy polityki widzą więcej osobowościowych uwarunkowań sposobu funkcjonowania ważnych polityków niż widzą to sami politycy¹. Politolodzy nazywają to zjawisko „personifikacją polityki”, psychologowie widzą w nim przejaw ogólnej prawidłowości potocznego myślenia, określanej jako „podstawowy błąd atrybucji”². Co więcej, mamy tym większą skłonność do przeceniania osobowych przyczyn obserwowanych zachowań, im bardziej konsekwencje tych zachowań mają istotne znaczenie dla obserwatorów³. Ponieważ działania prezydenta zwykle (często) mają konsekwencje dla dobrostanu

¹ G. Caprara, C. Barbaranelli, Ph. Zimbardo, *When parsimony subdues distinctiveness: Simplified public perception of politician's personality*, "Political Psychology" 2002, no 1, s. 77–96; S. Fiske, *Schema-based versus piecemeal politics: A patchwork guild, but not a blanket, of evidence*, [w:] R. Lau, D. Sears (eds.), *Political cognition*, Hillsdale, New Jersey 1986, s. 41–54; D. Kinder, *Presidential character revisited*, [w:] R. Lau, D. Sears (eds.), *Political cognition...*, s. 80–98; K. Skarżyńska, *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa 2005, s. 149–191.

² M. Karwat, *Stereotypowa personifikacja polityki*, „Studia Polityczne” 1996, vol. 5, s. 85–98; L. Ross, *The intuitive psychologist and his shortcomings: Distortions in the attribution process*, [w:] L. Berkowitz (ed.), *Advances in experimental social psychology*, t. 10, New York 1977, s. 174–221; S. Kassin, J. Pryor, *The development of attribution processes*, [w:] S. Kassin, J. Pryor (eds.), *The development of social cognition*, New York 1985, s. 3–34.

³ J. Jones, R. Nisbett, *The actor and the observer: Divergent perceptions of the causes of behavior*, New York 1972.

obywateli, nic dziwnego, że przeceniają oni „wewnętrzne” przyczyny tych działań. Także politycy opisują i wyjaśniają zachowania innych polityków w kategoriach ich cech psychologicznych, przy czym pozytywne zachowania „swoich” opisują częściej w tych kategoriach niż podobne, pozytywne działania politycznych przeciwników. W przypadku zachowań niepożądanых, „swoich” opisuje się jako działających pod wpływem czynników sytuacyjnych, a przeciwnikom politycznym łatwo przypisywane są wtedy stałe dyspozycje psychiczne⁴.

W akademickim myśleniu o uwarunkowaniach zachowań politycznych uwzględnia się dzisiaj zarówno stałe i zmienne właściwości psychologiczne, jak i czynniki sytuacyjne, w ramach których politycy działają. Jeżeli idzie o funkcjonowanie prezydentów, to analizuje się przede wszystkim ramy prawne, w jakich działa prezydent, sytuację polityczną w kraju i na świecie, nasilenie konfliktów i zagrożeń, relacje między władzą a opozycją, stopień poparcia społecznego a także zaplecze prezydenta: związki z rządzącą partią, kompetencje współpracowników a nawet tak zwany społeczny kapitał prezydenta, czyli liczbę przyjaciół i możliwość wsparcia ze strony osób spoza polityki. Dlatego w tym artykule będziemy wskazywać, w jakich sytuacjach cechy psychologiczne prezydenta mogą mieć ważniejsze znaczenie, a w jakich – są mniej znaczące dla wyjaśnienia sposobu funkcjonowania.

Drugie zastrzeżenie dotyczy metody zbierania danych o ważnych politykach, szczególnie o prezydentach. Otóż z kilku powodów bezpośredni dostęp badacza do znaczącego polityka, zwłaszcza do głowy państwa, jest bardzo trudny. Nie znam polskich analiz, opartych na bezpośrednim wywiadzie psychologicznym z prezydentem lub na wynikach testów czy różnych skal postaw lub osobowości. W psychologicznej literaturze światowej także nie ma wielu takich badań⁵. W większości badań diagnozowanie psychologicznych charakterystyk prezydentów ma charakter pośredni. Poza obserwacją publicznych wystąpień i innych zachowań prezydentów, relacjonowanych w mediach lub oglądanych bezpośrednio (podczas pełnienia obowiązków, wynikających z urzędu lub w sytuacjach quasi-prywatnych, jak wizyta w teatrze, na koncercie, „z prywatną wizytą”, czy jeżdżącego na nartach), korzystamy z dostępnych „produktów” wytwor-

⁴ G. Semin, K. Fiedler, *The linguistic category model, its bases, applications, and range*, [w:] W. Stroebe, M. Hedwstone (eds.), *European review of social psychology*, t. 2, Chichester, s. 1–30.

⁵ M. Hermann, *Ingredients of leadership*, [w:] M. Hermann (ed.), *Political psychology*, San Francisco 1986, s. 167–187; D. Kinder, *Presidential character...*; D. Winter, *Personality. Analysis and interpretation of lives*, New York 1996, s. 12–35.

rzonych przez prezydenta lub jego najbliższe środowisko polityczne. Są to przede wszystkim ważne przemówienia, komentarze do wypowiedzi innych polityków, ale także – zwykle dostępne po odejściu z urzędu – listy, pamiętniki, osobiste notatki. Metoda polegająca na diagnozowaniu polityków „na dystans”, czyli na podstawie jego publicznych oficjalnych wystąpień i pisanych dokumentów, jest krytykowana: zarzuca się jej niską trafność diagnostyczną, ponieważ oficjalne teksty często nie są pisane osobiście przez prezydentów, a nawet jeżeli tak nie jest – to obarczone są potrzebą uzyskiwania głosów (w kampanii wyborczej) lub podtrzymywania aprobaty i poparcia obywateli lub określonych sił politycznych. Stosujący tę metodę, na przykład Dawid Winter, broni analizy potrzeb i motywów działań polityków na podstawie ich wystąpień i dostępnych dokumentów, dowodząc, że chociaż rzeczywiście sami prezydenci zwykle nie są jedynymi autorami swoich wystąpień, to jednak to oni wybierają osoby, które je przygotowują, sami określają priorytety co do zawieranych w nich treści, robią liczne poprawki, zmieniają język. Ponadto badacze stosujący metodę „na dystans” opierają się także na quasi-językowych parametrach publicznych wypowiedzi polityków, takich jak głośność, przerwy w mówieniu, akcent, częstość znaków zapytania a także na niewerbalnych wskaźnikach postaw czy nastroju mówcy, obserwowanych podczas wypowiedzi, takich jak pozycja ciała, spoglądanie na słuchaczy, uśmiech, itp.⁶ Ustalane są także bardzo subtelne (nieczytelne dla nieprofesjonalnego obserwatora) wskaźniki różnych właściwości prezydenta, oparte na ilościowych i jakościowych analizach treści i formy jego wypowiedzi, dokonywanych przez kilku niezależnych badaczy. W diagnozach uwzględnia się zwykle to, co jest zbieżne w ocenach różnych analityków. Dysponując rzetelnymi, mierzalnymi wskaźnikami różnych cech, można analizy powtórzyć w innym laboratorium.

Korzystamy także z innej „pośredniej” metody zdobywania danych o osobowości prezydentów: prosimy osoby dobrze znające danego prezydenta („służbowo” lub prywatnie) o to, by wypełniły rozmaite kwestionariusze osobowości lub innych właściwości psychologicznych (np. stylu kierowania, sposobu podejmowania decyzji, radzenia sobie ze stresem) „tak, jakby wypełniłby prezydent”. Dysponując kilkoma, a czasem kilkadziesiątoma wypełnionymi kwestionariuszami, badamy międzyosobniczą zgodność opisów i na tej podstawie ustalamy pewne psychologiczne charakterystyki prezydenta. Przy tej metodzie zbierania danych trzeba

⁶ D. Winter, *An exploratory study of motives of Southern African political leaders measured at a distance*, „Political Psychology” 1980, no 2, s. 75–85.

jednak pamiętać, że nawet duża intersubiektywna zgodność opisów prezydenta, dokonywanych przez znające go osoby, nie zawsze świadczy o trafności tej diagnozy, bowiem bliska znajomość wcale nie prowadzi do wyższej trafności sądów o drugim człowieku⁷. Najlepiej jest korzystać z wielu różnych metod diagnozy, choć nie zawsze jest to możliwe.

Nastawienie na skuteczność i kompetencje czy na wspólnotowość (moralność)

Dwa różne sposoby funkcjonowania społecznego: nastawienia na relacje społeczne (serdeczność, ciepło, empatia i dawanie wsparcia) *versus* nastawienie na sprawczość (skuteczność i „twarde” kompetencje) są dzisiaj traktowane w akademickiej psychologii jako uniwersalne charakterystyki psychologiczne, mające istotne znaczenie dla sposobu i efektów pełnienia różnych ról i urzędów, także i dla działania prezydenta⁸. Przewaga jednego z tych nastawień wiąże się z odmiennymi schematami świata społecznego (nastawienie na kompetencje sprzyja negatywnym obrazom otoczenia społecznego) i bywa traktowana jako ważna różnica indywidualna. Jednak względna waga tych nastawień zależy także od perspektywy czy roli, jaką jednostka przyjmuje. Badania zespołu Bogdana Wojciszke przekonują, że gdy człowiek patrzy sam na siebie, jako na sprawcę (aktora) określonych działań, realizującego pewne cele – wtedy większą wagę przywiązuje do kompetencji, sprawczości czy sprawności (na przykład, do posługiwania się różnymi narzędziami, mapami umysłowymi, pamięcią, inteligencją czy krytycznym i twórczym myśleniem). Dzieje się tak dlatego, że te kompetencje zbliżają go do upragnionego celu, a ich brak – oddala od tego celu. Gdy natomiast czuje się głównie członkiem jakiejś wspólnoty – a zwykle jest przynajmniej członkiem rodziny – staje się także obserwatorem innych ludzi. Z tej perspektywy interesuje się bardziej ich lojalnością, skłonnością do pomocy, empatii, serdecznością lub ich wrogością, obojętnością, niechęcią. Prezydenci

⁷ T. Newcomb, *Stabilities underlying changes in interpersonal attraction*, „Journal of Abnormal and Social Psychology” 1963, s. 66.

⁸ A. Abele, B. Wojciszke, *Agency and communion from the perspective of self versus others*, „Journal of Personality and Social Psychology” 2007, no 93, s. 751–763; P. Radkiewicz, K. Skarżyńska, K. Hamer, *How is the perception of people in general related to negativistic beliefs about the social world? A look from the Big Two*, „Social Psychology” 2013, no 2, s. 75–83; B. Wojciszke, *Sprawczość i wspólnotowość. Podstawowe wymiary spostrzegania społecznego*, Warszawa 2010.

także sami siebie „ustawiają” w tych dwóch rolach, a także są „ustawiani” przez innych, a także w znacznej mierze przez prawo i konstytucję. W swoich autoprezentacjach i zamierzeniach mogą podkreślać bardziej sprawczość lub wspólnotowość (czasem zwaną „moralnością”). Obserwacje prezydentów amerykańskich, ale także polskich, wskazują, że częściej – zwłaszcza w kampaniach wyborczych i przy ubieganiu się o reelekcję – „stawiają” na kompetencje (por. słynne „Yes, we can...”, Baracka Obamy). Zwykli obywatele także widzą prezydentów i kandydatów do tej roli głównie w kategoriach sprawczości i kompetencji, albo – rzadziej – w kategoriach ciepła, serdeczności, opiekuńczości percepcyjnych. W USA, gdzie prezydent widziany jest jako „osoba trzymająca w rękach nitki, których pociąganie załatwia wszystkie sprawy w kraju”, ważne jest, by był on przede wszystkim kompetentny, ale i uczciwy⁹. Współczesne kampanie wyborcze, prezentowane w popularnych mediach, stopniowo zmieniły ten schemat patrzenia na prezydentów, zwłaszcza na kandydatów do tego urzędu. „Ogólny image”, umiejętność zdobywania widowni, spontaniczność, anty- establishmentowe nastawienie stawały się coraz silniejszym predyktorem poparcia wyborczego. Przypadek popularności Donalda Trumpa jest dobitnym przejawem tego trendu. Jednak badania prowadzone do końca XX wieku zgodnie wskazywały, że amerykańscy prezydenci prezentujący siebie jako „lidera uspołecznionego”, empatycznego, który ma władzę, by służyć ludziom, rzeczywiście okazujący troskę o obywateli i swoich współpracowników, uzyskiwali w sondażach zaufania i ogólnej oceny wyższe wskaźniki i deklaracje zadowolenia ze sposobu sprawowania prezydentury niż prezydenci nastawieni tylko na „twarde” kompetencje polityczne¹⁰. W Polsce także analizowano zachowania kandydatów na Prezydenta RP pod kątem autoprezentacyjnej i spostrzeganej przewagi sprawczości i kompetencji *versus* wspólnotowości i ciepła. W kampanii z roku 1990 wygrał Wałęsa, który częściej spostrzegany był jako bardziej skuteczny niż inni kandydaci (w tym, także Mazowiecki – chociaż to on w kategoriach uczciwości i wspólnotowości był oceniany lepiej niż pozostali). Trzeba jednak zauważyć, że krytycy Wałęsy obawiali się jego skuteczności, jako czynnika niszczącego więzi i solidarność¹¹.

⁹ E. Smith, A. Powers, G. Suarez, *If Bill Clinton were a woman: The effectiveness of male and female politicians' account strategies following alleged transgressions*, „Political Psychology” 2005, no 26, s. 115–134.

¹⁰ M. Hermann, J. Preston, *Presidents, advisers and foreign policy: The effects of leadership style on executive arrangements*, „Political Psychology” 1994, no 15, s. 75–96.

¹¹ M. Zakrzewski, *Swobodne opisy kandydatów na urząd prezydenta RP w wyborach jesienią 1990 roku*, [w:] W. Daab i in. (red.), *Polski wyborca '90. Psychospołeczne studia nad*

W kolejnych wyborach, w roku 1995, najbardziej „wspólnotowy” i empatyczny kandydat – Jacek Kuroń – przegrał z Aleksandrem Kwaśniewskim – politykiem spostrzeganym wtedy jako bardziej kompetentny, sprawny i skuteczny¹².

Aleksander Kwaśniewski podczas swojej prezydentury pokazał rozliczne kompetencje, potrafił realizować interesy rozmaitych grup, nie tylko partii, z której się wywodził, był współpracujący i serdeczny w kontaktach z ludźmi; w rezultacie zyskał ponadpartyjne poparcie i został wybrany na drugą kadencję. Po prezydencie sprawnym i ciepłym, wybrano prezydentem Lecha Kaczyńskiego, który podkreślał (i chyba realizował) swoją uczciwość i patriotyzm, bardziej niż skuteczność. Kolejny prezydent wybierany był w okresie narodowej traumy; został wskazany przez rządzącą wtedy partię. Wyborcy byli wtedy silnie politycznie spolaryzowani, trudno więc orzekać, jakie cechy psychologiczne Bronisława Komorowskiego przesądziły o jego wyborze. Prawdopodobnie przesądził brak negatywnych uprzedzeń do tego kandydata wśród dużej rzeszy wyborców. Jako prezydent cieszył się dużym i ponadpartyjnym zaufaniem obywateli. W swoich działaniach i publicznych wystąpieniach starał się łączyć Polaków (szerokie debaty eksperckie, marsze organizowane 11 listopada); był serdeczny w kontaktach. W stosunku do rządzącej partii pozostawał w umiarkowanym dystansie. Wetował rzadko, ale skutecznie. W staraniu o reelekcję odniósł porażkę. Po nim wybrano na prezydenta osobę podkreślającą lojalność i wierność swojemu politycznemu idolowi – Lechowi Kaczyńskiemu – a także zamiar podjęcia działań wspólnotowych i solidarnych, łączących ludzi o różnych orientacjach politycznych. Po roku sprawowania urzędu nie wskazuje na to, by te zamiary potrafił urzeczywistnić.

Kolejni polscy prezydenci różnili się więc ze względu na deklarowaną i realizowaną sprawczość i wspólnotowość. Wygląda na to, że ludzie potrzebują wyrazistych zmian w sposobie funkcjonowania kolejnych prezydentów, swoistego „płodozmianu”, przechodzenia od twardości i sprawczości – do większej wspólnotowości i opiekuńczości i odwrotnie. Jednak badania amerykańskie przekonują, że prezydenci przede wszystkim „ciepli” i „serdeczni” – mimo społecznego do nich zaufania

wyborami prezydenckimi, Warszawa 1991, s. 24–50; K. Skarżyńska, *Lepszy od rywala*, „Polityka” 1993, nr 4, s. 15; K. Skarżyńska, *Polityka i politycy w świadomości potocznej: wyobrażenia ról oraz pożądanych cech polityków*, „Studia Politologiczne” 1996, vol. 1, s. 67–81; K. Skarżyńska, *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa 2005, s. 169–190.

¹² K. Skarżyńska, *Podobieństwo poglądów, czy osobowość kandydata na prezydenta: Motywy decyzji wyborczych najmłodszych wyborców*, „Kultura i Społeczeństwo” 1997, nr 4, s. 167–177.

i wyrażanego poparcia w sondażach – nie są bardziej efektywni politycznie i gospodarczo. W badaniach amerykańskich wskaźniki ekonomiczne, takie jak poziom PKB, wydajność pracy, innowacyjność obywateli, w czasach sprawowania urzędu przez „wspólnotowych” prezydentów nie są wyższe (a czasem są niższe) niż te wskaźniki mierzone przy prezydenturze, nastawionej na sprawczość i skuteczność¹³.

Motyw osiągnięć i władzy czy otwartość?

Z wymiarem kompetencji wiążą się dwa rodzaje sprawności i potrzeb prezydentów: nastawienie na osiągnięcia i sposób sprawowania władzy oraz kompetencje poznawcze, takie jak otwartość na doświadczenia i odmienne od własnych punkty widzenia. Nastawienie na indywidualne osiągnięcia oraz oczekiwania na temat prezydenckich osiągnięć było wielokrotnie badane¹⁴. Gdy jednak udało się rzetelnie zmierzyć motywację osiągnięć poprzez zastosowanie technik badawczych ograniczających wpływ potrzeby aprobaty na wyniki pomiaru (na przykład, wykorzystując techniki projekcyjne zamiast kwestionariuszy) oraz oszacować przez ekspertów rzeczywiste osiągnięcia danego prezydenta, okazało się, że nie ma istotnego związku między nastawieniem prezydenta na osiągnięcia a rzeczywistymi efektami jego urzędowania. Prezydenci USA oraz z Południowej Afryki a także amerykańscy kongresmani bardziej nastawieni na indywidualne sukcesy nie tylko nie mają większych sprawności kierowania ludźmi i wyższych osiągnięć gospodarczych i nie osiągają wyższego zaufania i poparcia społecznego dla prowadzonej polityki, niż politycy o słabszej motywacji osiągnięć, ale także gorzej funkcjonują w sytuacji porażek, dłużej koncentrują się własnych niepowodzeniach a przeszłe porażki wpływają na kolejne ich decyzje polityczne¹⁵. Silna potrzeba sprawowania kontroli i władzy bywa natomiast niebezpieczna i dla samych prezydentów, i dla obywateli. Przede wszystkim dlatego, że prowadzi do

¹³ D. Sears, L. Huddy, R. Jervis (red.), *Psychologia polityczna*, Kraków 2008, s. 101–132.

¹⁴ D. Winter, *Osobowość a zachowania polityczne*, [w:] D. Sears, L. Buddy, R. Jervis (eds.), *Psychologia polityczna...*, s. 112–113; K. Skarżyńska, *Człowiek a polityka...*; K. Skarżyńska, U. Jakubowska, *Przekonania i zachowania polityczne w świetle teorii czynności*, [w:] I. Kurcz, D. Kądziałowa (red.), *Psychologia czynności. Nowe perspektywy*, Warszawa 2002, s. 121–135.

¹⁵ E. Constantini, L. Valenty, *The motive-ideology connection among political party activists*, „Political Psychology” 1996, no 3, s. 496–524; D. Winter, *Osobowość...*; D. Winter, *An exploratory study...*

nadmiernie ryzykownych zachowań – czysto politycznych, ale i w sferze codziennego życia. Prezydenci z silną potrzebą władzy, częściej niż prezydenci o słabszej tej potrzebie, prowadzą politykę eskalującą konflikty (także wplątują kraj w konflikty zbrojne) lub nawet sami pewne konflikty wzbudzają, podejmując kontrowersyjne decyzje, wyrażając jawne lekceważenie wobec pewnych grup społecznych czy politycznych oponentów lub nadużywając swojej pozycji dla załatwiania swoich prywatnych interesów. Okazuje się także, że to właśnie tacy prezydenci częściej niż inni padają ofiarą ataków i poważnych zamachów na ich życie. Ponadto silna orientacja na utrzymanie lub wzmocnienie władzy wiąże się także z uległością wobec opinii swojego środowiska politycznego, co tłumaczone jest tym, że konformizm wobec własnej grupy bywa skutecznym sposobem zdobywania i utrzymywania władzy i sympatii tej grupy. W życiu prywatnym częściej wpadają w różnego rodzaju nałogi, przekraczają prawo, lekceważą ludzi¹⁶. W świetle wielu badań dobrej, efektywnej prezydenturze, sprzyja równowaga potrzeb władzy, osiągnięć i afiliacji. Dominacja nastawienia na indywidualne osiągnięcia i realizację potrzeby władzy raczej przeszkadzają niż pomagają w skutecznym sprawowaniu urzędu prezydenta – także dlatego, że przyspieszają tak zwany efekt metamorfozy władzy.

Ważnym wymiarem kompetencji prezydenta są jego właściwości poznawcze i społeczne. To właśnie one wydają się mieć wyraźny wpływ na sukcesy prezydenckie. Pokazują to interdyscyplinarne badania efektów prezydentury, uwzględniające z jednej strony staranny, oparty na różnych technikach diagnostycznych i różnych źródłach (analizy tekstów, pamiętników, listów, kwestionariusze osobowości, wywiady) pomiar osobowości kilkudziesięciu amerykańskich prezydentów, a z drugiej – sformalizowane szczegółowe oceny „dorobku” poszczególnych prezydentów w różnych dziedzinach życia kraju (ekonomii, polityki międzynarodowej, osiągnięć kulturalnych a nawet sportowych, społecznych nastrojów). Oceny te były dokonywane przez specjalistów z różnych dziedzin, w tym także historyków, badających okres w którym dany prezydent sprawował swój urząd¹⁷. Okazało się, że bardzo niewiele właściwości osobowości koreluje istotnie z efektami prezydentury. Najwyraźniejsze związki (przy kontroli innych

¹⁶ D. Winter, *Personality...*; S. Mika, *Kilka refleksji na temat potrzeby władzy*, [w:] I. Kurcz, D. Kądziałowa (red.), *Psychologia czynności...*, s. 100–120; A. Lee-Chai, S. Chen, T. Chartrand, *Od Mojżesza do Marcosa. Różnice indywidualne dotyczące wykorzystywania i nadużywania władzy*, [w:] A. Lee-Chai, J. Bargh (red.), *Władza. Pokusy i zagrożenia*, Gdańsk 2009, s. 75–96.

¹⁷ S. Rubenzer, T. Faschinghauer, D. Ones, *Assessing the U.S. presidents using the revised NEO Personality Inventory*, „Assessing” 2000, nr 7, s. 403–420.

zmiennych) znaleziono między prezydencką otwartością na doświadczenia a efektami jego urzędowania. Prezydenci tym więcej dobrego zdziałali dla kraju, im byli bardziej otwarci na nowe idee i doświadczenia, mieli szersze zainteresowania i rozwiniętą wyobraźnię. Słabiej – ale też pozytywnie – działa tak zwana ekstrawersja, czyli dość stała cecha temperamentu, przejawiająca się towarzyskością, pogodą ducha, ale także dobrym radzeniem sobie z dużymi obciążeniami, stresem. Inne badania, w których traktowano otwartość na doświadczenie nie jako stałą cechę osobowości, ale jako pewną zdolność czy kompetencję poznawczą, polegającą na uwzględnianiu przy wydawaniu sądów i podejmowaniu decyzji różnych punktów widzenia oraz na odwoływaniu się w dyskusjach czy sporach do raczej do argumentów ogólnych i abstrakcyjnych, niż tylko do osobistego doświadczenia – także przekonują, że to właśnie otwartość na doświadczenie sprzyja skutecznemu sprawowaniu politycznych funkcji, zarówno przez amerykańskich prezydentów, jak i polskich parlamentarzystów¹⁸.

Nowe meta-analizy przekonują, że osobiste cechy prezydentów zyskują na znaczeniu, gdy prezydent ma do czynienia z konfliktem między ważnymi instytucjami państwowymi, czy między rządzącą partią a opozycją oraz w sytuacjach poważnych wyzwań krajowych lub międzynarodowych¹⁹. Dzisiaj mamy do czynienia z takimi wyzwaniami i poważnymi zagrożeniami, można więc zasadnie sądzić, że osobiste cechy prezydenta Dudy będą miały znaczenie dla efektów jego urzędowania i tego, jak będzie wyglądała Polska za jego prezydentury.

Czynniki różnicujące efekty władzy u polityków

Obserwacje zachowania osób sprawujących wysokie stanowiska, także znaczących polityków, w tym prezydentów w różnych państwach świata, wskazują, że zajmowanie wysokiej pozycji w strukturze władzy znacząco zmienia ludzi. Także prowadzone od kilku dekad badania empiryczne, także eksperymenty laboratoryjne (w których manipuluje się zajmowaną pozycją we władzy) przekonują, że efekt metamorfozy u ludzi władzy jest faktem²⁰. Główne ustalenia dotyczą kierunków i mechanizmów zmian,

¹⁸ Sh. Rosenberg, D. Ward, S. Chilton, *Political reasoning and cognition*, Duke University 1989; A. Golec, *Konflikt polityczny: myślenie i emocje*, Warszawa 2002, s. 173–192.

¹⁹ D. Sears, L. Huddy, R. Jervis (eds.), *Psychologia polityczna...*, s. 118–124.

²⁰ D. Kipnis, P. Castell, M. Gergen, D. Mauch, *Methamorphic effects of power*. "Journal of Applied Psychology" 1976, Nr 61, s. 127–135; D. Kipnis, *Wykorzystywanie władzy. Trzecia zasada dynamiki Newtona*, [w:] A. Lee-Chai, J. Bargh (red.), *Władza...*, s. 17–34.

jakim podlegają osoby sprawujące władzę. I tak wiadomo, że posiadana władza ogólnie aktywizuje jednostkę, pobudza ją do działania, daje napęd, ponieważ pobudza system dążenia do nagrody a hamuje obawy przed karą. W związku z tym prowadzi do lekceważenia trudności i podejmowania działań ryzykownych, wierząc że wszystko można osiągnąć, bez względu na zewnętrzne okoliczności („damy radę”). Osoby o wyższej pozycji władzy zwykle wykonują pierwszy ruch w negocjacjach, zarówno wtedy, gdy sami oferują jakieś rozwiązania, jak i gdy chcą coś uzyskać od innych. Władza nasila skłonności do działania zarówno prospołecznego, jak i egocentrycznego, a nawet antysystemowego (właśnie z wcześniej wymienionych powodów: lekceważenia przeszkód i wzmożonego oczekiwania nagrody czy sukcesu). Sprzyja stereotypowemu, pozbawionemu empatii spostrzeganiu podwładnych, przypisywaniu im przyczyn porażek a sobie – przypisywaniu wyłącznie zasług²¹.

Prezydenci podlegają podobnym prawidłowościom, jak inni ludzie sprawujący władzę. Jednak siła i zakres konsekwencji metamorfozy, jakiej ulega prezydent, jest daleko większa i poważniejsza niż efekty zajmowania niższej pozycji władzy. Dla orzekania o tym, kto może być dobrym prezydentem, ważne jest więc to, jak szybko ktoś, kto pełni ten urząd, będzie ulegał metamorfozie władzy. Okazuje się bowiem, że istnieją takie zmienne psychologiczne i społeczne czy systemowe, które przyśpieszają lub opóźniają metamorfozę. I tak wiemy, że istotną rolę odgrywa tu pewność i stabilność zajmowanej pozycji *versus* niepewność i poczucie zagrożenia własnej pozycji w strukturze władzy. Polityk zajmujący formalnie wysoki urząd, ale jednocześnie nie mający pewności, jak długo będzie ten urząd pełnił, czy ktoś nie chce zająć jego pozycji lub pozbawić realnego wpływu, koncentruje się na obronie własnej pozycji. Na przykład, zaczyna podkreślać swoje kompetencje, przeszacowuje swoje możliwości, ale też jest skłonny narzucać swoją wolę innym, używając także gróźb, agresji czy innych form przymusu. W ten sposób chce upewnić się (i innych), że sprawuje realną kontrolę, że „dużo może”. Agresja osoby o wysokiej pozycji władzy często wynika z subiektywnego poczucia zagrożenia tej pozycji, związanego z brakiem odpowiednich kompetencji. Prawidłowość tę wielokrotnie potwierdzono w eksperymentach, prowadzonych w paradygmacie sztucznej grupy, w której „szef” był ustalany albo przez losowanie (rzut monetą), albo przez wybór członków grupy. Szefowie „z losowania” oka-

²¹ S. Fiske, *Wpływ władzy na uprzedzenia. Rola władzy w usprawiedliwianiu i utrwalaniu nierówności na poziomie indywidualnym, grupowym, społecznym*, [w:] A. Lee-Chai, J. Bargh (red.), *Władza...*, s. 217–232.

zywali dużo częściej skłonność do agresji wobec swoich podwładnych niż szefowie demokratycznie wybrani²². Można więc przypuszczać, że także prezydent, który nie wierzy w swoje kompetencje, czy ma poczucie przypadkowości swojego wyboru na to stanowisko raczej niż przejścia przez rzetelne, prawomocne demokratyczne procedury, będzie skłonny do bardziej radykalnych i agresywnych posunięć na tym stanowisku.

Wykazano także wagę przejrzystości („transparentności”) władzy, rozumianej jako wiedza o mechanizmach wyboru i jej sprawowania oraz możliwych konsekwencjach jej nadużywania, dostępna obserwatorom życia politycznego i samym politykom. Nadużywanie władzy, korupcja, agresywne posunięcia polityków, są częstsze w warunkach małej przejrzystości władzy niż przy wysokiej przejrzystości władzy w zaawansowanych demokracjach²³. Uświadomienie sobie – wskutek własnych doświadczeń, ale także działań obywatelskich instytucji monitorujących władzę – nie uniknionej odpowiedzialności za sposób sprawowania urzędu, działa „normotwórczo” i zwykle ogranicza efekty nadużywania pozycji władzy. Prezydenci amerykańscy wykazywali większą ostrożność oraz bardziej złożoną interpretację rzeczywistości wtedy, gdy już zostali wybrani na ten urząd i pełnili go, niż w trakcie kampanii²⁴.

Silniejszy i szybszy efekt metamorfozy stwierdzono u prezydentów i premierów, którzy przed wyborami wykazywali cechy autorytarnej osobowości, takie jak kult siły, nieufność i wrogość wobec inaczej myślących a także wysoką orientację na dominację społeczną²⁵. Także sam poziom i rodzaj motywu władzy może przyspieszać lub opóźniać niekorzystne dla obywateli efekty władzy. Jednak dane na ten temat nie są konkluzywne. Dawid Winter, od lat badający efekty osobowości i motywacji prezydentów z różnych państw świata dla ich sposobów rządzenia, wskazywał, że silny motyw władzy osobistej dość szybko prowadzi prezydentów do agresji w polityce międzynarodowej i szybciej demoralizuje ich, niż silny

²² N. Fast, S. Chen, *When the boss feels inadequate. Power, incompetence, and aggression*, „Psychological Science” 2009, nr 20, s. 1406–1413; J. Georgesen, M. Harris, *Why’s my boss always holding me down? A meta-analysis of power effects on performance evaluation*, „Personality and Social Psychology Review” 1998, nr 36, s. 451–468.

²³ N. Jayawickrama, *Transparency International. Zwalczanie korupcji w drodze reform instytucjonalnych*, [w:] A. Lee-Chai, J. Bargh (red.), *Władza...*, s. 329–344.

²⁴ Ph. Tetlock, *Pre- to postelection shifts in presidential rhetoric: Impression management or cognitive adjustment?*, „Journal of Personality and Social Psychology” 1981, nr 41, s. 207–213.

²⁵ D. Kipnis, *Technology and power*, Chicago 1990, s. 59–75; A. Lee-Chai, S. Chen, T. Chartrand, *Od Mojżesza do Marcosa...*, s. 75–96.

motyw władzy społecznej, czyli nastawionej na realizację celów społecznych²⁶. Orientacja na społeczną sprawiedliwość, troskę o słabszych i podejmowanie własnego Ja jako współzależnego (w kategoriach My) raczej niż niezależnego (w kategoriach Ja) sprzyja natomiast wykorzystywaniu władzy w interesie obywateli²⁷. Inni autorzy dowodzą, że to raczej po prostu sama siła motywacji władzy, a nie jej rodzaj, zwiększa lub zmniejsza efekty metamorfozy władzy. Okazuje się przy tym, że to osoby o słabej początkowej motywacji do zdobycia władzy wykazują szybki wzrost skłonności do podejmowania ryzykownych decyzji po jej zdobyciu, ponieważ silniej ulegają złudzeniom wszechmocy i nierealistycznemu optymizmowi, niż czynią to osoby o początkowej silnej motywacji władzy. Te ostatnie po zdobyciu władzy bardziej starają się o to, by ją na długo zachować, stąd rzadziej czynią coś związanego z dużym ryzykiem²⁸.

Czy prezydent może być przywódcą?

Psychologiczne cechy prezydentów zyskują na znaczeniu w podobnych okolicznościach, jak nabierają wagi cechy osobowe innych ważnych osób publicznych, czyli wtedy, gdy prezydent pełni swój urząd w sytuacji poważnego konfliktu między ważnymi instytucjami państwa lub między rządzącą partią (czy koalicją) a partiami opozycyjnymi oraz w sytuacji poważnych wyzwań krajowych czy międzynarodowych (takich, jak kryzysy ekonomiczne, katastrofy naturalne, akty terroru, wojny, kryzysy humanitarne). Dzisiaj mamy w Polsce, Europie i w zglobalizowanym świecie do czynienia z wieloma trudnymi sytuacjami. Jednocześnie obowiązuje konstytucja, która dość jasno określa zakres prezydenckiej władzy. Prezydent Duda – jak i wszyscy inni polscy prezydenci – powinien działać tak, jak na to pozwala prawo, ale w ramach tej samej konstytucji polscy prezydenci w dość różny sposób sprawowali swój urząd i w rozmaity sposób dążyli do politycznego przywództwa – ponieważ znacznie różnili się osobowościowo i poznawczo. Zobaczmy więc, jak typ czy rodzaj

²⁶ D. Winter, *Power, affiliation, and war: three test of motivational model*, „Journal of Personality and Social Psychology” 1993, nr 65, s. 532–545.

²⁷ W. Gardner, E. Seeley, *Konfucjusz, jen i sprawowanie władzy w interesie innych. Ja współzależne jako psychologiczny kontrakt zapobiegający wykorzystywaniu*, [w:] A. Lee-Cahi, J. Bargh (red.), *Władza...*, s. 309–325.

²⁸ J.K. Maner, M. Gailliot, D. Butz, B. Peruce, *Power, risk, and status quo: Does power promote riskier or more conservative decision making?* „Journal of Experimental Social Psychology” 2007, nr 33, s. 451–462.

przywództwa – którego obywatele oczekują w trudnych czasach – może wiązać się z osobowymi cechami prezydenta.

Współczesna psychologia empiryczna rozróżnia dwa typy przywództwa, obecne także w polityce. Są to: przywództwo transakcyjne i transformacyjne²⁹. Przywództwo transakcyjne skupia się na wymianie usług, nagród, kar, aprobaty i krytyki między liderem a podwładnymi (w przypadku prezydenta – obywatelami). Prezydent może spełniać obietnice wyborcze, wносить ustawy podwyższające lub obniżające wiek emerytalny, kwotę wolną od podatku, itp. W strukturach i sytuacjach ustabilizowanych, w bezpiecznych czasach – takie przywództwo bywa skuteczne i owocuje aprobatą obywateli. W czasach zmian, trudności, zagrożeń i konfliktów – pożądane jest przywództwo transformacyjne. Ale ono wymaga plastyczności, otwartości poznawczej a czasami także odwagi. Prezydent zdolny do transformacyjnego liderowania pomaga zrozumieć sens zmian, które on (lub jego polityczne środowisko) chce wprowadzić, na przykład wykazuje, że zmiany są konieczne z powodu przekształcania się środowiska zewnętrznego. Badania nad takim przywództwem pokazują, że ten rodzaj przywódcy zmienia także obywateli. Przywództwo transformacyjne jest zaprzeczeniem polityki reaktywnej – jest proaktywne, wiąże się ze stawianiem nowych celów; trudno jest je realizować w warunkach silnych zagrożeń, bo wtedy działa mechanizm „dangeryzacji”, który skłania polityków raczej do działań zapobiegających czemuś groźnemu, do czego nie można dopuścić – niż do pracy modernizacyjnej, nowatorskich przedsięwzięć, które są ryzykowne. Ważnymi elementami przywództwa transformacyjnego są: wpływ ideowy, komunikowanie wartości, misji, przedkładanie potrzeb większej całości nad własne lub partyjne. Moim zdaniem aktualny prezydent tego nie robi – może poza komunikowaniem własnych wartości. Ale to nie tylko kwestia jego osobowości, także roli prezydenta, opisanej w konstytucji.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z roku 1997 w art. 126, określa, że „prezydent jest najwyższym przedstawicielem RP i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Ma czuwać nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej. Jeżeli tak – to nie powinien przesadzać z budowaniem „przywództwa transformacyjnego”. Chyba, że uzna, iż zmiany w otaczającym nas świecie usprawiedliwiają jakieś poważne zmiany naszego systemu. Ale i tak

²⁹ J. Burns, *Leadership*, New York 1978; E. Mandal, *Miłość, władza i manipulacja w bliskich związkach*, Warszawa 2008; B. Wojciszke, *Psychologia społeczna*, Warszawa 2011, s. 445–447; M. Marody, *Jednostka po nowoczesności. Perspektywa socjologiczna*, Warszawa 2014, s. 296–297.

– gorset prawa może uwierać. Mimo to – prezydenci o większej otwartości poznawczej i szerszej perspektywie (przynajmniej ponadpartyjnej) patrzenia na świat, potrafiący komunikować się z ludźmi – uzyskiwali szerokie poparcie obywateli. Większe szanse na skuteczne przywództwo mają prezydenci dobrze zakorzenieni w szerszej strukturze władzy, pewni własnej pozycji, pozbawieni lęku o to, że nie są dość niezależni. Badania wcześniej przytoczone dowodzą, że poczucie zagrożenia, niepewność własnej pozycji – nie tylko obniża skuteczność prezydentury, ale także owocuje ciągłą „próbą sił” i agresją wobec oponentów.

Mamy trudne czasy, wymagające od osób sprawujących najwyższe urzędy w państwie dużych kompetencji, wiedzy o świecie, otwartości poznawczej, jednocześnie ostrożności i innowacyjności. Prezydenci są u nas wybierani w powszechnych i bezpośrednich wyborach, mają demokratyczny mandat. Jednak obserwacja przebiegu prezydenckich kampanii wyborczych nie pozwala mi uznać, że obywatele w trakcie kampanii otrzymują rzetelne informacje, które pozwalają na racjonalny wybór. W ostatniej kampanii mieliśmy do czynienia raczej z kampanią reklamową kilku różnych produktów – kandydatów na urząd prezydenta – niż rzeczywistym poznawaniem kandydatów. Peryferyczna strategia perswazji, oparta na wytwarzaniu afektu, nastroju, sympatii bądź niechęci czy nawet wrogości wobec kontrkandydatów – nie pozwala obywatelom na racjonalny wybór. Jeżeli chcemy mieć transformacyjnych, skutecznych, dobrze radzących sobie w złożonym świecie prezydentów – musimy jako obywatele wymusić na politykach i mediach prowadzenie bardziej informacyjnych kampanii. I musimy zainwestować więcej czasu i uwagi w staranne przetwarzanie uzyskiwanych informacji.

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono wyniki badań, prowadzonych w różnych krajach świata, w tym w Polsce, dotyczących poznawczych, osobowościowych i społecznych właściwości prezydenta, które różnicują styl sprawowania urzędu oraz efekty prezydentury. Pokazano także rodzaje i mechanizmy zmian, jakim podlegają prezydenci w procesie sprawowania władzy (czyli tzw. efekty metamorfozy) i czynniki, od których zależy wielkość i szybkość podlegania tym mechanizmom. Autorka dowodzi złożoności uwarunkowań stylu i efektów sprawowania prezydentury i przestrzega przed popełnianiem tzw. podstawowego błędu atrybucji, czyli przecenianiem roli osobowości w regulowaniu zachowań polityków. Interdyscyplinarne badania

przekonują, że wysokiej efektywności działań prezydentów istotnie sprzyja przede wszystkim ich otwartość na doświadczenia. Waga psychologicznych charakterystyk prezydenta wzrasta w sytuacjach trudnych, natomiast siła i zakres efektów metamorfozy władzy zależy od pewności i stabilności pozycji prezydenta w strukturze władzy oraz od transparentności władzy.

Krystyna Skarżyńska

PRESIDENT FOR DIFFICULT TIMES: PSYCHO-SOCIAL ANALYSES

This article presents the results of studies – conducted in various countries around the world, including Poland – on the cognitive, personality, and social characteristics of a president that differentiate the effects of a presidency and how their office is exercised. The types of changes that presidents undergo while in the process of exercising their authority (i.e. the so-called *metamorphic effects of power*) and the mechanisms of those changes are also shown, along with the factors that determine the magnitude and speed at which those mechanisms operate. The author provides evidence for the complexity of how presidential style and execution are conditioned, and warns against committing the so-called *fundamental attribution error*, i.e. overestimating the role of personality in regulating the behavior of politicians. Interdisciplinary studies indicate that a president's effectiveness is significantly ameliorated first and foremost by their openness. The weight of a president's psychological characteristics increases in difficult situations, while the strength and extent of power's metamorphic effects are dependent on the certainty and stability of their position in the power structure and its transparency.

KEY WORDS: *fundamental attribution error, competences, power and achievement motives, openness, metamorphic effects of power*

Bibliografia

- Abele A., Wojciszke B., *Agency and communion from the perspective of self versus others*, „Journal of Personality and Social Psychology” 2007, no 93.
- Constantini E., Valenty L., *The motive-ideology connection among political party activists*, „Political Psychology” 1996, no 3.
- Fast N., Chen S., *When the boss feels inadequate. Power, incompetence, and aggression*, „Psychological Science” 2009, nr 20.
- Golec A., *Konflikt polityczny: myślenie i emocje*, Warszawa 2002.
- Hermann M. (ed.), *Political psychology*, San Francisco 1986.

- Hermann M., Preston J., *Presidents, advisers and foreign policy: The effects of leadership style on executive arrangements*, „Political Psychology” 1994, no 15.
- Karwat M., *Stereotypowa personifikacja polityki*, „Studia Polityczne” 1996, vol. 5.
- Kinder D., *Presidential character revisited*, [w:] R. Lau, D. Sears (eds.), *Political cognition*, Hillsdale, New Jersey 1986.
- Kipnis D., *Technology and power*, Chicago 1990.
- Lee-Chai A., Bargh J. (red.), *Władza. Pokusy i zagrożenia*, Gdańsk 2009.
- Maner J.K., Gailliot M., Butz D., Peruce B., *Power, risk, and status quo: Does power promote riskier or more conservative decision making?* „Journal of Experimental Social Psychology” 2007, nr 33.
- Mika S., *Kilka refleksji na temat potrzeby władzy*, [w:] I. Kurcz, D. Kądzielowa (red.), *Psychologia czynności. Nowe perspektywy*, Warszawa 2002.
- Radkiewicz P., Skarżyńska K., Hamer K., *How is the perception of people in general related to negativistic beliefs about the social world? A look from the Big Two*, „Social Psychology” 2013, no 2.
- Rosenberg Sh., Ward D., Chilton S., *Political reasoning and cognition*, Duke University 1989.
- Rubenzon S., Faschinghauer T., Ones D., *Assessing the U.S. presidents using the revised NEO Personality Inventory*, „Assessing” 2000, nr 7.
- Sears D., Huddy L., Jervis R. (red.), *Psychologia polityczna*, Kraków 2008.
- Skarżyńska K., *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa 2005.
- Skarżyńska K., Jakubowska U., *Przekonania i zachowania polityczne w świetle teorii czynności*, [w:] I. Kurcz, D. Kądzielowa (red.), *Psychologia czynności. Nowe perspektywy*, Warszawa 2002.
- Skarżyńska K., *Podobieństwo poglądów, czy osobowość kandydata na prezydenta: Motywy decyzji wyborczych najmłodszych wyborców*, „Kultura i Społeczeństwo” 1997, nr 4.
- Skarżyńska K., *Polityka i politycy w świadomości potocznej: wyobrażenia ról oraz pożądanych cech polityków*, „Studia Politologiczne” 1996, vol. 1.
- Smith E., Powers A., Suarez G., *If Bill Clinton were a woman: The effectiveness of male and female politicians' account strategies following alleged transgressions*, „Political Psychology” 2005, no 26.
- Winter D., *Osobowość a zachowania polityczne*, [w:] D. Sears, L. Buddy, R. Jervis (red.), *Psychologia polityczna*, Kraków 2008.
- Wojciszke B., *Sprawczość i wspólnotowość. Podstawowe wymiary spostrzegania społecznego*, Warszawa 2010.

Jacek Wojnicki

Wpływ sposobu wyboru prezydenta na jego pozycję ustrojową – doświadczenia wybranych państw europejskich

SŁOWA KLUCZOWE:

*transformacja, demokratyzacja, konstytucjonalizm,
prezydenjalizm, parlamentaryzm*

STUDIA I ANALIZY

Tradycje prezydentury w Europie Środkowo-Wschodniej

Przedmiotem analizy będzie kwestia pozycji ustrojowej prezydenta i pytanie zasadnicze, czy zależy ona od trybu elekcji głowy państwa. Analiza porównawcza zostanie przeprowadzona w ośmiu państwach regionu określanego jako Europa Środkowo-Wschodnia.

Prezydentury w państwach Europy Środkowo-Wschodniej stały się po 1989 roku nowym graczem w układzie instytucjonalnym państw omawianego regionu¹. Dodać należy, iż tradycje prezydenckie posiadała

¹ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003; B. Zawadzka, *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej 1989–1992*, Warszawa 1992; J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna*, Warszawa 2006; M. Bankowicz, *Transformacja konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Kraków 2010; A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997; J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych – modernizacja instytucji*, Warszawa 2009; M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej: urząd, organy władzy, partie polityczne*, Katowice 2005; W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005; R. Głajcar, *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000. Analiza porównawcza*, Toruń 2005; A. Agh, *The Politics of East-Central Europe*, London 1998; L. Holmes, *Post-Communism. An Introduction*, Durham 1997.

Polska (okres 1922–1939 oraz 1947–1952, nie licząc okresu prezydentury londyńskiej), Czechosłowacja (od 1918 do 1989 praktycznie bez przerwy instytucjonalnej), Węgry (okres 1946 do 1949), Rumunia (od 1974) oraz Jugosławia (od 1953). Powyższa uwaga pozwala wskazać, iż najdłuższe tradycje prezydenckie były swoistym dorobkiem państwa czechosłowackiego. W jego przypadku, nawet w okresie rządów komunistycznych (po lutym 1948 roku) zachowana została omawiana instytucja².

W przypadku polskim wspomniana tradycja ograniczała się do lat Drugiej Rzeczypospolitej, a należy zauważyć, iż instytucja prezydenta uległa realnemu ograniczeniu po zamachu majowym w 1926 roku, gdy sam Józef Piłsudski wskazał kandydaturę Ignacego Mościckiego, nie przyjmując wyboru dokonanego przez Zgromadzenie Narodowe. Pewne wzmocnienie instytucji prezydenta nastąpiło na mocy Konstytucji Kwietniowej, która miała stanowić instytucjonalizację władzy sprawowanej przez Marszałka. Po śmierci Józefa Piłsudskiego beneficjentem nowych regulacji prawno-konstytucyjnych, które czyniły prezydenta odpowiedzialnym „przed Bogiem i historią”, stał się Ignacy Mościcki. Z kolei prezydentura Bolesława Bieruta funkcjonowała tylko *de iure* wedle regulacji Konstytucji Marcowej, a *de facto* wedle modelu państwa autorytarnego. Po wrześniu 1948 roku „główne dźwignie” władzy wynikały z pełnienia przez niego najwyższych funkcji partyjnych w ramach początkowo PPR, a następnie PZPR³. Krótkotrwały okres funkcjonowania prezydentury węgierskiej nie pozwalał na wysnucie bardziej pogłębionych analiz⁴. Natomiast prezydentury rumuńska i jugosłowiańska były „szyte” pod konkretnych liderów

² Zob. M. Bankowicz, *System władzy państwowej Czechosłowacji i Czech: studium instytucjonalno-polityczne*, Kraków 1998; K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000; M. Kruk, *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976; T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976; K. Vodička, L. Cabada, *Politický systém České republiky*, Praha 2011; J. Bureš, J. Charvát, P. Just, M. Štefek, *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*, Praha 2012.

³ Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1987; D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992; A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005; S. Starzyński, *Współczesny ustrój polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Warszawa 1928 [reprint z 2010]; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne: geneza i system*, Warszawa 1922 [reprint z 2008].

⁴ Zob. I. Kovács, *New Elements in the Evolution of Socialist Constitution*, Budapest 1968; L. Szamel, *Le Système Étatique de la République Populaire Hongroise*, Budapest 1966; H. Donath, *Przemiany ustrojowo-prawne na Węgrzech 1939–1949*, Wrocław 1978; B. Kovring, *Communism in Hungary. From Kun to Kádár*, Stanford 1979.

politycznych, stanowiąc instytucjonalizację osobistych wpływów politycznych kolejno Nicolae Ceaușescu oraz Josipa Broza Tito⁵.

Gdy dokonał się demokratyczny przełom na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w poszczególnych państwach regionu, okazało się, iż w najlepszej sytuacji znajduje się Republika Czechosłowacka, mogąca odwoływać się do dzieła Tomasza G. Masaryka oraz tradycji, jaką symbolizował Hrad⁶. T.G. Masaryk komentował kształtowanie się systemu politycznego ówczesnej Pierwszej Republiki: „musiałem nieźle się nagłowić, czym jest i jaki powinien być prezydent demokratycznego państwa. Gdy powstawała konstytucja, wielu wyobrażało sobie, że funkcja prezydenta republiki będzie mniej lub bardziej reprezentatywna, de facto bez możliwości bezpośredniego ingerowania w wydarzenia polityczne. [...] Wywierałem swój wpływ z pomocą Švehli i innych; zadbałem na przykład o to, by prezydent miał konstytucyjne prawo nie tylko zatwierdzania projektów rządu i parlamentu, ale uczestnictwa w naradach rządu i występowania w razie potrzeby z inicjatywą również w parlamencie”⁷. Nawiązywał do niej bezpośrednio w swoich wypowiedziach pierwszy demokratyczny prezydent po „aksamitnej rewolucji” Vaclav Havel. W swoim pierwszym telewizyjnym przemówieniu 1 stycznia 1990 roku mówił: „Masaryk opierał politykę na zasadach moralnych. Spróbujmy w nowych czasach i w nowy sposób odrodzić takie pojmowanie polityki. Uczmy samych siebie i innych, że polityka powinna przyczyniać się do szczęścia ludzi, nie zaś do oszukiwania ich czy gwałcenia ich praw. Uczmy samych siebie i innych, że polityka nie musi być tylko sztuką możliwego – zwłaszcza jeśli rozumie się przez to sztukę spekulacji, kalkulacji, intryg, tajnych umów i pragmatycznego manewrowania – lecz może być także sztuką niemożliwego, to znaczy sztuką uczynienia lepszym i siebie, i świata. [...] Nasz pierwszy prezydent rozpoczął swe inauguracyjne przemówienie cytatem z Jana Ámosa Komenskigo. Pozwólcie mi, abym i ja zakończył swe pierwsze przemówienie parafrazą tego samego stwierdzenia: »Twoja władza narodziła się, powróciła do ciebie!«”⁸.

⁵ Zob. T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976; D. Bilandžić, *Historie Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Glavni procesi 1918–1985*, Zagreb 1985; A. Burakowski, *Geniusz Karpat: dyktatura Nicolae Ceaușescu 1965–1989*, Warszawa 2008; *Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii*, [wstęp] W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław 1978.

⁶ Zob. szerzej o myśli politycznej T. Masaryka: M. Bankowicz, *Demokracja według T. G. Masaryka*, Kraków 2015 oraz A. Łuszczynski, *Mysł polityczno-prawna Tomasza G. Masaryka jako rodzaj mitu państwowotwórczego*, Rzeszów 2013.

⁷ K. Čapek, *Rozmowy z T.G. Masarykiem*, Warszawa 2014, s. 170.

⁸ *Twoja władza, narodzie, powróciła do ciebie! Przemówienie noworoczne, 1 stycznia 1990 roku*, [w:] V. Havel, *Siła bezsilnych i inne eseje*, Warszawa 2011, s. 225.

Zerwaniem z tradycją było wprowadzenie bezpośredniej elekcji prezydenckiej w Republice Czeskiej w 2012 roku. Ustawodawcy uzasadniali dokonane zmiany następującymi przesłankami: wzmocnienie legitymacji prezydenta i uniezależnienie jego wyboru od partyjnych porozumień oraz niezależność od partii, uniknięcie niebezpieczeństwa patowej sytuacji wyborczej w parlamencie; wybór wyraźnej i charyzmatycznej osobowości odpowiadającej większości obywateli; spełnienie oczekiwań większościowej grupy obywateli (czego dowodziły sondaże opinii publicznej) oraz wzmocnienie zaufania obywateli do państwa i jego obywateli⁹. Co warte odnotowania, ta istotna zmiana ustrojowa nie pociągała za sobą korekty dotychczasowych kompetencji głowy państwa¹⁰. Wprowadzała zatem znaczny dysonans do wzajemnych relacji najwyższych organów władzy państwowej. Postulat bezpośredniej elekcji pojawiał się kilkakrotnie – w okresie „aksamitnej rewolucji”, podczas przygotowywania konstytucji Republiki Czeskiej; w trakcie kampanii wyborczej do Izby Poselskiej w 2002 roku. Szczególnym impulsem były ostatnie wybory pośrednie dokonane w lutym 2008 roku¹¹.

Prezydentura jako element porządku ustrojowego po politycznym przełomie

Prezydentury polska, węgierska oraz bułgarska stanowiły rezultat negocjacji pomiędzy przedstawicielami władzy komunistycznej oraz części opozycji demokratycznej¹². Jak wskazano, doświadczenia poszczególnych państw w omawianych przypadkach były bardzo zróżnicowane. Prezydentura jawiła się jako istotny element rozpoczętego procesu przemian polityczno-ustrojowych, swoiste „zabezpieczenie” interesów dotychczasowego obozu władzy w państwie. Jak komentował ówczesne nadzieje obozy władzy w 1989 Wojciech Jaruzelski: „Trzymaliśmy lejce

⁹ Zob. M. Kruk, *O trybie wyboru Prezydenta Republiki Czeskiej*, [w:] P. Mikuli, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015, s. 462.

¹⁰ Zob. J. Šedo (ed.), *České prezidentské volby v roce 2013*, Brno 2013.

¹¹ Zob. L. Kopeček, J. Mlejnek, *Different Confessions, Same Sins? Václav Havel and Václav Klaus as Czech Presidents*, [in:] V. Hloušek (ed.), *Presidents Above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno 2013, s. 69 i n.

¹² Zob. J. Elster (ed.), *The Roundtable Talk and the Breakdown of Communism*, Chicago and London 1996.

„historycznego eksperymentu”, który – jak ustaliliśmy przy „okrągłym stole” – za cztery lata miał doprowadzić do całkiem wolnych wyborów. [...] Byliśmy laboratorium reformatorskich zdolności socjalizmu. Zerwanie, gwałtowna zmiana, przewrót typu bolszewickiego czy robespierreowskiego mogły zatrzymać reformy w całym Układzie Warszawskim. Proszę sobie wyobrazić, co by się stało w innych państwach bloku, gdyby były tylko grupki dysydentów, gdyby polski eksperyment skończył się fiaskiem, a zwłaszcza po rumuńsku. A Polska dawała zachęcający przykład ewolucji...”¹³. Kulisy negocjacji odsłonił Aleksander Kwaśniewski: „wówczas zaproponowałem całkowicie wolne wybory do Senatu i wybór prezydenta przez obie izby. To był kompletny szok dla obu stron. Moja motywacja była prosta – takie rozwiązanie w dalszym ciągu dawało nam kontrolę nad procesem zmian, ale sprawiło, że PZPR musiała wreszcie przejść próbę demokratycznych wyborów”¹⁴.

Pozycja ustrojowa prezydenta polskiego wynikała po 1989 roku z trzech generalnych regulacji ustawowych (konstytucyjnych) – nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej 7 kwietnia 1989 roku, ustanawiającej urząd głowy państwa; Małej Konstytucji z 17 października 1992 roku – ustawy konstytucyjnej o wzajemnych relacjach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku¹⁵. Istotne znaczenie ma także przełomowy akt polityczny – decyzja o zmianie trybu wyboru prezydenta podjęta we wrześniu 1990 roku, ale nie powiązana – co ważne – ze zmianą uprawnień głowy państwa. Wspomniana decyzja wynikała raczej z kalkulacji jednego z ówczesnych obozów politycznych skupionych wokół Tadeusza Mazowieckiego, zakładającego, iż jego kandydat ma większe szanse w bezpośrednich, a nie pośrednich wyborach prezy-

¹³ Wojciech Jaruzelski: *Mnie się ta Polska podoba*, [w:] *Rewolucja '89. Opowiadają: Mazowiecki, Wałęsa, Balcerowicz, Jaruzelski, Geremek, Bielecki, Dorn, Chrzanowski, Kwaśniewski, Orszulik, Michnik, Smolar*, Warszawa 2009, s. 56.

¹⁴ Aleksander Kwaśniewski: *Nie da się uchylić drzwi*, [w:] *Rewolucja '89...*, s. 114.

¹⁵ Zob. A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012; A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995; B. Pytlik, *Naczelné organy władzy w projektach Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Struktura i odnawianie składu*, Warszawa 2005; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005; J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009; J. Zalesny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999; R. Głajcar, *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislacją i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015.

denckich. Warto w tym miejscu odwołać się do słów Jana Marii Rokity, naówczas stronnika Mazowieckiego: „wedle mojej pamięci ideę powszechnych wyborów prezydenta wymyśliła świta Mazowieckiego, jako zaporę przeciw aspiracjom prezydenckim Wałęsy. [...] z perspektywy Mazowieckiego było to zrozumiałe: uparł się, żeby zablokować Wałęsę z obawy o własną suwerenność. A skoro wiadomo było, że w trybie parlamentarnym Wałęsa nie ma i nie będzie miał poważnego konkurenta, to ostatnią deską ratunku było zaryzykowanie wszystkiego i zażądanie wyborów powszechnych. Bez wątplenia z perspektywy przyszłego ustroju państwa był to najbardziej poroniony projekt ustrojowy” – komentował krakowski polityk¹⁶. Za jednego z głównych promotorów zmiany trybu wyboru prezydenta uchodził Aleksander Hall, polityk odwołujący się do dziedzictwa Charlesa de Gaulle’a i jego V Republiki. Wspominał po latach: „23 maja 1990 roku na konferencji prasowej, na której występowałem razem z Małgorzatą Niezabitowską, wypowiedziałem trzy zdania ułożone poprzedniego dnia na naradzie w gabinecie premiera: Czas na zmianę prezydenta nie jest właściwy. Jesliby jednak miała się dokonać, powinno to się odbyć drogą wyborów powszechnych, a nie przez parlament. Trzecie zdanie brzmiało; „Nie wiem, na jakiej podstawie senator Kaczyński sądzi, że Lech Wałęsa nie będzie miał poważnego kontrkandydata” (nawiązywałem w ten sposób do słów Jarosława Kaczyńskiego)”¹⁷. Jak komentował jeden z ówczesnych promotorów ambicji prezydenckich Lecha Wałęsy Jarosław Kaczyński: „myśmy chcieli wyboru Wałęsy przez parlament, potem szybkich wyborów parlamentarnych, być może z silną solidarnościową koalicją, i dopiero potem jeszcze jednych wyborów prezydenckich, tym razem powszechnych. Mielśmy nadzieję, że za drugim razem Wałęsa już odczarowany stylem sprawowania przez siebie władzy nie musi koniecznie być wybrany”¹⁸. Później ta konstrukcja – zakładająca powszechne elekcje głowy państwa – została zapisana w Małej Konstytucji i nowej konstytucji z 1997 roku. Warto w tym miejscu odwołać się do opinii Rafała Głajcara¹⁹, iż reżim polityczny III Rzeczypospolitej w znacznym stopniu charakteryzował się wysokim poziomem eklektyczności – zarówno w wymiarze normatywnym, jak i praktycznym opierał się na instytucjach, mechanizmach i procedurach charakteryzujących zróżnicowane tradycyjne modele demokratycznych reżimów politycznych (prezydenccjalizm, semiprezydenccjalizm, parlamentarizm).

¹⁶ J. Rokita, *Anatomia przypadku. Rozmowa z Robertem Krasowskim*, Warszawa 2013, s. 54.

¹⁷ Zob. A. Hall, *Osobista historia III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2011, s. 166.

¹⁸ *O dwóch takich. Alfabet braci Kaczyńskich. Rozmawiali Michał Karnowski i Piotr Zaremba*, Kraków 2006, s. 210.

¹⁹ Zob. R. Głajcar, *Demokratyczny reżim polityczny...*, s. 490.

Oprócz wymiaru instytucjonalnego w analizie pozycji polityczno-ustrojowej głowy państwa należy uwzględnić wymiar osobowościowy. Dlatego, gdy porównamy dwie polskie prezydentury funkcjonujące pod rządami noweli kwietniowej z 1989 roku dostrzegamy znaczące różnice. Jak komentował historyk Antoni Dudek: „*zwycięstwo zaledwie jednym głosem zakrawało na żart historii i – jak wynika z niektórych przekazów – upokorzyło i wewnętrznie złamało generała, który dość szybko zrozumiał, jak słabym mandatem dysponuje. W ciągu kilku następných tygodni próbował jeszcze powstrzymać rozpad systemu, który sam symbolizował przez ostatnie osiem lat, ale kiedy w końcu urząd premiera przeszedł w ręce przedstawiciela „Solidarności”, zajął postawę biernego obserwatora wydarzeń*”²⁰.

Podobny kontekst miało ustanowienie, a właściwie przywrócenie instytucji prezydenta w Republice Węgierskiej. Stanowiła ona pakiet zmian ustrojowych będących przedmiotem gorących i burzliwych sporów podczas negocjacji przy węgierskim „trójkątnym stole”²¹. Warto w tym miejscu odwołać się do wypowiedzi czołowego reformatora partyjnego z drugiej połowy lat 80. Imre Pozsgaya: „*dla węgierskich sił transformacji ustrojowej to, co wydarzyło się w Polsce, było i wzorem, i nauką. Wzorem było to, że dzięki negocjacjom można było osiągnąć głęboko idące, nieodwracalne zmiany w miotającym się w kryzysie systemie komunistycznym. Nauką natomiast było to, że my nie musimy zatrzymywać się tam, gdzie zatrzymali się Polacy – jeśli nawet krótko -na krótko – wiosną 1989 roku. Wykorzystując naszą specyfikę powstała w epoce Kádára, przy stole obrad można było stworzyć warunki dla konstytucyjnego państwa prawa, dla uświęconej wolnymi wyborami demokracji parlamentarnej. Tak też się stało*”²². Pierwszy demokratycznie wybrany prezydent Republiki (w sierpniu 1990 roku) Árpád Göncz komentował stanowisko jednego z przywódców demokratycznej opozycji Jozsefa Antalla w sprawie prezydentury: „*Antall długo uważał – trzeba przyznać, że do pewnego czasu także ja – iż przyszłość można sobie wyobrazić tylko w ramach współpracy głównych sił opozycji i MSzMP (lub jej następcy). Ale we wrześniu 1989 roku w szeregach SzDSz doszliśmy do przekonania, że warunkiem skutecznego systemowego przejścia nie jest już wcale współdziałanie MSzMP. Istota tego rozumowania polegała na tym, że bez względu na to, kiedy dojdzie do wyboru Prezydenta Republiki, to stanowisko nie musi już być konkretnie zwią-*

²⁰ Zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989–2001*, Kraków 2002, s. 69.

²¹ Zob. N. Chronowski, J. Petretei, *The Head of State in Hungarian Constitutional System*, [w:] K. Działocha, R. Mojak, K. Wójtowicz (eds.), *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*, Lublin 2001, s. 349.

²² Zob. I. Pozsgay, *Paralele środkowoeuropejskie*, [w:] A. Kojder (red.), *Rok 1989. Nowa Polska, odmieniona Europa*, Warszawa 1999, s. 249.

zane z osobą Pozsgaya. Takie stanowisko, polegające na tym, by nie podpisywać końcowego porozumienia, całkowicie podważyło starannie przemyślaną strategię Antalla, który dostrzegał w Pozsgayu niezbędnego sojusznika”²³. Jeszcze dobitniej wyrażał swoje stanowisko inny polityk opozycyjny Miklós Haraszti: „Polską formułę – wasz prezydent, nasz premier – można było zastosować na Węgrzech tylko w ten sposób, by od samego początku stanowiła ona część końcowego kompromisu. Ale jak można było pogodzić takie hocki-klocki z czysto prawnymi uregulowaniami i całkowicie wolnymi wyborami? W opinii SzDSz nie dawało się tego pogodzić w żaden sposób. Pozsgay i MDF uznali natomiast, że przed wolnymi wyborami można jeszcze doprowadzić do wyboru prezydenta. Trzy razy podejmowali w tej sprawie próbę przy Okrągłym Stole; trzy razy na ten temat głosowano. Antall argumentował, że wypracowany po ich stronie podział władz jest gwarancją, że Pozsgay nie pogrzebie demokracji. W ramach nowego porządku instytucjonalnego opozycja pójdzie na pewne ustępstwa na rzecz, ciągle jeszcze zachowującej pozycje MSzMP, która tak naprawdę straci władzę dopiero w czasie demokracji”²⁴.

Wypracowane porozumienie pomiędzy przedstawicielami Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (od 9 października 1989 roku – Węgierskiej Partii Socjalistycznej) i największego ugrupowania opozycyjnego Węgierskiego Forum Demokratycznego, zostało ostatecznie oprotestowane przez dwa pozostałe ugrupowania opozycyjne – Związek Wolnych Demokratów oraz Związek Młodych Demokratów²⁵. Przedmiotowa sprawa była przedmiotem dwóch referendów – pierwsze 26 listopada 1989 roku zarządzone z inicjatywy części ugrupowań opozycyjnych – przede wszystkim FIDESZ oraz SZDSZ oraz drugiego – przeprowadzonego już po elekcji do Zgromadzenia Krajowego – 29 lipca 1990 roku – z inicjatywy Węgierskiej Partii Socjalistycznej²⁶. Warto zwrócić uwagę, iż na pytanie odnoszące się o trybu i terminu wyborów prezydenckich odpowiedzi były bardzo spolaryzowane i ostateczny wynik zależał od kilku

²³ Cyt. za B. Góralczyk, *Węgierski pakiet*, Warszawa 2000, s. 120.

²⁴ Tamże.

²⁵ Zob. J. Simon, *Hungary*, [w:] T. Rakowska-Harmstone, P. Dutkiewicz (eds.), *New Europe. The Impact of the First Decade. Vol. 2: Variations on the Pattern*, Warsaw 2006, s. 301.

²⁶ Zob. M. Szczepaniak, S. Zyborowicz, *Przebudowa ustroju politycznego na Węgrzech i w Czechosłowacji*, Poznań 1995, s. 30 i n.; A. Ágh, *Hungary: after the five years' excursion to the „Glorious Past”*, [w:] B. Góralczyk, W. Kostecki, K. Żukrowska (eds.), *In Pursuit of Europe. Transformations of Post-Communist States 1989–1994*, Warsaw 1995, s. 56 oraz R. Wasilewska, *Post-Communism in Hungary*, [w:] L.T. Holmes, W. Roszkowski (eds.), *Changing Rules. Polish Political and Economic Transformation in Comparative Perspective*, Warsaw 1997, s. 52.

tysięcy głosów – za zmianą trybu oraz terminu opowiedziało się 50,07% głosujących, a 49,93% było przeciwnego zdania²⁷. Znawca węgierskiego systemu politycznego Bogdan Góralczyk komentuje ukształtowany system rządów na Węgrzech: „możemy stwierdzić, iż na Węgrzech po 1990 roku ukształtowała się demokracja gabinetowo-parlamentarna o charakterze kanclerskim. Silne rządy premiera są niewątpliwie pozytywną stroną tego systemu. Ale jest też strona negatywna, polegająca na tym, że praktycznie każdy gabinet w zbyt dużym stopniu jest zdominowany przez samego premiera. To premier, jego osobowość, charakter, cechy psychiczne określają w wielkiej mierze działania rządu i koalicji, a w ślad za tym istotnie wpływają na realia w kraju”²⁸.

Witold Brodziński zwraca uwagę, iż węgierskie elity polityczne formując fundamenty nowego ustroju politycznego doszły do porozumienia, iż podział oraz zrównoważenie władz stanowią istotny element zabezpieczający demokratyczny ład ustrojowy²⁹. Kompetencje prezydenta są bardzo ograniczone, pełni on obowiązki głównie reprezentacyjne, zgodne z podstawowymi założeniami przyjętego systemu parlamentarno-gabinetowego. Zgodnie z tym modelem, wybór pośredni głowy państwa wydaje się racjonalnym rozwiązaniem konstytucyjnym³⁰. Godzi się odnotować, iż prezydentura węgierska jest zaliczana do najsłabszych z państw Europy Środkowo-Wschodniej ustanowionych na przełomie lat 80. i 90. XX wieku³¹. Niewielki katalog kompetencji głowy państwa nie oznaczał jednakże, iż pozostawała ona bezradna w momencie kryzysów politycznych, czego liczne przykłady przyniosła praktyka konstytucyjna po 1990 roku³².

²⁷ Zob. E. Zieliński, I. Bokszczanin, J.. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 68 oraz M. Bugaj, *Prezydent Republiki Węgierskiej*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, Kraków 2003, s. 58.

²⁸ Zob. B. Góralczyk, *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990–2003*, Warszawa 2003, s. 57.

²⁹ Zob. W. Brodziński, *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003, s. 55.

³⁰ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny Węgier*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 597.

³¹ Zob. W. Orłowski, *Republika Węgierska*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych, tom 2*, Lublin 2002, s. 304 oraz R. Krawczyk, *Konstytucyjny status Prezydenta Republiki Węgierskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję*, Warszawa 1993, s. 48 i n.

³² Zob. G. Dobos, A. Gyulai, A. Horváth, *Weak but Not Powerless: The Position of the President in the Hungarian Political System, Different Confessions, Same Sins? Václav Havel and Václav Klaus as Czech Presidents*, [w:] V. Hloušek (ed.), *Presidents Above Parties?...*, s. 77 i n.

Instytucja prezydenta w Republice Słowackiej posiadała jedynie tradycję wywodzącą się z państwa czechosłowackiego³³. Można zauważyć, iż częścią wspomnianej tradycji był Gustav Husak, komunistyczny polityk pochodzący ze Słowacji, zasiadający na Hradzie od maja 1975 roku aż do tzw. Aksamitnej rewolucji w listopadzie 1989 roku. W przypadku słowackim można zaliczyć również funkcjonowanie instytucji głowy państwa w samodzielnym państwie słowackim funkcjonującym w latach 1939–1945. Wówczas prezydentem był Jozef Tiso³⁴. Warto odwołać się do opisu znawcy słowackich dziejów najnowszych: „według wszelkich danych i opinii współczesnych objęcie przez Jozefa Tisę urzędu prezydenta państwa zostało przyjęte przez społeczeństwo bardzo pozytywnie. Książka Tiso znajdował się w tym momencie na szczycie swojej popularności. Po zaprzysiężeniu przejechał w otwartym powozie przez centrum Bratysławy w towarzystwie trębaczy. Przejazd przypominał wjazd do miasta feudalnego władcy. Tyle, że na trasie przejazdu stali umundurowani członkowie Hlinkovej gardy z rękami wyciągniętymi w faszystowskim pozdrowieniu”³⁵. Nie była to tradycja, do której mogło ochoczo sięgać państwo wznoszące samodzielny byt państwowy po 1 stycznia 1993 roku. Jak wskazywał Krzysztof Skotnicki³⁶, przy tworzeniu ustrojów państwowych sięgano często i wyraźnie do rozwiązań z okresu międzywojennego, przy jednoczesnym sygnalizowaniu znacznej rezerwy do rzeczonych rozwiązań prawno-konstytucyjnych wynikających z niekorzystnych doświadczeń praktyki ustrojowej. Jednakże pozycja nowego państwa słowackiego była bardziej złożona, bo nie można było w sposób bezpośredni nawiązywać do rozwiązań rodem ze wspólnego państwa z Czechami³⁷. Marian Szczepaniak³⁸ oceniał w połowie lat 90. pozycję ustrojową prezydenta Republiki Słowacji w systemie konstytucyjnym jako „dość znaczącą”. Wskazywał, iż wiele z jego decyzji nie wymagało dla swej ważności kontrasygnaty szefa rządu. Jako czynnik

³³ Zob. B. Pytlik, *Prezydent Republiki Słowackiej*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2009, s. 603 oraz M. Posluch, L. Cibulka, *Štátne pravo Slovenskej republiky*, Bratislava 2003, s. 139 i n.

³⁴ Zob. szerzej: A. Krawczyk, *Słowacja księdza prezydenta. Jozef Tiso 1887–1947*, Warszawa 2015.

³⁵ Tamże, s. 166.

³⁶ Zob. K. Skotnicki, *Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997, s. 161.

³⁷ Zob. I. Gabel, *Czechoslovakia: the two successors*, [w:] B. Góralczyk, W. Kostecki, K. Żukrowska (ed.), *In Pursuit of Europe...*, s. 48.

³⁸ Zob. M. Szczepaniak (red.), *Państwa Wyszehradzkie. Systemy polityczne, gospodarka, współpraca*, Poznań 1996, s. 36.

umacniający rangę omawianego urzędu wskazywał rolę czynnika stabilizującego system polityczny przy chwiejnej scenie politycznej trzeciego rządu Vladimira Mečiara (lata 1994–1998). Jak wskazywał Marek Barański³⁹, z punktu widzenia perspektywy politycznej, istotne znaczenie miał w pierwotnej wersji konstytucji z 1 września 1992 roku art. 105, który przewidywał pełnienie obowiązków głowy państwa przez rząd, z wyłączeniem części uprawnień prezydenckich wskazanych w art. 102 a–g. Powyższa sytuacja miała miejsce dwukrotnie – w styczniu – marcu 1993 roku, gdy nie dokonano wyboru pierwszego prezydenta oraz, gdy urząd pozostał nieobsadzony po wygaśnięciu kadencji pierwszego prezydenta (po 3 marca 1998 roku). Badacze słowackiego systemu politycznego⁴⁰ wskazywali, iż konstytucjonalizm czechosłowacki nie przewidywał odpowiedzialności parlamentarnej i cywilnej głowy państwa, natomiast konstytucja słowacka z 1992 roku w pierwotnej wersji wprowadzała możliwość odwołania głowy państwa przez Radę Narodową, jeżeli ten przez rok nie mógł sprawować urzędu lub w swojej działalności dopuścił się czynów skierowanych przeciwko suwerenności i jedności terytorialnej Republiki, albo demokratycznemu konstytucyjnemu ustrojowi państwa. Ustrojodawcy w przedmiotowej sytuacji przewidywali głosowanie na wniosek co najmniej 75 deputowanych, a do odwołania prezydenta wymagane było uzyskanie większości 90 głosów (z 150 ogółem). Koalicja rządowa tworząca trzeci rząd Vladimira Mečiara dążyła do usunięcia z urzędu prezydenta Michala Kováča, ale w głosowaniu przeprowadzonym w 1995 roku zabrakło kilku głosów⁴¹.

Wojciech Zakrzewski⁴² zwraca uwagę, iż pozycja prezydenta do 1999 roku wynikała ze sprzecznych regulacji konstytucyjnych oraz koncepcji politycznych. Z jednej strony, głowa państwa miała pełnić rolę tradycyjnej głowy państwa, z drugiej, obóz ówczesnego premiera dostrzegał

³⁹ Zob. M. Barański, *Słowacja. Podstawy ustrojowe systemu politycznego. Partie polityczne w słowackim parlamencie*, [w:] M. Barański (red.), *Dynamika systemów politycznych wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 1995, s. 63.

⁴⁰ Zob. K. Skotnicki, *Republika Słowacka*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, Łódź 1996, s. 144.

⁴¹ Zob. A. Antoszewski, *Parlamentaryzm i prezydenccjalizm w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1998, s. 63.

⁴² Zob. W. Zakrzewski, *Republika Słowacka*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych, tom 2...*, s. 208.

w prezydenturze jedynie podmiot wspierający rząd o tytularnych jedynie uprawnieniach.

Opozycja podjęła próbę przeprowadzenia referendum w maju 1997 roku m.in. w kwestii wprowadzenia bezpośrednich wyborów prezydenckich. Jak komentuje trafnie Piotr Bajda: „*premier Mečiar mając świadomość, iż w ówczesnej konfiguracji politycznej nie będzie w stanie uzyskać w wyborach prezydenckich w parlamencie dla swojego kandydata wymaganych 3/5 głosów, był zdecydowany, aby nie dopuścić do powszechnych wyborów głowy państwa, obawiając się, że w kontekście przygotowań do wyborów parlamentarnych wzmocniłoby to opozycję i zwiększyło szanse wyborcze ustępującego prezydenta Kováča*”⁴³.

Zmiana trybu wyboru prezydenta w Republice Słowackiej przeprowadzona w 1999 roku stanowiła konsekwencje kryzysu konstytucyjnego, do którego doszło w marcu 1998 roku. Wówczas dobiegła końca kadencja prezydenta Michala Kováča, a koalicja rządowa skupiona wokół ówczesnego premiera Vladimira Mečiara, nie dość, że w sposób oczywisty nie dopuściła do przedłużenia mandatu swojego głównego krytyka, to jeszcze doprowadziła do wakatu na stanowisku głowy państwa. Było to rozwiązanie korzystne dla szefa rządu, który w przedmiotowych okolicznościach przejmował z urzędu część uprawnień głowy państwa⁴⁴. W tym kontekście należy odbierać słowa Michala Kováča wypowiedziane już po wygaśnięciu jego prezydenckich pełnomocnictw: „*stopniowo zacząłem jednak uświadamiać, że czołowi przedstawiciele elity rządzącej zdecydowali się na taki model kierowania państwem, który przede wszystkim zapewniłby im warunki długotrwałego panowania za każdą cenę i wykorzystywali przy tym ludzkie słabości – skutki wpływu poprzedniego reżimu. [...] Współczesność słowackiej polityki można określić jako walkę o zachowanie demokratycznego charakteru państwa, walkę o realny powrót naszego kraju na orbitę europejskich procesów integracyjnych. [...] Mój optymizm co do perspektywy tej walki opiera się na realistycznej ocenie sytuacji w naszym kraju. W Słowacji ciągle istnieje ustrój demokratyczny, chociaż niektóre jego filary zostały nadwyrężone, a ich stabilność zagrożona. Udało nam się rozwinąć polityczny pluralizm poglądów, który umożliwia rzucenie narodu na kolana i milczące godzenie się na powrót naszego kraju do niedawnej przeszłości*”⁴⁵.

⁴³ Zob. P. Bajda, *Elity polityczne...*, s. 99.

⁴⁴ Zob. B. Pytlik, *Prezydent Republiki Słowackiej...*, s. 611.

⁴⁵ Zob. M. Kováč, *Słowacka polityka i jej perspektywy*, [w:] P. Bajda (red.), *Słowacja w pięć lat po rozpadzie Czecho-Słowacji*, Warszawa 1999, s. 10.

Jak słusznie zauważa Rafał Głajcar⁴⁶, dopiero zmiana trybu wyboru głowy państwa z pośrednich przeprowadzanych przez Radę Narodową, na bezpośrednie i powszechne umożliwiła obsadzenie urzędu. Wiązało się to z osłabieniem wizerunku państwa na arenie międzynarodowym, a również wpływało na dysfunkcjonalność systemu politycznego. Politolog zwraca uwagę, iż kryzys instytucjonalny przyczynił się do osłabienia autorytetu głowy państwa, włączonego w bieżące spory polityczne. Należy jednakże zwrócić uwagę, iż reforma konstytucyjna była możliwa po zwycięstwie odniesionym przez ugrupowania opozycji antymecziarowskiej w wyborach parlamentarnych we wrześniu 1998 roku. Zmiana trybu wyborów prezydenckich stanowiła jeden z istotnych punktów umowy koalicyjnej nowego rządu utworzonego przez Mikulaša Dzurindę w listopadzie 1998 roku. Bogusław Pytlik⁴⁷ uznaje pozycję głowy państwa w Republice Słowackiej jako najbliższą modelowi prezydenta-reprezentanta, sytuując ją w pobliżu prezydentury niemieckiej oraz włoskiej. Zwraca jednocześnie uwagę na silniejszą pozycję ustrojową w przypadku głowy państwa słowackiego – podmiot dualistycznej egzekutywy wybierany od 1999 roku w elekcji powszechnej. Jednocześnie, jak konkluduje badacz słowackiego systemu politycznego, zmiana trybu wyborów prezydenckich nie przełożyła się na wzmocnienie pozycji ustrojowej głowy państwa. Zmiany konstytucji przeprowadzone w 1999 oraz 2001 roku doprowadziły do osłabienia pozycji rządu względem głowy państwa, ale nie naruszyły istoty systemu parlamentarnego⁴⁸.

Instytucja prezydenta Bułgarii została wprowadzona do porządku ustrojowego w kwietniu 1990 roku i stanowiła bezpośredni rezultat negocjacji przedstawicieli partii komunistycznej z delegacją opozycji demokratycznej skupionej wokół Związku Sił Demokratycznych⁴⁹. Przedmiotem sporów były kwestie pełnomocnictw, a nawet nazwy instytucji głowy państwa. Ostatecznie przeważało stanowisko Unii Sił Demokratycznych, iż prezydent nie będzie wyłaniany w trybie wyborów bezpośrednich. Ustalenia negocjacyjne przewidywały zniesienie dotychczasowej Rady Państwa. Głowa państwa określana przewodniczącym lub prezydentem miała być

⁴⁶ Zob. R. Głajcar, *Instytucja prezydenta...*, s. 157.

⁴⁷ Zob. B. Pytlik, *Parlament i rząd w Republice Słowackiej*, Warszawa 2013, s. 54.

⁴⁸ Zob. J. Karp, *Prezydent Republiki Słowackiej*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Szkice o pozycji ustrojowej...*, s. 86.

⁴⁹ Zob. P. Terzieva-Karayaneva, *Bulgaria: slowly, but steadily on the road to democracy*, [w:] B. Góralczyk, W. Kostecki, K. Żukrowska (eds.), *In Pursuit of Europe...*, s. 26.

wybrana jeszcze w trwającej kadencji parlamentarnej⁵⁰. Ważnym momentem przemian polityczno-ustrojowych było uznanie miejsca istnienia legalnej opozycji – jak zauważył Zbigniew Klejn⁵¹, w efekcie nastąpiło najpierw wzajemne uznanie się Bułgarskiej Partii Komunistycznej i opozycji za partnerów oraz legitymizowanie ówczesnego (jeszcze komunistycznego) rządu Andreja Łukanowa oraz głowy państwa – Petyra Mładenowa. Podobnie jak w przypadku polskim, wybór prezydenta został umieszczony w katalogu uprawnień parlamentu – Zgromadzenia Narodowego, a pierwszy prezydent Republiki Bułgarii został wybrany na posiedzeniu w dniu 3 kwietnia 1990 roku (jeszcze przed wolnymi i demokratycznymi wyborami parlamentarnymi), co stanowiło o słabości pozycji negocjacyjnych delegatów opozycyjnego SDS. Konstytucja Republiki Bułgarii została uchwalona na posiedzeniu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego 12 lipca 1991 roku⁵². Ustrojodawca definiuje Republikę Bułgarii jako państwo posiadające parlamentarny system rządów (art. 1)⁵³. Konstytucjonaliści wymieniają cztery przesłanki opowiadające się za wspomnianym typem: funkcjonowanie dwuczłonowej egzekutywy w postaci prezydenta i rządu, brak odpowiedzialności politycznej głowy państwa przed Zgromadzeniem Ludowym, kompetencja głowy państwa przedterminowego rozwiązania parlamentu oraz ponoszenie odpowiedzialności politycznej przez rząd wyłącznie przed parlamentem⁵⁴. Badacze bułgarskiego systemu politycznego podkreślają, iż arbitrażowa funkcja głowy państwa nie jest normatywnie wydzielona, prezydent jest wymieniany jako dzierżyciel władzy moralnej, jak monarcha w systemie parlamentarnym⁵⁵. Wynika to przede wszystkim z tradycji ustrojowych państwa bułgarskiego.

Pierwszy demokratycznie wybrany prezydent Republiki Żelju Żelew w następujący sposób umiejscawiał na początku lat 90. miejsce prezydentury w systemie rządów: *„opowiadałem się za silną władzą prezydencką, która mogłaby być gwarantem społecznej i politycznej stabilności. W strukturze władzy rząd jest relatywnie najslabszym punktem. Kiedy rośnie napięcie społeczne, kiedy coś się nie udaje, pierwszy pada. W takiej sytuacji łatwo o kryzys*

⁵⁰ Zob. M. Żmigrodzki, *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i Sąd Konstytucyjny w Bułgarii*, Lublin 1997, s. 24.

⁵¹ Zob. Zb. Klejn, *Bułgaria. Szkice z dziejów najnowszych*, Pułtusk 2005, s. 209.

⁵² Zob. *The rebirth of democracy. 12 constitutions of Central and Eastern Europe*, The International Institute for Democracy, Strasbourg 1996, s. 12.

⁵³ *Konstytucja Republiki Bułgarii*, [wstęp] J. Karp, Warszawa 2012.

⁵⁴ Zob. J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Bułgarii*, Warszawa 2002, s. 68.

⁵⁵ Zob. J. Radev, *Prezident Respubliki Bołgarii*, [w:] K. Działocha, R. Mojak, K. Wójtowicz (eds.), *Ten Years of the Democratic...*, s. 365.

parlamentarny. A wówczas wszystko zależy od prezydenta. W czasie kryzysu powinien on pełnić rolę stabilizatora. Ale w tym celu musi mieć więcej pełnomocnictw. Jednak towarzysze – i nie tylko oni – inaczej formowali rachunek potrzeb. Myśleli jak zachować dla siebie wygodne pozycje. Ze względu na swoje ciasne partyjne interesy przeforsowali ograniczenia władzy prezydenta”⁵⁶. Jak wskazuje Marek Żmigrodzki⁵⁷, pozycję prawno-ustrojową prezydenta wyznacza w przeważającym względzie zakres jego kompetencji. Wzajemne relacje głowy państwa oraz parlamentu wyznaczają trzy czynniki: elekcja w wyborach powszechnych, nieodpowiedzialność prezydenta przed parlamentem oraz zakres uprawnień w odniesieniu do pozostałych naczelnych organów władzy państwowej. Inny konstytucjonalista podkreśla, iż fakt bezpośredniego wyboru głowy państwa wzmacnia pozycję prezydenta. Dodatkowo korzystnie wpływa na wypełnianie przez prezydenta funkcji arbitrażu politycznego w momencie kryzysu parlamentarnego⁵⁸. Podkreśla się również wykorzystywanie przez głowę państwa instrumentu weta ustawodawczego wobec nieprzychylniej mu większości parlamentarnej⁵⁹.

Sposób zerwania z dyktaturą komunistyczną w Rumunii i jej przebieg miał decydujący wpływ na przebieg transformacji demokratycznej w tym bałkańskim państwie⁶⁰. Nowe władze państwa po przewrocie z 22 grudnia 1989 roku odrzuciły regulacje dotychczas obowiązującej konstytucji z 1965 roku, traktując ją jako „kłopotliwe dziedzictwo” rządów Nicolae Ceaușescu⁶¹. Nowe instytucje ustrojowe zostały wprowadzone do porządku prawno-konstytucyjnego na mocy aktów (dekretów) tymczasowych organów władzy państwowej – początkowo Rady Frontu Ocalenia Narodowego, a od 1 lutego 1990 roku – Tymczasowej Rady Jedności Narodowej⁶². Jak wskazuje Wiesław Skrzydło⁶³, Rumunia nie posiada

⁵⁶ Zob. Rozmowa Żelii Żelewa z Adamem Michnikiem, „Gazeta Wyborcza”, 25 lipca 1992.

⁵⁷ Zob. M. Żmigrodzki, *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe...*, s. 51.

⁵⁸ Zob. G. Koksanowicz, *Republika Bułgarii*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, tom 2..., s. 53.

⁵⁹ Zob. B. Cholova, *The Role of the President in Bulgarian Politics: The Veto as a Tool for Legitimation?*, [w:] V. Hloušek (ed.), *Presidents Above Parties?...*, s. 240 i n.

⁶⁰ Zob. T. Gallagher, *Romania: the destructive legacy*, [in:], B. Góralczyk, W. Kostecki, K. Żukrowska (eds.), *In Pursuit of Europe...*, s. 81.

⁶¹ Zob. G. Vrabie, *Le nouveau rôle de la Constitution en Roumanie*, [w:], K. Działocha, R. Mojak, K. Wójtowicz (eds.), *Ten Years of the Democratic...*, s. 97.

⁶² Zob. A. Burakowski, *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa–Kraków 2014, s. 35 i n.

⁶³ Zob. W. Skrzydło, *Republika Rumunii*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, tom 2... s. 159.

dłuższych tradycji demokracji parlamentarnej, a z wielu względów model ustrojowy oparty na V Republice Francuskiej wydawał się korzystny dla elit politycznych oraz naukowych. W tym względzie wskazywano na następujące przesłanki: pozostawanie w kręgu kultury francuskiej, poszukiwanie rozwiązań prawno-konstytucyjnych zapewniających instalację silnej władzy wykonawczej w okresie złożonej przebudowy ustrojowej, rola doradcza francuskich konstytucjonalistów w toku prac przygotowawczych nad ustawą konstytucyjną.

Pierwszy prezydent Ion Iliescu reprezentował siły postkomunistyczne będące w opozycji do klanu obalonego dyktatora⁶⁴. Objął urząd w grudniu 1989 roku na mocy dekretu Frontu Ocalenia Narodowego jako tymczasowy prezydent. Dekret-ustawa Rady Jedności Narodowej z 14 marca 1990 roku określał tryb wyboru prezydenta ale i jego miejsce w układzie instytucjonalnym, będąc *de facto* prowizorycznym aktem konstytucyjnym. Wybory prezydenckie po raz pierwszy w formule elekcji powszechnej, miały miejsce w dniu 20 maja 1990 roku. Nowa konstytucja Rumunii została uchwalona przez dwuizbowy parlament (Izbę Deputowanych i Senat) na posiedzeniu 21 listopada 1991 r. Dwa tygodnie później (8 grudnia 1991 roku) konstytucja została poddana ogólnonarodowemu referendum⁶⁵. Z kolei drugi demokratycznie wybrany prezydent Rumunii Emil Constantinescu, komentował różnicę w rozwoju sytuacji społeczno-politycznej omawianego państwa: „*w Polsce, na Węgrzech, w Czechach po 1989 roku do władzy doszły koalicje centroprawicowe, które rozpoczęły reformę ekonomiczną i demokratyzację. Przez ten czas byli działacze partyjni i członkowie służb bezpieczeństwa robili interesy wykorzystując – jak w Rumunii – nie kapitał, bo jego nie mieli, ale stosunki i układy. Robili to jednak w kontekście innym od rumuńskiego, byli w opozycji, musieli się nagiąć do ogólnie przyjętych reguł gry, więc nauczyli się działać w systemie konkurencyjnym. Tymczasem postkomuniści byli zarazem zawodnikami, sędziami, trenerami. Narodowi zaś przypadło miejsce na trybunach, z których mogli tylko albo oklaskiwać, albo gwizdać*”⁶⁶.

Konstytucja z 1991 roku przewidywała funkcje mediacyjną prezydenta, ale jak słusznie zauważał Witold Brodziński⁶⁷, regulacja powyższa nie rozstrzyga o bezstronności i nieangażowaniu się bezpośrednio

⁶⁴ Zob. I. Iliescu, *La Roumanie à l'heure de la verite*, Bucarest 1994, s. 23 i n.

⁶⁵ Zob. *The rebirth of democracy...*s. 284.

⁶⁶ Zob. Rumunia, *Reformy*. Wywiad Adama Michnika z Emilem Constantinescu, „Gazeta Wyborcza”, 12 lipca 1997.

⁶⁷ Zob. W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2002, s. 45.

w proces rządzenia. Dodatkowo legitymacja od narodu wzmacnia w sposób istotny pozycję ustrojową głowy państwa. Liczni konstytucjonaliści wskazywali na recepcje – choć nie bezkrytyczne – rozwiązań francuskich ukształtowanych w dobie V Republiki. Taka pozycja prezydenta rumuńskiego wynikała nie tylko z regulacji konstytucyjnych, ale i praktyki życia politycznego po 1991 roku⁶⁸. Analitycy rumuńskiego systemu politycznego zwracają uwagę, iż rzeczywista pozycja głowy państwa w znacznej mierze jest uzależniona od większości parlamentarnej, w przypadku tożsamości politycznej prezydenta i rządu pozycja głowy państwa wzrasta, jako że może skutecznie oddziaływać zarówno na legislatywę, jak i rząd⁶⁹. Podkreśla się równocześnie nieformalne uprawnienia prezydenta, które rozszerzały jego pierwotny katalog uprawnień konstytucyjnych – w tym kontekście wymienia się doprowadzenie do dymisji rządu P. Romana we wrześniu 1991 roku, dymisję premiera R. Vasile w grudniu 1999 roku oraz dwie próby impeachmentu wobec prezydenta Traiana Basescu – w 2007 oraz 2012 roku⁷⁰.

System rządów ukształtowany w Słowenii bazował na rozwiązaniach parlamentarno-gabinetowych, ale dokonano w nim modyfikacji inspirowanych systemem semiprezydenckim oraz – po trosze kanclerskim. Racjonalizacja systemu parlamentarnego jest zauważalna w instytucji konstruktywnego wotum nieufności. Istotna modyfikacja ustrojowa wyraża się również w ustanowieniu powszechnej elekcji głowy państwa⁷¹. Pierwszy prezydent Republiki Słowenii Milan Kučan w następujących słowach komentował formowanie się nowego porządku konstytucyjnego Republiki: „myślę, że Słoweńcy i Polacy nie są zwolennikami systemu prezydenckiego. My musimy się »wygadać«, chcemy mieć wpływ na niemal każdą decyzję. Dlatego dla nas najlepszy jest system parlamentarny”⁷².

Jerzy Wiatr⁷³ zalicza Milana Kučana (obok Iona Iliescu) do typu przywódców – reformatorów systemu. Podkreśla jego rolę w przepro-

⁶⁸ Zob. F. J. Laferriere, *La Constitution Roumanie du 8 decembre 1991*, „Revue du Droit Public et de la Science Polititique en France et a l'Etranger”, 1993, nr 5, s. 1226; B. Lime, *Le systeme constitutionnel Roumain*, „Revue du Droit Public et de la Science Polititique en France et a l'Etranger”, 1994, nr 2, s. 366.

⁶⁹ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny Rumunii*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne...*, s. 452.

⁷⁰ Zob. S. Gherghina, *Formal and Informal Power in a Semi-presidential Regime: The Case of Romania*, [w:] V. Hloušek (ed.), *Presidents Above Parties?...*, s. 264 i n.

⁷¹ Zob. P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004, s. 41.

⁷² Zob. *Cienie przeszłości. Wywiad z prezydentem Republiki Słowenii Milanem Kučanem*, [w:] R. Bilski, *Nie strzelajcie do nocnego ptaka. Bałkany 1991–1998*, Warszawa 1998, s. 180.

⁷³ Zob. J. J. Wiatr, *Europa...*, s. 282.

wadzeniu procesu demokratyzacji republiki i utworzenia suwerennego organizmu państwowego na początku lat 90. Zwraca uwagę, iż urząd pełnił przez trzy dopuszczalne konstytucyjnie kadencje (pierwsza przed uchwaleniem konstytucji), ciesząc się wysokim autorytetem w społeczeństwie słoweńskim, a także na arenie międzynarodowej. Analitycy słoweńskiego systemu rządów zwracają uwagę, iż pozycja ustrojowa parlamentu, prezydenta i rządu pozwala zaliczyć Słowenię do grupy państw z parlamentarno-gabinetowym modelem rządów⁷⁴. Słoweński prezydent może być postrzegany jako symbol i gwarant narodowej i państwowej tożsamości oraz czynnik integrujący obywateli Republiki⁷⁵. Na wspomnianą rolę integracyjną głowy państwa szczególnie zwracają uwagę słoweńscy analitycy sceny politycznej⁷⁶.

Konstytucja Republiki Chorwacji została uchwalona 21 grudnia 1990 roku, a więc jeszcze w warunkach funkcjonowania federacji jugosłowiańskiej⁷⁷. System rządów został ukształtowany – generalnie – z uwzględnieniem trójpodziału władz, ale odbiegał od klasycznego modelu parlamentarno-gabinetowego, nawet w odmianach spotykanych w państwach Europy Środkowej⁷⁸. Decydowała o tym dość silna pozycja prezydenta w pierwszej dekadzie niepodległego bytu – wynikało to zarówno z silnej osobowości Franjo Tudjmana, jak i okoliczności zewnętrznych (konflikt zbrojny w byłej Jugosławii)⁷⁹. Jak wskazywali chorwaccy konstytucjonaliści, prezydentura Tudjmana była kreowana pod wpływem dwóch wzorców: Charlesa de Gaulle oraz Jerzego Waszyngtona⁸⁰. W obu przypadkach wynikało to bardziej z fascynacji piastuna urzędu niż regulacji konstytucyjnych. W realizowaniu ambicji politycznych sprzyjał niewątpliwie fakt wyboru prezydenta w elekcji powszechnej, o czym przesądził ustrojodawca. Warto w tym miejscu przywołać opinię analityka kwestii bałkańskich: „trzeba w tym miejscu podkreślić taką maleńką przypadłość

⁷⁴ Zob. S. Patyra, *Republika Słowenii*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych, tom 2...*, s. 224.

⁷⁵ Zob. W. Sokół, B. Grylak, *System polityczny Słowenii*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne...*, s. 533.

⁷⁶ Zob. M. Ribarič, *Status of the President of the Republic of Slovenia*, [w:] K. Działocha, R. Mojak, K. Wójtowicz (ed.), *Ten Years of the Democratic...*, s. 331 oraz A. Krašovec, D. Lajh, *The Chameleonic Character of the Slovenian Presidents of the Republic*, [w:] V. Hloušek (ed.), *Presidents Above Parties?...*, s. 152 i n.

⁷⁷ Zob. *The rebirth of democracy...*, s. 51.

⁷⁸ Zob. A. i L. Garliccy, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 1995, s. 15.

⁷⁹ Zob. K. Krysienieł, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 97.

⁸⁰ Zob. N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 111.

wszystkich postjugosłowiańskich polityków, że oni podobnie jak kobiety, byli i są zafascynowani Josipem Broz Titą, nawet jeśli nie zdają sobie z tego w pełni sprawy. Szczególnie to było widać u Franjo Tudjmana, który przebijając się w mundury spod igły: admirałskie, lotnicze, wojsk lądowych, naśladował, niezbyt zresztą udolnie, swego charyzmatycznego, wielkiego kiedyś przyjaciela”⁸¹.

Prezydent Republiki Chorwacji Stipe Mesić wybrany po kadencji prezydentury Franjo Tudjmana przedstawiał tło formowania się ładu demokratycznego po 2000 roku: „Chorwacja nie funkcjonowała jako państwo prawa. Centrum zarządzania. Centrum zarządzania znajdowało się w gabinecie prezydenta! Rząd i parlament nie miały autonomii. Teraz centrum decyzyjne przenosi się do parlamentu, rząd zaczyna wreszcie rządzić. Te przemiany trzeba usankcjonować poprzez zmianę konstytucji”⁸².

Dokonane w 2000 oraz 2001 roku nowelizacje konstytucji – dokonane po podwójnej alternacji władzy: zmianie prezydenta oraz zdobyciu większości parlamentarnej przez dotychczasową opozycję antytudzmanowską – zaowocowały zmianą systemu rządów w kierunku parlamentarno-gabinetowego⁸³. Do elementów wspomnianego systemu można zaliczyć: dwuczłonową egzekutywę złożoną z rządu i prezydenta; prawo egzekutywy do rozwiązania Saboru (na mocy decyzji prezydenta w wymienionych konstytucyjnie okolicznościach, ale działając na wniosek rządu) oraz funkcja kontrolna sprawowana przed parlament w odniesieniu do rządu⁸⁴.

Konkluzje

Powyższe analizy pozwalają na wysnucie generalnego wniosku, iż w przypadku państw omawianego regionu nie zachodzi bezpośrednie powiązanie pomiędzy trybem elekcji głowy państwa a jego pozycją ustrojową. Zacząć należy od konstatacji, iż instytucja prezydenta należy do tych, które legitymizują się dość krótkim okresem funkcjonowania. Pewien wyjątek stanowi przypadek czechosłowacki, a w mniejszym zakre-

⁸¹ Zob. A. Koseski, *W bałkańskim tygł*, Pułtusk 2002, s. 100. Podobną opinię znajdziemy u Wiesława Walkiewicza: W. Walkiewicz, *Balkany Słowiańskie. Aspiracje-Uwikłania-Sprzeczności*, Warszawa–Białystok 2015, s. 316.

⁸² Zob. *Jedna Bośnia trzech narodów. Rozmowa ze Stipe Mesićem, prezydentem Chorwacji*, [w:] R. Bilski, *Wielki post w Osiemnastym Batalionie*, Warszawa 2001, s. 173.

⁸³ Zob. E. Bujwid-Kurek, *Pozycja głowy państwa w rozwiązaniach konstytucyjnych wybranych państw pojugosłowiańskich*, „Politeja” 2004, nr 1.

⁸⁴ Zob. J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 60.

się również polski. Nawet w państwach, w których instytucja prezydenta występowała w porządku konstytucyjnym w okresie rządów komunistycznych (*casus* Rumunii oraz Jugosławii) nie mogła ona stanowić bezpośredniego wzoru dla twórców nowego ładu demokratycznego po 1989 roku.

Należy zauważyć, iż w pierwszym okresie przemian ustrojowych bardzo modny był model parlamentarny, z pewnymi korektami uwzględniającymi lokalne tradycje. Do powyższego modelu nawiązywali zarówno Czesi, Słowacy, Węgrzy jak i Słowenci. Nie przypadkiem ziemie powyższych obecnych organizmów państwowych tworzyły do 1918 roku Monarchię Austro-Węgierską. W tym modelu zasadnym wydawał się tryb pośredni elekcji głowy państwa, na taki zdecydowano się ostatecznie w Czechosłowacji (i jej państwach sukcesyjnych), jak i na Węgrzech.

Jednakże instytucja prezydenta stanowiła istotny element kontraktów politycznych zawieranych pomiędzy partiami komunistycznymi a ugrupowaniami opozycji demokratycznej (*casus* Polski, Węgier czy Bułgarii). Stąd tryb wyboru (i moment elekcji) stanowił ważny składnik strategii umawiających się stron. Na Węgrzech aż dwukrotnie w referendum wyborcy wypowiadali się o trybie wyborów prezydenckich (1989 oraz 1990 roku). W Polsce i w Bułgarii mechanizmy wyborcze stanowiły zabezpieczenie dotychczasowych wpływów rządzącej elity (prezydentura W. Jaruzelskiego oraz P. Mładenowa). Dalszy dynamiczny rozwój sytuacji społeczno-politycznej doprowadził jednak do szybkich ponownych wyborów w obu przypadkach, a w fotelach prezydenckich zasiedli liderzy ugrupowań opozycyjnych (Ż. Żelew w sierpniu 1990 r., a L. Wałęsa w grudniu 1990 r.).

Wybory powszechne (jako pierwsze wprowadzone we wrześniu 1990 roku) stanowiły swoistą odpowiedź na wcześniejszy deficyt demokratycznych procedur. Dlatego trudno doszukiwać się powiązania z kluczową rolą odgrywaną przez prezydenta w systemie politycznym Polski, zmierzającym do rozwiązań parlamentarnym z elementami modelu kanclerskiego (a właściwie premierowskiego). Niektórzy lokatorzy Pałacu Prezydenckiego (szczególnie Lech Wałęsa oraz Lech Kaczyński) otwarcie opowiadali się za korektą ustrojową zmierzającą w kierunku rozwiązań V Republiki Francuskiej. Na podobnej zasadzie ustanawiano prezydenckie wybory powszechne w Bułgarii w 1991 r., w Słowenii w 1991 r. czy w Rumunii (w 1990 r., a potwierdzone w ustawie zasadniczej z 1991 roku). Pozycja ustrojowa jedynie w przypadku rumuńskim uzasadnia legitymację głowy państwa pochodzącą bezpośrednio od narodu.

Od 1998 roku można dostrzec tendencję przechodzenia wyborów głowy państwa z pośrednich na powszechne. Najlepiej ilustruje powyższą tendencję *casus* Słowacji oraz Republiki Czeskiej. W przypadku słowac-

kim była to konsekwencja kryzysu konstytucyjnego, świadomie wywołanego przez ówczesny obóz rządzący. Bardziej skomplikowana sytuacja miała miejsce w przypadku czeskim, ale również tutaj decydującą rolę odgrywały niejasności i trudności przy wyborze prezydenta po zakończeniu misji przez Vaclava Havla (zarówno w 2003, jak i 2008 roku). Należy jednakże podkreślić, iż w omawianych przypadkach zmiana trybu wyborczego nie pociągała za sobą zwiększenia katalogu uprawnień przynależnych głowie państwa. Dodatkowo, w przypadku Republiki Czeskiej nastąpiło dramatyczne zerwanie z tradycją ustrojową zakładającą pośrednie wybory lokatora Hradu. W tej sytuacji, jedynie na Węgrzech zachowano instytucję pośrednich wyborów prezydenckich, co dobrze się komponuje w kontekście skromnego katalogu uprawnień głowy państwa.

Należy jednakże zauważyć, iż legitymacja pochodząca w sposób pośredni od narodu wpływa znacząco na faktyczną pozycję głowy państwa w systemie politycznym państwa, szczególnie w kontekście relacji z parlamentem i rządem. Wywoływało to liczne kryzysy rządowe lub perturbacje parlamentarne. Jednakże dodać należy, iż kluczowym czynnikiem w przedmiotowym zakresie był styl prezydentury (koncyliacyjny czy wręcz konfrontacyjny).

STRESZCZENIE

Zasadniczym obszarem transformacji demokratycznej było kształtowanie instytucji demokratycznych w ogólności, a instytucji parlamentarnych – w szczególności. Jej szczegółowy plan został wyznaczony przez nowe demokratyczne konstytucje. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej dominuje model demokracji parlamentarnych, chociaż niektóre państwa bałkańskie wykazują cechy prezydenjalizmu. W państwach bałkańskich (z wyjątkiem Bułgarii) systemy ze wzmocnioną rolą głowy państwa wspierają osobiste cechy przywódcze, ale nawet tam parlamenty odgrywają znaczącą rolę.

Jacek Wojnicki

THE EFFECT OF THE WAY THE ELECTION OF THE PRESIDENT FOR HIS
INSIGHT INTO THE EXPERIENCE OF THE EUROPEAN COUNTRIES SELECTED

Democratic institution-building in general and the establishment of parliamentary institutions in particular is the main task of a democratic transition. Its blueprint has been formulated by the new democratic constitutions. East Central Europe is, by and large, a zone of parliamentary democracies, although some countries show, transitorily, some semipresidential features. In the Balkan countries (except for Bulgaria) the presidential systems dominate with personal rule, but parliaments even there play a significant role.

KEY WORDS: *transformations, democratizations, constitutionalism, presidential system, parliamentary system*

Bibliografia

- Agh A., *The Politics of East-Central Europe*, London 1998.
- Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław 1997.
- Antoszewski A., *System polityczny RP*, Warszawa 2012.
- Bankowicz M., *Transformacja konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Kraków 2010.
- Barański M. (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej: ustrój, organy władzy, partie polityczne*, Katowice 2005.
- Bilandžić D., *Historie Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Glavni procesi 1918–1985*, Zagreb 1985.
- Bujwid-Kurek E., *Pozycja głowy państwa w rozwiązaniach konstytucyjnych wybranych państw południowo-wschodnich*, „Politeja” 2004, nr 1.
- Bureš J., Charvát J., Just P., Štefek M., *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*, Praha 2012.
- Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Gdulewicz E. (red.), *Ustroje państw współczesnych, tom 2*, Lublin 2002.
- Głajcar R., *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015.

- Głajcar R., *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000. Analiza porównawcza*, Toruń 2005.
- Grzybowski M. (red.), *Szkice o pozycji ustrojowej i statusie głowy państwa*, Kraków 2003.
- Hloušek V. (ed.), *Presidents Above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno 2013.
- Holmes L., *Post-Communism. An Introduction*, Durham 1997.
- Karp J., M. Grzybowski M., *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007.
- Laferriere F.J., *La Constitution Roumanie du 8 decembre 1991*, „Revue du Droit Public et de la Science Polititique en France et a l’Etranger”, 1993, nr 5.
- Lime B., *Le systeme constitutionnel Roumain*, „Revue du Droit Public et de la Science Polititique en France et a l’Etranger”, 1994, nr 2.
- Łuszczynski A., *Mysł polityczno-prawna Tomasza G. Masaryka jako rodzaj mitu państwowotwórczego*, Rzeszów 2013.
- Mikuli P., Kulig A., Karp J., Kuca G. (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995.
- Osiński J. (red.), *Prezydent w państwach współczesnych – modernizacja instytucji*, Warszawa 2009.
- Skotnicki K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Sokół W., Żmigrodzki M. (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
- Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.
- Vodička K., Cabada L., *Politický system České republiky*, Praha 2011.
- Wiatr J., *Europa pokomunistyczna*, Warszawa 2006.
- Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.
- Zawadzka B., *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej 1989–1992*, Warszawa 1992.
- Żmigrodzki M., *Przeobrażenia polityczno-ustrojowe i Sąd Konstytucyjny w Bułgarii*, Lublin 1997.

Radosław Grabowski

Udział prezydenta w procedurze zmiany konstytucji w państwach europejskich

SŁOWA KLUCZOWE:

prezydent, zmiana konstytucji, prawo inicjatywy, prawo weta, promulgacja

Spośród 45 współczesnych państw europejskich 33 to republiki¹. Na ich czele stoi prezydent, względnie prezydium – organy, którym przypisuje się w republice istotną rolę ustrojową. Nierzadko takie organy pełnią jednak liczne funkcje, a jednocześnie nie biorą udziału w procedurach o istotnym znaczeniu dla państwa. Tego rodzaju dysonans jest udziałem licznych prezydentów, którzy są w konstytucji określani mianem „strażników konstytucji”, a równocześnie przepisy nie zabezpieczają ich udziału w procesie zmiany konstytucji. Niekiedy udział prezydenta w tej procedurze jest czysto symboliczny, choć można wskazać systemy konstytucyjne, gdzie republikańska głowa państwa pełni istotne funkcje².

Zwykle udział prezydenta w procedurze zmiany konstytucji jest związany z jego końcową fazą, co nie budzi wątpliwości, gdyż ogłaszanie aktów

¹ Są to: Albania, Austria, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czarnogóra, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Islandia, Litwa, Łotwa, Macedonia, Malta, Mołdowa, Niemcy, Polska, Portugalia, Rosja, Rumunia, San Marino, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Ukraina, Węgry oraz Włochy.

² Szerzej: J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Warszawa 2009; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003; A. Frankiewicz, S. L. Stadniczenko (red.), *Pozycja ustrojowa prezydenta na przykładzie wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Niemiec*, Opole 2009.

prawnych jest tradycyjnie prerogatywą głowy państwa. Analiza regulacji ustrojowych współczesnych państw europejskich pozwala jednak stwierdzić, że prezydent może brać udział w różnych fazach postępowania w sprawie zmiany konstytucji lub zostać z nich wyłączony. Z uwagi na zaawansowanie proceduralne należy wymienić następujące stosowane rozwiązania:

- dysponowanie przez prezydenta prawem inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji;
- przyznanie prezydentowi prawa zwrócenia uchwalonej ustawy parlamentowi (weto zawieszające) lub odmowy jej podpisania (weto absolutne);
- wyposażenie prezydenta w prawo zainicjowania kontroli konstytucyjności ustawy zmieniającej konstytucję;
- wyłączenie prezydenta z promulgacji ustawy zmieniającej konstytucję i powierzenie jej ogłoszenia innemu organowi;
- powierzenie prezydentowi prawa prowadzenia kontroli konstytucyjności zmiany konstytucji.

Powyższe konstatacje prowadzą do wniosku, że sygnalizowane w tytule artykułu zagadnienie wymaga poddania głębszej analizie. Jej celem jest stwierdzenie, czy prezydent we współczesnych państwach europejskich jest zaangażowany w procedurę zmiany konstytucji (jak to ma miejsce np. w Polsce), jaki jest stopień tego zaangażowania, czy ma realny wpływ na kształtowanie treści zmiany konstytucji, czy też może ją jedynie blokować, wykorzystując instrumentarium typowe dla procedury legislacyjnej. Główna hipoteza badawcza zakłada, że jeśli prezydent posiada realne uprawnienia w ramach procedury zmiany konstytucji, to jego pozycja ustrojowa ulega istotnemu wzmocnieniu. Należy także zweryfikować twierdzenia, iż instrumentarium typowe dla procedury legislacyjnej, jak prawo weta i prewencyjna kontrola konstytucyjności, nie mają zastosowania w ramach procedury zmiany konstytucji. Z uwagi na komparatystyczny charakter opracowania, została w nim zastosowana metoda porównawcza, natomiast analiza poszczególnych porządków prawnych została przeprowadzona z zastosowaniem metody prawnodogmatycznej.

Prezydent dysponujący prawem inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji

O ile aktywność prezydenta w końcowej fazie procedury ustawodawczej i ustrojodawczej wydaje się typowa, to jego udział w inicjowaniu procedury zmiany konstytucji nie jest oczywisty. Należy jednak uznać,

że uwzględnienie wśród podmiotów inicjatywnych prezydenta wydaje się mniej kontrowersyjne od powierzenia prawa inicjatywy konstytucyjnej rządowi lub jego członkom³. O ile bowiem zadaniem rządów jest realizacja działań o charakterze politycznym, o tyle większość konstytucji państw europejskich przyznaje prezydentowi odmienne kompetencje, lepiej uzasadniające udział w procesie zmiany aktów o charakterze ustrojowym, określając przy tym prezydenta jako „arbitra” lub „strażnika konstytucji”.

Grupa republik europejskich, przyznających głowie państwa prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji jest stosunkowo liczna, bo obejmuje 16 z 33 państw. Przeważnie prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji należy do prerogatyw prezydenta (względnie prezydium), co oznacza autonomię osoby pełniącej urząd w wyborze kierunków ewentualnych zmian. Takie rozwiązanie wprowadziły: Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Estonia, Islandia, Łotwa, Macedonia, Polska, Federacja Rosyjska, Serbia, Ukraina oraz Węgry.

Nieco inną drogą poszły Francja oraz Rumunia, gdzie konstytucje wymusiły współpracę dualistycznej egzekutywy przy inicjowaniu zmian konstytucji. Warunkiem wystąpienia przez Prezydenta Republiki Francuskiej z prawem inicjatywy konstytucyjnej jest wniosek szefa rządu w tej sprawie (art. 89 Konstytucji Francji)⁴. Zbliżona regulacja funkcjonuje w Republice Rumunii, ale w tym wypadku inicjatywa prezydenta musi zostać poprzedzona wnioskiem organu kolegialnego – rządu (art. 150 ust. 1 Konstytucji Rumunii)⁵.

Prezydent dysponujący prawem weta w sprawie ustawy zmieniającej konstytucję

Instytucja weta, zwykle mająca zastosowanie w trybie ustawodawczym, jest wykorzystywana także w przypadku procedury zmiany konstytucji. Problem ten jest przedmiotem zainteresowania doktryny nawet w tych

³ Szerzej: R. Grabowski, *Zróźnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 81–85.

⁴ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tłum. W. Skrzydło, [w:] W. Staśkiewicz (opr.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 271 i n. Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny V Republiki Francuskiej*, [w:] M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2009, s. 62.

⁵ Konstytucja Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r., tłum. A. Cosma, [w:] W. Staśkiewicz (opr.), *Konstytucje państw Unii ...*, s. 665.

państwach, w których o tego rodzaju zaangażowaniu głowy państwa można mówić jedynie hipotetycznie⁶. Zastosowanie weta zawieszającego oznacza, że procedura zmiany konstytucji zostaje przedłużona, a przejście do etapu końcowego procedury wymaga w takim wypadku podjęcia dodatkowych czynności, przewidzianych prawem dla przełamania weta. Z kolei w przypadku weta absolutnego, procedura zmiany konstytucji ulega zakończeniu, a ustawę uznaje się za nieuchwaloną.

Umożliwienie prezydentowi skorzystania z prawa weta w przypadku ustawy zmieniającej konstytucję służy nieco innym celom, niż ma to miejsce w przypadku postępowania ustawodawczego⁷. Instytucji weta konstytucyjnego nie można postrzegać jako środka arbitrażu pomiędzy parlamentem a rządem. Głowa państwa może natomiast wykorzystać weto dla zablokowania lub spowolnienia zmiany konstytucji, która – w opinii prezydenta – nie ma poparcia społecznego, szczególnie przy braku w systemie konstytucyjnym instytucji referendum zatwierdzającego⁸. Istotny, w kontekście prezydenckiego weta konstytucyjnego, wydaje się aspekt dbałości o przestrzeganie konstytucji, które to zadanie powierzają prezydentom liczne ustawy zasadnicze⁹.

Należy zwrócić uwagę, że w żadnym z przedstawionych poniżej przypadków sprzeciwowi prezydenta wobec uchwalonej ustawy zmieniającej konstytucję nie towarzyszy wymóg kontrasygnaty, który mógłby się przyczynić do ograniczenia w zakresie dysponowania prawem weta przez głowę państwa¹⁰. Można wskazać trzy państwa europejskie, które wyposażyły prezydenta w prawo odmowy podpisania ustawy zmieniającej ustawę zasadniczą. Są to Cypr, Islandia oraz Mołdowa¹¹.

Zmiana Konstytucji Cypru dochodzi do skutku w zmodyfikowanym trybie ustawodawczym. Modyfikacje obejmują wymogi ilościowe (art. 182 ust. 2 ustawy zasadniczej), bez zmian pozostały natomiast podstawowe

⁶ Zob. P. Sarnecki, *Weto ustawodawcze Prezydenta RP wobec ustaw konstytucyjnych*, [w:] J. Trzcíński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 213 i n.

⁷ Zob. R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 43.

⁸ Zob. M. Kruk, *Teoretyczne i praktyczne aspekty odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta a jakość prawa*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005, s. 200–201.

⁹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 88–89.

¹⁰ Inaczej: R. Balicki, *Weto prezydenckie...*, s. 53.

¹¹ Odmienny charakter ma opisywana dalej kompetencja odmowy podpisania przez głowę państwa ustawy zmieniającej konstytucję w związku ze stwierdzeniem naruszeń prawa, znana w Austrii, Irlandii oraz RFN.

elementy proceduralne, w tym także uprawnienia podmiotów – uczestników postępowania¹². Prezydent oraz wiceprezydent Cypru dysponują w związku z tym prawem zwrócenia ustawy uchwalonej przez Izbę Reprezentantów (prezydent – art. 48 lit. g; wiceprezydent art. 49 lit. g Konstytucji Cypru). Weto prezydenta lub wiceprezydenta – wykonywane osobno lub wspólnie – pozwala na zwrócenie parlamentowi każdej ustawy, w całości lub w części (art. 51 ust. 1 ustawy zasadniczej), w terminie określonym w art. 52 Konstytucji Cypru, tj. piętnastu dni od chwili przekazania do kancelarii. Jeżeli Izba Reprezentantów w terminie piętnastu dni podtrzyma swoją uchwałę, to prezydent i wiceprezydent muszą dokonać promulgacji aktu (art. 51 ust. 3 oraz 4 Konstytucji Cypru). Prezydent oraz wiceprezydent Cypru dysponują także szczególnego rodzaju uprawnieniem – wetem absolutnym (prezydent – art. 48 lit. f; wiceprezydent art. 49 lit. f Konstytucji Cypru). Uprawnienie to jest wykonywane zgodnie z art. 50 ustawy zasadniczej, co ogranicza jego stosowanie do: spraw zagranicznych (art. 50 lit. a), kwestii związanych z obronnością (art. 50 lit. b), kwestii związanych z bezpieczeństwem (art. 50 lit. c Konstytucji Cypru). Prawo weta ma zastosowanie w terminie piętnastu dni od przekazania ustawy do kancelarii (art. 52 Konstytucji Cypru)¹³.

W przypadku Islandii prezydent może skorzystać z prawa weta pomimo uchwalenia zmiany konstytucji w parlamencie dwu kolejnych kadencji¹⁴. Nietypowy jest sposób przełamania weta, bo następuje w drodze obligatoryjnego ogólnonarodowego referendum, w którym zmianę ustawy zasadniczej musi poprzeć większość głosujących¹⁵. „W praktyce ustrojowej takie referendum nigdy nie miało miejsca i byłoby precedensowe. (...) Formuła decydowania w referendum o ostatecznym losie projektu zawetowanego

¹² M. Florczak-Wątor, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Cypryjskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 85–86.

¹³ „Prawo weta może być zastosowane albo wobec całej ustawy lub uchwały, albo ich części. W tym drugim przypadku ustawa lub uchwała zostanie zwrócona do Izby Reprezentantów w celu podjęcia decyzji czy pozostała jej część może być przekazana, zgodnie z odpowiednimi przepisami Konstytucji do ogłoszenia.” Konstytucja Republiki Cypru z dnia 16 sierpnia 1960 r., tłum. L. Akritidis, P. Akritidis, W. Forysiński, [w:] W. Staśkiewicz (opr.), *Konstytucje państw Unii...*, s. 137 i n.

¹⁴ M. Grzybowski, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Islandii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 176.

¹⁵ R. Grabowski, *Partycypacja obywateli w procesie zmiany konstytucji – przegląd rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 60–62.

przez prezydenta paradoksalnie wzmacnia ten instrument w rękach głowy państwa, czyniąc je w praktyce wetem absolutnym”¹⁶.

Prezydent Mołdowy może skorzystać z prawa weta na zwykłych zasadach (art. 92 ust. 3 Konstytucji Mołdowy)¹⁷. Podjęcie takiej decyzji jest możliwe w terminie przewidzianym na promulgację aktu, tj. dwu tygodni od przekazania prezydentowi uchwalonej ustawy, przy czym wymaga wskazania przyczyn odmowy złożenia podpisu. Parlament posiada dwie możliwości, jeśli chodzi o rozwiązanie zaistniałego kryzysu: może odrzucić weto poprzez ponowne przegłosowanie zakwestionowanej ustawy, albo uchwalić ją ponownie ze zmianami zaproponowanymi przez prezydenta¹⁸.

W pozostałych współczesnych państwach europejskich stosowanie weta zawieszającego w odniesieniu do ustawy zmieniającej konstytucję jest niemożliwe z uwagi na ustanowienie wyraźnych zakazów w tym względzie, nieuwzględnienie prezydenta w procedurze zmiany konstytucji, albo nieuwzględnienie instytucji weta w procedurze tworzenia prawa.

Prezydent inicjujący prewencyjną kontrolę konstytucyjności zmiany konstytucji

Prewencyjna kontrola ustawy pod kątem jej zgodności z konstytucją jest powszechnie praktykowana we współczesnych państwach europejskich. Inaczej jest w przypadku kontroli konstytucyjności ustawy zmieniającej konstytucję. Różni się ona od typowej kontroli konstytucyjności, a jej specyfika polega na ścisłej reglamentacji podmiotów inicjujących, a także możliwości prowadzenia jedynie kontroli prewencyjnej.

Ponieważ jest to kontrola fakultatywna, jest ona wszczynana na wniosek, a zatem bez aktywności odpowiedniego podmiotu nie może zostać przeprowadzona. Z kolei wyłączość kontroli prewencyjnej ustawy

¹⁶ J. Osiński, *Prezydent Republiki Islandii*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 345.

¹⁷ „Article 93. Promulgation of Laws. (1) The President of the Republic of Moldova shall promulgate the laws. (2) The President of the Republic of Moldova shall be entitled, whenever he has certain objections regarding a law, to submit it within two weeks at the most to the Parliament for reconsideration. In the event the Parliament abides by its previously passed decision, the President shall promulgate the law.” Konstytucja Mołdowy z dnia 29 lipca 1994 r., tekst w j. angielskim dostępny na stronie: <http://legislationline.org/documents/action/popud/id/16261/previev>, 15.03.2016.

¹⁸ A. Rost, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Mołdowy*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 231.

zmieniającej konstytucję związana jest z nadrzędną pozycją hierarchiczną ustawy zasadniczej w hierarchii aktów prawnych – po ogłoszeniu zmian stają się one integralną częścią konstytucji, a więc stanowią wzorzec kontrolny, nie zaś przedmiot kontroli.

Odrębną kwestią pozostaje dopuszczalność oraz celowość prowadzenia kontroli w odniesieniu do aktów zmieniających ustawę zasadniczą. Fakt, iż każda zmiana konstytucji jest – z założenia – niezgodna z ustawą zasadniczą, utrudnia wprawdzie prowadzenie kontroli materialnej, ale w żaden sposób nie utrudnia kontroli takiej ustawy pod kątem kompetencyjnym oraz formalnym. Ponadto końcowy etap procedury zmiany konstytucji wydaje się optymalny dla przeprowadzenia tego rodzaju kontroli, gdyż ustawa została już uchwalona, ale jeszcze nie zostały podjęte czynności związane z jej ogłoszeniem¹⁹.

Jeśli chodzi o zainicjowanie kontroli, to uprawnieniem takim dysponują z całą pewnością prezydenci Cypru i Ukrainy, niewykluczone, że także Portugalii oraz Rumunii. W Republice Cypryjskiej może zostać przeprowadzona fakultatywna, prewencyjna kontrola konstytucyjności ustawy – w tym ustawy o zmianie konstytucji – przez Trybunał Konstytucyjny²⁰. Jest ona inicjowana przez prezydenta, na podstawie przepisów art. 48 lit. h lub przez wiceprezydenta, na podstawie przepisów art. 49 lit. h ustawy zasadniczej Cypru. Termin wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli wynosi piętnaście dni (art. 52 Konstytucji Cypru). Przedmiotem kontroli jest ustawa przyjęta przez Izbę Reprezentantów, o ile powoduje dyskryminację jednej z dwóch społeczności, tj. greckiej lub cypryjskiej (art. 137 ust. 1 Konstytucji Cypru).

System konstytucyjny Ukrainy stanowi dowód na poparcie tezy o konieczności prowadzenia prewencyjnej kontroli ustawy zmieniającej ustawę zasadniczą. W dniu 30 września 2010 r. Sąd Konstytucyjny uchylił w drodze orzeczenia ustawę z dnia 8 grudnia 2004 r. o zmianie konstytucji Ukrainy, przywracając system konstytucyjny do stanu prawnego z 2006 r., co wywołało liczne perturbacje natury ustrojowej i organizacyjnej²¹. Podstawę orzeczenia stanowiło naruszenie art. 159 Konstytucji Ukrainy, wprowadzającego mechanizm ochronny ustanowionych

¹⁹ Zdaniem E. Zwierzchowskiego „akt ten jest już ustawą w znaczeniu materialnym, ale nie posiada pewnych cech formalnych, których spełnienie jest warunkiem jego wejścia w życie”. E. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994, s. 122.

²⁰ M. Florczak-Wątor, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Cypryjskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 86.

²¹ Szerzej: A. Olechno, *Zmiany w konstytucji Ukrainy*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 498–499.

w ustawie zasadniczej norm niezmiennych²². Pomijając podnoszone polityczne aspekty wspomnianego orzeczenia, należy odnotować, że przepisy Konstytucji Ukrainy powierzają prezydentowi kompetencje umożliwiające wszczęcie kontroli konstytucyjności zmiany ustawy zasadniczej przed ich ogłoszeniem²³, a kompetencje kontrolne Sądu Konstytucyjnego wydają się nieograniczone.

Zmiana Konstytucji Portugalii musi uwzględniać obszerny katalog treści niezmiennych (art. 288 ustawy zasadniczej), co może rodzić wątpliwości dotyczące dopuszczalnego zakresu zmian²⁴. Przepisy tytułu II Konstytucji Portugalii („Zmiana konstytucji”) ograniczają wprawdzie kompetencje prezydenta związane z promulgacją – zakazując jej odmowy w przypadku zmiany ustawy zasadniczej – ale literatura oddziela uprawnienia promulgacyjne prezydenta od kompetencji związanych z funkcją strażnika konstytucji, co może – przynajmniej hipotetycznie – stać się podstawą dla aktywności głowy państwa w tym zakresie²⁵.

Konstytucja Rumunii w art. 152 ust. 1 i 2 ustanawia szereg ograniczeń w zakresie zmiany ustawy zasadniczej. Uchwalona ustawa zmieniająca konstytucję zostaje przekazana prezydentowi, który w terminie 20 dni dokonuje jej promulgacji. W. Brodziński wskazuje wątpliwości, co do możliwości przekazania przez prezydenta tejże ustawy do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania zgodności z konstytucją, przy czym stwierdza: „Z postanowień Konstytucji z 1991 r. nie można wyprowadzić odpowiedzi wprost. Wydaje się jednak, że jeżeli we wniosku głowa państwa podniesie zarzuty proceduralne, to złożenie takiego wniosku wydaje się uprawnione”²⁶.

²² Konstytucja Ukrainy zakazuje zmiany, która zakłada uchylene bądź ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela, albo zmierza do likwidacji niepodległości lub naruszenia integralności terytorialnej państwa (art. 157 ust. 1 konstytucji Ukrainy). Ograniczenie to skutkuje koniecznością każdorazowego uzyskania orzeczenia Sądu Konstytucyjnego o zgodności m.in. z art. 157 konstytucji Ukrainy (art. 159 konstytucji Ukrainy).

²³ Zob. B. Pytlik, *Prezydent Ukrainy*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 685.

²⁴ Zob. A. Łabno, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Portugalii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 279.

²⁵ „Do prerogatyw głowy państwa należą kompetencje związane z funkcją strażnika praw i konstytucji. W tej dziedzinie prezydent może występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o prewencyjną kontrolę zgodności z konstytucją przepisów zawartych w ustawach, dekretach i umowach międzynarodowych.” I. Bokszczyński, *Prezydent Republiki Portugalskiej*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 599.

²⁶ W. Brodziński, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Rumunii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 296.

Prezydent dokonujący podpisania i ogłoszenia zmiany konstytucji

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawnego jest istotnym elementem procedury tworzenia prawa, zwłaszcza w przypadku aktów prawa powszechnie obowiązującego. Szczególna moc prawna konstytucji sprawia, że ogłaszanie jej zmiany podlega nierzadko specjalnym regulacjom, przy czym odrębności mogą wprowadzać istotne modyfikacje końcowego etapu postępowania z aktem prawnym.

W przypadku procedury zmiany konstytucji można odnotować tendencję do rozdzielania poszczególnych kompetencji realizowanych w końcowym etapie jej uchwalania. Takie rozdzielenie uprawnień pomiędzy różne podmioty ogranicza uprawnienia organów tradycyjnie dokonujących tego rodzaju czynności. Niekiedy ustawy zasadnicze powierzają prawo ogłoszenia ustawy zmieniającej konstytucję innym organom, niż to ma miejsce w przypadku trybu ustawodawczego. Odstępstwem od reguły powierzania ogłaszania aktów prawnych rangi ustawowej głowie państwa, jest wyposażenie w tę kompetencję innego organu.

Praktyka taka, towarzysząca nierzadko w przypadku ustawy zmieniającej konstytucję, może mieć różne przyczyny. Zastosowanie takiego rozwiązania może podkreślać ustrojową rolę parlamentu, minimalizować związane ze zmianą ustawy zasadniczej ryzyko sporu pomiędzy organami konstytucyjnymi, ograniczać udział władzy wykonawczej w procedurze zmiany konstytucji, czy też wyłączać instrumenty, którymi dysponuje głowa państwa w związku z ogłaszaniem ustawy poprzez wykluczenie prezydenta z udziału w ogłaszaniu ustawy zmieniającej konstytucję.

Dwadzieścia dwie republiki europejskie wyposażyły prezydenta (względnie prezydium) w wyłączną kompetencję promulgacji ustawy o zmianie konstytucji. Oznacza to, że tylko głowa państwa może podpisać oraz ogłosić ustawę. Rozwiązanie takie funkcjonuje w: Albanii, Białorusi, Bośni i Hercegowinie, Cyprze, Czarnogórze, Czechach, Estonii, Finlandii, Francji, Islandii, Łotwie, Malcie, Mołdowie, Polsce, Portugalii, RFN, Federacji Rosyjskiej, Rumunii, San Marino, Szwajcarii, Ukrainie oraz we Włoszech.

Nietypowe rozwiązanie wprowadziła ustawa zasadnicza Republiki Litwy. Ogłoszenia ustawy o zmianie konstytucji może dokonać prezydent lub inny organ konstytucyjny. Litewska ustawa zasadnicza precyzyjnie określa rolę prezydenta w końcowym etapie procedury zmiany konstytucji. Zgodnie z art. 149 ust. 1 konstytucji prezydent podpisuje i zarządza publikacją uchwalonej ustawy zmieniającej konstytucję – niezależnie od

tego, w jakim trybie została przyjęta – „nie później niż w ciągu 5 dni”. W razie nie podpisania przez prezydenta ustawy we wskazanym terminie, obowiązek podpisania i ogłoszenia ustawy o zmianie konstytucji przechodzi na przewodniczącego litewskiego parlamentu (art. 149 ust. 2 Konstytucji Litwy)²⁷.

Prezydent wyłączony z końcowego etapu procedury zmiany konstytucji

Interesującym rozwiązaniem, jest wyłączenie głowy państwa z zatwierdzania i ogłaszania zmiany ustawy zasadniczej – ogłoszenie ustawy należy do kompetencji organów parlamentu. Tego typu rozwiązanie funkcjonuje w siedmiu państwach: Bułgarii, Chorwacji, Grecji, Macedonii, Serbii, Słowacji oraz Słowenii.

Promulgacja ustawy zmieniającej Konstytucję Bułgarii należy do obowiązków przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego. Prezydent, który posiada kompetencje związane z ogłaszaniem ustaw, nie posiada żadnych uprawnień związanych z ogłaszaniem ustawy o zmianie konstytucji²⁸. Także w przypadku zmiany wybranych norm ustawy zasadniczej przepisy powierzają promulgację aktu przewodniczącemu parlamentu, w tym wypadku Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (art. 163 Konstytucji Bułgarii). Są to rozwiązania zgodne z duchem art. 1 ust. 1 konstytucji – „Bułgaria jest republiką parlamentarną”.

Ogłoszenie zmiany konstytucji jest domeną parlamentu Chorwacji, gdyż prezydent nie bierze udziału w procedurze zmiany konstytucji²⁹. Stanowi to odstępstwo od regulacji obowiązujących w trybie ustawodawczym, w którym podpisywanie ustaw należy do kompetencji prezydenta (art. 88 Konstytucji Chorwacji).

Wejście w życie uprzednio uchwalonej ustawy zmieniającej Konstytucję Grecji wymaga podjęcia specjalnej uchwały Izby Deputowanych, a jej publikacja następuje w *Dzienniku Urzędowym* w terminie 10 dni od

²⁷ D. Górecki, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 191–193.

²⁸ Zob. J. Karp, *Wstęp*, [w:] Konstytucja Republiki Bułgarii z dnia 12 lipca 1991 r., tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012, s. 47; J. Szymanek, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Bułgarii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 72.

²⁹ K. Składowski, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Chorwacji*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 79–80.

głosowania (art. 110 ust. 5 Konstytucji Grecji)³⁰. Pomimo iż prezydent – zgodnie z przepisami art. 26 ust. 1 Konstytucji Grecji – sprawuje wraz z parlamentem władzę ustawodawczą, to nie bierze udziału w zmianie konstytucji. Inaczej jest w przypadku ogłaszania ustaw, gdzie prezydent dokonuje „promulgacji i publikacji” ustaw w ciągu miesiąca od uchwały parlamentu, przy czym może skorzystać z przysługującego mu prawa weta.

Zgodnie z art. 131 Konstytucji Macedonii zmianę ustawy zasadniczej ogłasza Zgromadzenie, co eliminuje prezydenta z końcowego etapu analizowanych prac. Termin wejścia w życie ustawy zmieniającej konstytucję – mającej w Macedonii formę odnotowywanej na końcu tekstu numerowanych kolejno poprawek – każdorazowo określa ustawa³¹. W przypadku ustaw „zwykłych” dekret o ogłoszeniu ustawy podpisuje zarówno prezydent, jak i przewodniczący parlamentu (art. 75 ust. 2 Konstytucji Macedonii)³².

Ustawa o zmianie Konstytucji Republiki Serbii – niezależnie od tego, czy została zatwierdzona w referendum, czy przez Zgromadzenie Narodowe – „nabiera mocy prawnej kiedy ją ogłosi Zgromadzenie Narodowe” (art. 203 ust. 9 oraz 10 Konstytucji Serbii). W przypadku postępowania ustawodawczego promulgacja należy do kompetencji prezydenta, choć przepisy art. 113 ust. 4 ustawy zasadniczej stanowią: „Jeśli Prezydent Republiki nie ogłosi rozporządzenia o ogłoszeniu ustawy zgodnie z Konstytucją w określonym czasie, rozporządzenie ogłasza przewodniczący Zgromadzenia Narodowego”. Przepisy regulaminu parlamentu doprecyzowują, że promulgacja musi zostać dokonana przez prezydenta w terminie 15 dni, chyba że została zawetowana³³.

Zmiana Konstytucji Słowacji jest realizowana w oparciu o zmodyfikowane przepisy regulujące tryb ustawodawczy. Prezydent Słowacji posiada liczne kompetencje związane z ustawodawstwem, ale ich wykonywanie może – w określonych sytuacjach – zostać powierzone innym organom,

³⁰ Zob. M. Lorencka, *Grecja*, [w:] M. Myśliwiec, K. Krysieniak (red.), *Systemy polityczne wybranych państw basenu Morza Śródziemnego*, Poznań – Chorzów 2011, s. 206; A. Surówka, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Grecji*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 143; J. Kamiński, *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004, s. 17.

³¹ A. Młynarska-Sobaczewska, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Macedonii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 213–216.

³² Zob. P. Mikuli, *Pozycja ustrojowa i funkcje Zgromadzenia Republiki Macedonii*, [w:] J. Czajowski (red.), *Parlamente państw europejskich*, Kraków 2005, s. 71.

³³ Szerzej: J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2013, s. 68.

o czym świadczą przepisy art. 87 ust. 2, art. 89 ust. 2 lit. b, art. 105 ust. 1 ustawy zasadniczej. Podpis pod uchwaloną przez słowacki parlament ustawą składa nie tylko prezydent, ale także przewodniczący parlamentu oraz szef rządu. K. Skotnicki zwraca uwagę, że „podpis prezydenta pod konstytucją czy ustawą konstytucyjną nowelizującą konstytucję, podobnie jak w przypadku podpisów dwóch pozostałych osób, nie jest wyrażeniem zgody na treść tej regulacji, a jedynie aktem formalnym”³⁴. Symptomatyczne jest, że w konstytucji Słowacji brak informacji o możliwości ogłoszenia ustawy bez udziału przewodniczącego parlamentu, jest to natomiast możliwe bez podpisu prezydenta.

Zgodnie z przepisami art. 171 słoweńskiej ustawy zasadniczej „Zmiana Konstytucji wchodzi w życie wraz z ogłoszeniem jej w Zgromadzeniu Państwowym”. Jest to znacząca różnica w stosunku do ustaw, których ogłaszanie należy do prezydenta (art. 107 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji Słowenii). Ustawa zmieniająca konstytucję wymaga wydania przez Zgromadzenie Państwowe specjalnego ordonansu promulgacyjnego, a jej ogłoszenie następuje po podpisaniu przez przewodniczącego izby³⁵.

Prezydent dokonujący kontroli ustawy zmiany konstytucji przed jej ogłoszeniem

Oryginalne rozwiązania w zakresie ogłaszania ustaw, łączące elementy kontroli oraz ogłaszania, wprowadziły trzy państwa: Austria, Irlandia oraz Niemcy.

Pomimo słabej pozycji ustrojowej, głowie państwa austriackiego przypisuje się szereg istotnych uprawnień, związanych z ogłaszaniem ustaw³⁶. Podpis prezydenta składany symbolicznie pod ustawą należy rozumieć jako oświadczenie, iż ustawa została uchwalona z poszanowaniem procedury prawotwórczej³⁷. Doktryna austriacka nie jest zgodna, co do zakresu kontroli procesu ustawodawczego poprzedzającego podpisanie aktu przez

³⁴ K. Skotnicki, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Słowackiej*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 316–317.

³⁵ P. Uziębło, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Słowenii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 237–238.

³⁶ A. Mirska, *Prezydent Federalny Republiki Austrii*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 116.

³⁷ Zob. Ch. Dickinger, *Der Bundespräsident im politischen System Österreichs*, Wien 1999, s. 96.

prezydenta – czy obejmuje on jedynie formalne aspekty proceduralne, czy też dotyczy treści aktu³⁸. Ogłoszenie ustawy podlega kontrasygnacie kanclerza (art. 47 ust. 3 ustawy zasadniczej Austrii).

Prezydent Irlandii dysponuje szeregiem uprawnień wobec projektu zmiany ustawy zasadniczej. O ile projekt poddano pod referendum, podpisuje on ustawę „po uznaniu przez niego, że zastosowano postanowienia niniejszego artykułu oraz że projekt został zatwierdzony przez Naród, zgodnie z postanowieniami art. 47 ust. 1 niniejszej Konstytucji” (art. 46 ust. 5 Konstytucji Irlandii). Ogłoszenie jest uzależnione od „uznania”, że procedura zmiany konstytucji przebiegła zgodnie z prawem. Można zatem przyjąć, że prezydent Irlandii dysponuje prawem weta absolutnego wobec ustawy o zmianie konstytucji, której uchwalenie odbyło się z naruszeniem prawa. Podstawą dla jego zastosowania jest przeprowadzenie – na podstawie przepisów art. 46 ust. 5 i art. 47 Konstytucji Irlandii – kontroli zmiany ustawy zasadniczej pod kątem poprawności realizacji procedury³⁹. Kontrola taka ma charakter formalny, można rozważać czy także kompetencyjny. Zmiana ustawy zasadniczej nie podlega kontroli materialnej, a prezydent nie ma możliwości skierowania do Sądu Najwyższego wniosku analogicznego, jak w przypadku ustaw.

Ogłaszanie ustaw uchwalonych w trybie art. 79 Ustawy Zasadniczej RFN, podobnie jak ogłaszanie innych ustaw, należy do obowiązków prezydenta. Przepisy konstytucji – pomimo licznych nowelizacji – nie precyzują uprawnień prezydenta związanych z promulgacją, z wyjątkiem ustanowienia wymogu kontrasygnowania aktu przez kanclerza lub właściwego ministra (art. 58 UZ Niemiec)⁴⁰. Niejasne jest, w jakim zakresie ustawa powinna zostać skontrolowana przez prezydenta, celem stwierdzenia czy dany akt jest ustawą, tj. został uchwalony zgodnie z procedurą określającą zasady stanowienia tego rodzaju aktów prawnych⁴¹. O ile

³⁸ Zob. L. K. Adamovich, B.-Ch. Funk, *Österreichisches Verfassungsrecht*, Wien 1985, s. 212.

³⁹ Zob. S. Grabowska, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Irlandii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 168–171; I. Bokszczyński, *Prezydent Republiki Irlandii*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 298–299; J. Casey, *Constitutional Law of Ireland*, London 1992, s. 77.

⁴⁰ Szerzej: A. Mirska, *Prezydent Federalny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych...*, s. 457.

⁴¹ M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 168 i n.; L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław–Warszawa–Kra-ków–Gdańsk 1978, s. 155.

niewątpliwe jest, że musi zostać przeprowadzona kontrola formalna, to wątpliwości budzi możliwość materialnego badania ustawy pod kątem jej zgodności z konstytucją⁴².

Wnioski

Spośród 33 republik europejskich, w 21 przypadkach konstytucja wyposażyła w prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji rząd, a w 16 – prezydenta. O ile przyczyny przyznawania rządowi prawa inicjatywy ustawodawczej wydają się oczywiste, to w przypadku zmiany konstytucji – która stanowić ma barierę władztwa państwowego – można mieć wątpliwości co do zasadności takiego rozwiązania. W przypadku prezydenta, której udział w inicjowaniu zmiany konstytucji wydaje się naturalny, a nawet – z racji spełniania określonej roli ustrojowej – pożądany. Jako oryginalne należy zatem ocenić rozwiązania polskie. Prawem inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji dysponuje prezydent, natomiast ustawa zasadnicza tego rodzaju kompetencji nie powierzyła Radzie Ministrów.

Możliwość zastosowania weta w stosunku do ustawy zmieniającej konstytucję wprowadziły trzy państwa europejskie. W przypadku Cypru, Islandii oraz Mołdowy prezydent – na Cyprze także wiceprezydent – dysponuje wetem zawieszającym. Obok weta zawieszającego, Konstytucja Cypru umożliwia zastosowanie w ściśle oznaczonych przypadkach weta absolutnego, tj. nie dającego się przełamać. Wobec różnorodności ww. grupy (w zakresie genezy państwa, jego ewolucji, czy tradycji ustrojowych) sformułowanie wniosków, mających odniesienie do wszystkich przypadków nie wydaje się możliwe. Należy przyjąć, że instytucja weta konstytucyjnego, z uwagi na jej ustanowienie jedynie w trzech z czterdziestu pięciu współczesnych państw europejskich, ma charakter wyjątkowy.

Dodatkowe uprawnienia prezydenta mogą się wiązać z funkcjonowaniem w ramach systemu konstytucyjnego specjalistycznych organów, jak np. badającego zgodność prawa z konstytucją sądu konstytucyjnego. W takim wypadku w republice możemy mieć do czynienia z instytucją prewencyjnej kontroli konstytucyjności na wniosek prezydenta, ale wykluczenie lub marginalizacja głowy państwa z tego etapu procedury wyklucza wszczęcie czynności kontrolnych. Prowadzenie kontroli konsty-

⁴² Zob. J. Hartman, U. Kempf, *Staatsoberhäupter In westlichen Demokratien*, Opladen 1989, s. 38.

tucyjności zmiany konstytucji jest możliwe w nielicznych przypadkach systemach konstytucyjnych.

Kontrola konstytucyjności dokonywana przez sąd konstytucyjny nie wydaje się niezbędna, o ile podobne czynności podejmuje głowa państwa przez ogłoszeniem ustawy zmieniającej konstytucję. Szereg systemów stosuje rozwiązanie biegunowo odmienne, tj. odsuwa głowę państwa od końcowego etapu procedury zmiany konstytucji, pozostawiając decyzję w sprawie zmiany konstytucji oraz jej ogłoszenia parlamentowi. Wyklucza to zarówno możliwość zainicjowania kontroli konstytucyjności, jak też jej przeprowadzenia przez głowę państwa. Należy mieć jednak świadomość, że istnieją systemy polityczne, w których nieznaną jest kontrola konstytucyjności prawa dokonywana przez sąd konstytucyjny.

Istotną przyczyną braku popularyzacji instytucji kontroli konstytucyjności zmian konstytucji może być fakt stałego wzrostu popularności referendum zatwierdzającego tego rodzaju zmiany. Wciąż aktualny wydaje się pogląd wyrażony przez Francuską Radę Konstytucyjną w 1962 r., iż w przypadku, gdy w sprawie aktu prawnego zasięga się opinii narodu, o tyle bezzasadne jest badanie jego konstytucyjności.

Ostatnią czynnością wykonywaną w ramach procedury zmiany konstytucji jest ogłaszanie ustawy zmieniającej ustawę zasadniczą. W przypadku ustaw jest to zwykle prerogatywa głowy państwa, ale w procedurze zmiany konstytucji można wskazać odstępstwa od tej reguły. Konstytucje 22 państw powierzyły promulgację zmiany konstytucji prezydentowi, a jedynie w siedmiu państwach dokonano wyłączenia prezydenta z końcowego etapu zmiany konstytucji, powierzając uprawnienia w tym zakresie parlamentom lub ich organom.

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, że prezydent w państwach europejskich posiada istotną pozycję ustrojową, zwłaszcza w obszarach, gdzie aktywność rady ministrów może budzić wątpliwości co do politycznej bezstronności. Tutaj należy upatrywać przyczyn istotnej roli, jaką odgrywa republikańska głowa państwa w procedurze zmiany konstytucji.

STRESZCZENIE

Prezydent jest określanym mianem „strażnika konstytucji”, jednak konstytucje państw współczesnych nie gwarantują jego udziału w procesie zmiany konstytucji. Niekiedy prezydent może zostać z analizowanej procedury wykluczony, ale zwykle jest jej uczestnikiem. Aktywność ta jest związana z końcową fazą procedury zmiany

konstytucji – podpisaniem i ogłaszaniem ustawy zmieniającej ustawę zasadniczą. Nieliczni prezydenci posiadają prawo weta, zainicjowania kontroli konstytucyjności, bądź przeprowadzenia kontroli aktu zmieniającego konstytucję. Liczne państwa europejskie powierzają prezydentowi prawo inicjatywy w sprawie zmiany konstytucji. Celem analizy jest stwierdzenie, jakie są kompetencje prezydenta w procedurze zmiany konstytucji. Zostały w niej uwzględnione wszystkie 33 republiki europejskie.

Radosław Grabowski

PRESIDENT PARTICIPATED IN THE PROCEDURE TO AMEND THE CONSTITUTION IN EUROPEAN COUNTRIES

The President is referred to as the “guardian of the constitution”, but modern constitutions do not guarantee its participation in the process of changing the constitution. Sometimes the president can be analyzed with procedures excluded, but it is usually the participant. This activity is associated with the final phase of the procedure for amending the constitution – signing and announcement of the bill amending the Basic Law. Few presidents have the right of veto, to initiate the constitutionality, or carry out an act amending the constitution. Many European countries have the right to entrust the President of the initiatives to amend the Constitution. The objectives of the analysis is to ascertain what are the powers of the president in the procedure of revision of the Constitution. It certainly covers all 33 European republic.

KEY WORDS: *president, amendment of the Constitution, legislative initiative, the right of veto, promulgation*

Bibliografia

- Adamovich L.K., Funk B.-Ch., *Österreichisches Verfassungsrecht*, Wien 1985.
Balicki R., *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Prze-
gląd Sejmowy” 1999, nr 3.
Bożek M., *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa
2007.
Casey J., *Constitutional Law of Ireland*, London 1992.
Dickinger Ch., *Der Bundespräsident im politischen System Österreichs*, Wien
1999.
Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środ-
kowo-Wschodniej*, Lublin 2003.

- Dziemidok-Olszewska B., *System polityczny V Republiki Francuskiej*, [w:] M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2009.
- Frankiewicz A., Stadniczeńko S.L. (red.), *Pozycja ustrojowa prezydenta na przykładzie wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Niemiec*, Opole 2009.
- Garlicki L., *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Grabowski R., Grabowska S. (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008.
- Grabowski R., *Partycypacja obywateli w procesie zmiany konstytucji – przegląd rozwiązań europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Grabowski R., *Zróżnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013.
- Hartman J., Kempf U., *Staatsoberhäupter In westlichen Demokratien*, Opladen 1989.
- Kamiński J., *System konstytucyjny Grecji*, Warszawa 2004.
- Kruk M., *Teoretyczne i praktyczne aspekty odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta a jakość prawa*, [w:] J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.
- Lorencka M., *Grecja*, [w:] M. Myśliwiec, K. Krysienieł (red.), *Systemy polityczne wybranych państw basenu Morza Śródziemnego*, Poznań–Chorzów 2011.
- Mikuli P., *Pozycja ustrojowa i funkcje Zgromadzenia Republiki Macedonii*, [w:] J. Czajowski (red.), *Parlamenty państw europejskich*, Kraków 2005.
- Olechno A., *Zmiany w konstytucji Ukrainy*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Osiński J. (red.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Warszawa 2009.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Weto ustawodawcze Prezydenta RP wobec ustaw konstytucyjnych*, [w:] J. Trzciniński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997.
- Wojnicki J., *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2013.
- Zwierzchowski E., *Sądownictwo konstytucyjne*, Białystok 1994.

Daniel Mider

Źródła informacji w wywiadzie gospodarczym

SŁOWA KLUCZOWE:

wywiad gospodarczy, infobrokering, wywiad jawnoźródłowy

STUDIA I ANALIZY

Niniejszy artykuł zawiera systematyczną syntezę typowych sposobów, technik pozyskiwania informacji z tak zwanych otwartych źródeł (*Open Source Intelligence*, OSINT) w wywiadzie gospodarczym. Zastosowanie wywiadu gospodarczego odnosi się zarówno do przedsiębiorstw, jak i państw. W pierwszej, mniej obszernej części tekstu skupiono się na szkicu ewolucji praktyki źródłoznawczej wywiadu gospodarczego. Druga część artykułu zawiera systematyczną analizę metodyki pozyskiwania informacji gospodarczych w podziale na ujęcie przedmiotowe i podmiotowe. Ujęcie przedmiotowe ogniskuje się na określonych media „klasyczne”, publicznie dostępne rejestry i ewidencje, Internet (w tym Powierzchniowy i Ukryty) oraz ujęcie podmiotowe (instytucje państwowe lub z udziałem Skarby Państwa, podmioty komercyjne, podmioty *non-profit* oraz osobowe źródła informacji w wywiadzie gospodarczym).

Geneza i rozwój technik wywiadu gospodarczego

Genezy wywiadu gospodarczego badacze zazwyczaj doszukują się – jak większości innych form ludzkiej aktywności – już w starożytności¹. Starożytny Egipt, Chiny, Babilonia, a następnie Imperium Rzymskie wykształciły interesujące nie tylko z perspektywy historycznej, lecz również praktycznej algorytmy masowego pozyskiwania kluczowych danych, w tym gospodarczych². Ważne wydaje się stwierdzenie, że od zarania, aż do nastania ery kapitalizmu był on niemal wyłącznie domeną podmiotów politycznych – państw. Za narodziny nowożytnego wywiadu gospodarczego uznaje się symboliczne cezury, jakie wyznacza wydanie słynnych augsburskich Biuletynów Fuggera, stworzenie przez Edwarda Lloyda „Lloyd’s News” (przekształconej następnie w „Lloyd’s List”) oraz *modus operandi* Natana Rotszylda³. Za pierwszą prywatną, w pełni profesjonalną wywiadownię gospodarczą uchodzi założona w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku przez Roberta W. Galvina, a rozwijana przez byłego agenta CIA Jana Herringa komórka działająca w ramach firmy Motorola. Przełom siódmej i ósmej dekady XX wieku otwiera erę zinstytucjonalizowanej działalności wywiadu gospodarczego.

John E. Prescott wyróżnia następujące jakościowe etapy ewolucji współczesnego wywiadu gospodarczego, powszechnie przyjmowane w literaturze przedmiotu jako podstawa periodyzacji zjawiska. **Faza pierwsza**, określana mianem *Competitive Data Gathering*, obejmująca lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte XX wieku to wywiad gospodarczy utożsamiany ze swoistym bibliotekoznawstwem – rozumiany jako zgromadzenie odpowiednich informacji z dostępnych źródeł. Opracowywane dane mają na ogół charakter ilościowy, statystyczny. Ich rola w systemie decyzyjnym przedsiębiorstwa jest nieznacząca. Faza ta charakteryzuje się również małym stopniem profesjonalizacji (niewielu pełnoetatowych pracowników dedykowanych do tego celu w przedsiębiorstwach) oraz niskim

¹ Por. E. Cilecki, *Penetracja rynków zagranicznych: wywiad gospodarczy*, Warszawa 1997, s. 76; C.S. Fleischer, D.L. Blenkhorn, *Managing Frontiers in Competitive Intelligence*, Westport 2001, s. 3–4; L. Korzeniowski, A. Peplowski, *Wywiad gospodarczy: historia i współczesność*, Kraków 2005, s. 12–13.

² Zainteresowanych odesłać można do: D. Mider, A. Marcinkowska, *Analiza danych ilościowych dla politologów*, ACAD, Warszawa 2013, Rozdział 1. *Geneza i rozwój analizy danych ilościowych*, s. 31–45.

³ A. Moryś, *Geneza i ewolucja wywiadu gospodarczego. Część druga*, „iNFOTEZY”, 2011, 1(1), s. 17–31.

poziomem standaryzacji (uboga metodyka zbierania, selekcji i analizy danych).

W fazie drugiej nazwanej przez J.E. Prescottta *Industry and Competitor Analysis* obejmującej lata osiemdziesiąte XX wieku (do 1987 roku) dokonano rozszerzenia przedmiotowego zakresu wywiadu gospodarczego. Przestał on mieć charakter nominalny, skupiający się na poszczególnych podmiotach gospodarczych, włączono do repertuaru analizę branży oraz analizę konkurencji. W strukturach przedsiębiorstw (amerykańskich) wyznaczane są osoby zajmujące się profesjonalnie tego typu działaniami. W tej fazie również dominują zestawienia ilościowe, choć bardziej wysublimowane statystycznie – obejmujące zarówno statystyki opisowe, jak i indukcyjne⁴.

Pełna profesjonalizacja i standaryzacja działań nastąpiła wedle J.E. Prescottta wraz z powstaniem na przełomie 1986 i 1987 roku – co stanowi cezurę symboliczną – amerykańskiego Stowarzyszenia Profesjonalistów Wywiadu Gospodarczego (*Strategic and Competitive Intelligence Professionals*, SCIP)⁵. Kamieniem milowym było dzieło Leonarda Fuldy *Competitor Intelligence*, który wprowadził tytułowy termin do obiegu zarówno w praktyce biznesowej, jak też dyskursie naukowym⁶. Znaczenie ma tu nie tylko profesjonalizacja, lecz przede wszystkim – z perspektywy socjologicznej – integracja środowiska specjalistów zajmujących się wywiadem gospodarczym. Faza ta została określona mianem *Competitive Intelligence*. Charakteryzuje się ona wykorzystaniem zaawansowanych narzędzi analitycznych – specjalistycznego oprogramowania, nowych technik analiz (m.in. *benchmarking*) i co za tym idzie przesunięcia profilu działalności w kierunku dziedziny badań rynku. Istotnym rysem jest również nacisk na podejmowanie działań kontrwywiadowczych. Istotnym rysem *Competitive Intelligence* jest silne powiązanie „nowej ekonomii” oraz znacząca koncentracja na zasobach niematerialnych przedsiębiorstwa, w szczególności danych, informacji, wiedzy. Najczęściej przywołuje się w tym kontekście socjotechnologiczną koncepcję amerykańskiego futurologa Alvina E. Tofflera „zmiany władzy”, w myśl której kluczowym zasobem umożliwiającym kontrolę nad otoczeniem zarówno w sferze

⁴ J.E. Prescott, *The Evolution of Competitive Intelligence*, „Proposal Management”, 1999, s. 37–52.

⁵ Patrz: <http://www.scip.org/>, dostęp: sierpień 2016.

⁶ L.M. Fuld, *Competitor Intelligence: How to Get It, How to Use It*, Nowy Jork 1985.

polityki i ekonomii stała się obecnie informacja, jak przedtem zasób ów stanowił pieniądź, a jeszcze wcześniej – przemoc⁷.

W tej fazie ostatecznie zdefiniowano również pojęcie wywiadu gospodarczego:

Wywiad gospodarczy może być zdefiniowany jako zespół działań polegających na poszukiwaniu, przetwarzaniu i rozpowszechnianiu (w celu jej wykorzystania) informacji przydatnej podmiotom gospodarczym⁸.

Prognozowaną i projektowaną fazą rozwoju jest nazwana przez J.E. Prescottta **Competitive Intelligence as a Core Capability**, kiedy wywiad gospodarczy stanie się sworzniem zarządzania strategicznego w przedsiębiorstwach⁹.

Warto również naszkicować charakterystykę polskiego wywiadu gospodarczego w wymiarze historycznym. W II Rzeczypospolitej funkcjonowały wywodzące się jeszcze z czasów zaborów podmioty takie jak Biuro Handlowo-Informacyjne Adolfa Rosenthala, Biuro Informacyjno-Komisowe S. Klaczki, Wywiadownia Handlowa Kazimierza Piechockiego. Nieco później, już po odzyskaniu niepodległości powstały lwowskie Biuro Kredytowo-Informacyjne „Wywiad” oraz Międzynarodowe Biuro Informacyjne „Providentia” Bronisława Abramowicza, Wywiad gospodarczy w PRL funkcjonował wyłącznie jako państwowy i zagraniczny. Posługiwano się tutaj pełną gamą środków, w tym nie wahano się wykorzystywać technik *stricte* szpiegowskich; podmiotowo za tego typu odpowiedzialny był od 1956 roku Departament I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, jednakże nierzadko włączały się w te działania inne instytucje.

Pierwsze wywiadownie gospodarcze według wzoru zachodniego zaczęły powstawać w Polsce dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Jedną z pierwszych wywiadowni powstałych w Polsce po 1989 była firma InfoCredit. Warto jednak podkreślić, że pomiędzy współczesnością, a podmiotami funkcjonującymi w przeszłych forma-

⁷ A. Toffler, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Zysk i S-ka, Poznań 2003.

⁸ Euvre Collective du Commissariat General du Plan, *Intelligence Economique et strategie des entreprises*, La documentation Francaise, Paryż 1994. W literaturze przedmiotu istnieje wielość pojęć, mówi się o: *marketing intelligence* – wywiadzie marketingowym, *economic intelligence* – wywiadzie ekonomicznym, *competitive intelligence* – wywiadzie ekonomiczno-konkurencyjnym. Kluczowe wydaje się słowo *competitor* oznaczające „konkurencyjny”, co ma oznaczać, że chodzi o wszelkie czynności, które mogą doprowadzić do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstwa. M. Kwieciński, *Koncepcja wywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwie*, „Organizacja i Kierowanie”, 2000, 1(99), s. 25.

⁹ M. Ciecierski, *Wywiad gospodarczy w walce konkurencyjnej przedsiębiorstw*, Warszawa 2007, s. 25.

cjach politycznych, nie ma jakiegokolwiek ciągłości, doświadczenie nie skumulowało się. Obecnie funkcjonują liczne podmioty gospodarcze od niewielkich (nawet jednoosobowych) do dużych firm międzynarodowych. Świadczony zakres usług jest obecnie zróżnicowany i bardzo wysublimowany; największe podmioty prowadzą działając obecnie na styku wywiadowczym (biały wywiad), badawczym i analitycznym. Oferują one nie tylko „surowe” dane oraz pakiety informacji dotyczących konkretnych przedsiębiorstw, ale również autorskie rankingi analityczne – wiarygodności poszczególnych firm, a także oferują usługę analizy ryzyka, np. oszacowania bezpiecznych poziomów kredytowania/finansowania przedsięwzięć gospodarczych. Nierzadko specjalizują się w tworzeniu wykazów dłużników oferując przy tym profesjonalne wsparcie windykacyjne¹⁰. Podmioty działające na rynku rodzimym weszły w fazę *Competitive Intelligence* niejako w sposób oczywisty tworzone według wzorców zachodnich uznanych przez nie za paradygmat.

Źródła danych, informacji i wiedzy w wywiadzie gospodarczym – ujęcie przedmiotowe

Przez otwarte źródła danych, informacji i wiedzy w wywiadzie gospodarczym w ujęciu podmiotowym zaliczamy wszelkiego rodzaju kanały komunikacji zarówno analogowe (np. prasa), jak też cyfrowe (np. Internet).

Media „klasyczne”

Triada mediów „klasycznych” – prasy, radia i telewizji – ma charakter wręcz podręcznikowy w wywiadzie gospodarczym

Prasa – kilka tysięcy tytułów prasy ogólnokrajowej, ponadregionalnej, regionalnej, lokalnej, branżowej, włączając nieregularniki, nierejestrowane fanzyny (i inne trzecioobiegowe wydawnictwa) i czasopisma naukowe. Lista polskich zasobów prasowych nie została jak dotąd satysfakcjonująco skatalogowana w formie cyfrowej. W pewnym zakresie punktem odniesienia mogą być internetowe zasoby katalogu Biblioteki Narodowej¹¹. Pełny

¹⁰ Więcej na ten temat: P. Niemczyk, *Wywiadowanie gospodarcze jako źródło informacji „białego wywiadu”*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2013, 9(5), s. 147–166.

¹¹ Patrz: BN, <http://mak.bn.org.pl/fidkar/>, dostęp: sierpień 2016.

rejestr dzienników i czasopism dostępny jest *via* Rejestr Dzienników i Czasopism w Czytelnii akt Sądu Okręgowego w Warszawie¹².

Radio – 23 stacje radiowe ogólnopolskie (grupy: Polskie Radio¹³, RMF, Eurozet, Time, Agora oraz pozostające poza grupami Radio Muzo FM i Radio Maryja), 62 niezrzeszone lokalne rozgłośnie, 10 tzw. Polskich Rozgłośni Akademickich, 28 lokalnych rozgłośni wyznaniowych, 28 stacji sieci AM (polskie fale średnie) oraz 4 rozgłośnie nadawane w sieciach kablowych. Duża część stacji jest zdublowana w postaci strumieni internetowych¹⁴. Niektóre stacje radiowe dostępne są wyłącznie drogą satelitarną (np. Radio Vaticana, Europejskie Radio dla Białorusi) lub w sieciach kablowych (Radio Fabryka Tczew).

Telewizja, w tym – stacje ogólnopolskie, regionalne i lokalne w podziale na nadawcę publicznego i nadawców prywatnych, stacje internetowe nadawcy publicznego i stacje nadawców prywatnych oraz stacje polonijne. Razem są to 243 kanały. Warto zwrócić uwagę, że niektóre stacje telewizyjne (statutowo telewizja publiczna) mają swoje archiwa/repozytoria materiałów multimedialnych, na ogół udostępniane. Fakt istnienia tych archiwów, ich stan, a także zasady dostępu do nich pozostają zróżnicowane.

Publicznie dostępne rejestry i ewidencje

Również jako podręcznikowe źródło wymienia się **ogólnie dostępne rejestry i ewidencje**¹⁵.

Krajowy Rejestr Sądowy (KRS). Składa się z trzech subrejestrów: rejestr przedsiębiorców, rejestr stowarzyszeń, rejestr dłużników niewypłacalnych¹⁶. Rejestr obejmuje wyłącznie **osoby prawne** prowadzące działalność gospodarczą (spółki). Zawiera informacje zarówno o stanie aktualnym, jak też zmianach struktury własności oraz innych danych. Aktualizowany na bieżąco, wiarygodny. Możliwość skorzystania z rejestru

¹² Patrz: <http://www.warszawa.so.gov.pl/rejestr-dziennikow-i-czasopism.html>, dostęp: sierpień 2016.

¹³ Oprócz czterech programów ogólnopolskich Polskiego Radia grupa posiada 17 rozgłośni regionalnych oraz 6 programów miejskich.

¹⁴ EMSOFT, *Polskie stacje radiowe w Internecie*, w: <http://www.emsoft.strefa.pl/med1r.htm>, dostęp: sierpień 2016.

¹⁵ P. Niemczyk, *Wywiadownie gospodarcze jako źródło informacji „białego wywiadu”*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, 9(5), s. 148, 149.

¹⁶ Wyszukiwarka KRS na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości: <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu?t:lb=t>, dostęp: sierpień 2016.

dłużników niewypłacalnych ma charakter ograniczony, bowiem wymaga znajomości tzw. numeru RDN, nieupublicznanego (np. we właściwym do tego celu Monitorze Sądowym i Gospodarczym). Podmiot wpisany wielokrotnie, będzie posiadał wiele numerów RDN. Numer RDN interesującego dłużnika można uzyskać w wydziale gospodarczym KRS dowolnego sądu rejonowego podając dane identyfikacyjne (nazwa, dane personalne, PESEL, REGON, NIP).

Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Zakres uzyskiwanych informacji: dane personalne przedsiębiorcy, dane firmy, którą prowadzi oraz firmy, które prowadził, numer PESEL, datę urodzenia i adres zamieszkania, adres i siedziby oddziałów (aktualnych i byłych), datę rejestracji i wyrejestrowania działalności, przedmiot działalności. Rejestr obejmuje wyłącznie **osoby fizyczne** prowadzące działalność gospodarczą. Rejestr ten ma szczególne znaczenie w dobie samozatrudnienia, ponadto jest istotny zarówno w odniesieniu do podmiotu gospodarczego będącego przedmiotem zainteresowania, jak również współpracowników, podwykonawców i kontrahentów¹⁷. Europejskim odpowiednikiem jest **Europejski Rejestr Firm i Przedsiębiorstw** (<http://erfp.pl/>).

Główny Urząd Statystyczny (GUS). Rejestr Gospodarki Narodowej (REGON) obejmuje zarówno osoby prawne, osoby fizyczne, jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej oraz jednostki lokalne ww. podmiotów. Wyszukiwanie odbywa się z użyciem jednego z trzech identyfikatorów: REGON, NIP lub KRS. Jest to bogate, acz niewiarygodne źródło informacji. Pomimo obowiązku przedsiębiorcy lekceważą sprawozdania oraz zawiadamianie o zmianach tego podmiotu. Konieczne jest zweryfikowanie uzyskanych informacji z użyciem innych źródeł.

Księgi Wieczyste (KW). Umożliwiają szczegółowe ustalenie stanu prawnego nieruchomości. Wymaga znajomości numeru księgi wieczystej. Zakres informacji: adres nieruchomości, charakterystyka nieruchomości (w tym powierzchnia działki i zabudowań oraz struktura zabudowy), spis praw związanych z własnością (tzw. prawa powiązane, np. służebność, prawo drogi, etc.), pełna informacja o właścicielach nieruchomości, spis roszczeń odnośnie nieruchomości. Nie jest to jednak informacja publicznie dostępna, uznana została za dane osobowe i tak jest chroniona. Znając numer księgi wieczystej można zapoznać się z jej zawartością

¹⁷ Wyszukiwanie wpisów: <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Search.aspx>, dostęp: sierpień 2016.

online¹⁸. Zapewniają bardzo wysoki poziom wiarygodności i aktualności informacji¹⁹. Księgi wieczyste są również dostępne osobiście we właściwym wydziale Sądu Rejonowego. Numer księgi wieczystej można ustalić we właściwym terytorialnie urzędzie gminy/miasta na podstawie adresu nieruchomości wykazując interes prawny.

Monitor Sądowy i Gospodarczy (MSiG). Ogólnopolski dzienniki urzędowy publikujący obwieszczenia i ogłoszenia na mocy wymogów Kodeksu spółek handlowych, Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym i innych uregulowań. Każdy wpis do rejestru przedsiębiorców wymaga ogłoszenia w periodyku. Dostęp do Monitora wymaga rejestracji²⁰.

Wartościowym narzędziem, swoistą multiwyszukiwarką włączającą wyniki wyszukiwania z większości powyższych ewidencji i baz danych jest serwis **mojePaństwo** (<https://mojepanstwo.pl/>).

W wywiadzie gospodarczym często lekceważone są bazy dorobku naukowego. Bogaty repertuar metod stosowanych przez badaczy (od studiów przypadków prowadzonych *stricte* jakościowo do zaawansowanych ilościowych analiz, np. metodą równań strukturalnych) w zestawieniu z przedsiębiorstwem lub grupą przedsiębiorstw, która stała się przedmiotem naszego zainteresowania może stanowić wartościowe źródło poznawcze. Prace polskich uczonych znajdziemy w **Bazie Nauki Polskiej**²¹. Wadą tego typu źródeł może być hermetyczny język danej dyscypliny badawczej, jak również metody badawcze lub analityczne nieznanne zainteresowanym. Inną, interesującą bazę stanowi SYMPOnet, w którym odnajdujemy najświeższe, jeszcze nie ogłoszone drukiem zagadnienia prezentowane podczas seminariów, konferencji i kongresów²². Ponadto istnieje kategoria publikacji określanych mianem „szarej literatury” (*grey literature*), to jest takich wydawnictw, które są trudne do odnalezienia

¹⁸ Na przykład: <https://ekw.ms.gov.pl/pdcbdkw/pdcbdkw.html>, <https://ksiegi-wieczyste-online.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

¹⁹ Zmienione informacje zazwyczaj pojawiają się następnego dnia, wyjątkiem są dni wolne lub inne sytuacje, gdy notariusz nie mógł osobiście udać się do właściwego sądu, by dokonać odpowiednich zmian – tak odbywa się procedura aktualizacji wpisów.

²⁰ Korzystać można z periodyku pod adresem: http://pdi.ms.gov.pl/portal_v1/, dostęp: sierpień 2016.

²¹ BNP, <http://www.nauka-polska.pl/Bazy-danych.html>, <http://www.nauka-polska.pl/dhtml/raportyWyszukiwanie/wyszukiwaniePraceBadawcze.fs>, <http://mak.bn.org.pl/cgi-bin/makwww.exe?BM=26>, dostęp: sierpień 2016.

²² Dostęp za pomocą Katalogu Centralnego Politechniki Warszawskiej. Z rozwijanej listy należy wybrać „SYMPOnet” jako bazę do wyszukiwania: <http://gate.bg.pw.edu.pl/ALEPH/>, dostęp: sierpień 2016.

za pomocą bibliotek i innych powszechnie znanych i wykorzystywanych kanałów pozyskiwania publikacji. Do tej kategorii zaliczymy różnorakie formy wypowiedzi pisemnej, których wspólną cechą jest ograniczone upublicznienie. Zaliczymy tutaj: niszowe artykuły naukowe, raporty z badań, *newsletters* i biuletyny, prace oraz inne rodzaje wypowiedzi pisemnej udostępniane wąskiemu gronu odbiorców, etc.²³. Granice tej kategorii są płynne ze względu na postępującą digitalizację zbiorów informacji, a także niskie bariery techniczne i ekonomiczne publikowania w Internecie²⁴.

Zakup (lub wejście w inny sposób w posiadanie) śmieci i odpadów wytwarzanych przez konkurencję. Mają tu istotne znaczenie zarówno odpady analogowe (np. papierowe dokumenty, opakowania po zakupionych produktach), jak również elektroniczne (np. wycofywane z obiegu w danym przedsiębiorstwie dyski twarde²⁵). Metodę tą powszechnie wykorzystuje się w Stanach Zjednoczonych, wedle prawa amerykańskiego śmieci po opuszczeniu granic przedsiębiorstwa traktowane są jako własność porzucona²⁶.

Internet jako źródło wywiadu gospodarczego

Internet stanowi globalne, najpotężniejsze źródło wszelkiej informacji, w tym wywiadu gospodarczego. O jego rozmiarach niech świadczy fakt, iż w globalnej sieci istnieje blisko 9 miliardów stron internetowych, prawie 4 miliardy użytkowników poczty e-mail, ponad miliard użytkowników Facebook. Wymieniane jest 182 miliardy maili dziennie, co minutę przybywa 72 godziny filmów w serwisie YouTube, także co minutę zadawanych jest blisko milion zapytań wyszukiwarce Google,

²³ Bardziej obszernie i systematycznie na ten temat: E. Childress, E. Jul, *Going Gray: Gray Literature and Metadata*, „Journal of Internet Cataloging”, 2003, 6(3), s. 3–6.

²⁴ Jednym z przedsięwzięć (udanym, bowiem zgromadzono pokaźne repozytorium) mających na celu digitalizację „szarej literatury” jest Grey Literature Network Service: <http://www.greynet.org/>, dostęp: sierpień 2016.

²⁵ Jedynym sposobem unieszkodliwienia informacji znajdującej się na twardej dyskach jest zmiana ich stanu skupienia – ich fizyczne zniszczenie za pomocą kwasu. Inne sposoby – logiczne (kasowanie danych z poziomu systemu operacyjnego, ustawień fabrycznych dysku twardego, oprogramowania nadpisującego dane – metoda Gutmanna, niszczenie danych cyfrowych), mechaniczne, chemiczne, termiczne, pirotechniczne, elektromagnetyczne są nieskuteczne. Przy poniesieniu pewnych kosztów dane z dysków wymazywanych na wymienione sposoby można odzyskać w specjalistycznych laboratoriach. Porównaj: <https://www.niszczenie.pl/metody-niszczenia-danych>, dostęp: sierpień 2016.

²⁶ S. Flax, *How to Snoop Your Competitors*, „Fortune”, 1984, 14 maja, s. 29–33.

zaś co 15 sekund rejestrowane jest 20 nowych domen, a co sekundę 158 fotografii na Instagramie²⁷. Zasoby Internetu systematycznie zwiększają się: Edwin Bendyk przytacza informację, że od zarania dziejów do 2003 roku ludzkość wytworzyła pięć eksabajtów danych, lecz obecnie tyle samo wytwarzamy w 48-godzinnych interwałach²⁸.

Mimo ogromnych zasobów informacyjnych możliwości Internetu nie są one na ogół w pełni i właściwie wykorzystywane. Składają się na ów fakt następujące słabości jego użytkowników:

- brak wiedzy o licznych kanałach i usługach,
- niewiedza w zakresie algorytmów i procedur wyszukiwawczych (większość użytkowników Internetu jest intuicyjnymi „wyszukiwaczami”),
- nieznaną narzędzi wyszukiwawczych.

Z tej racji zasoby Internetu dzielimy na **powierzchniowe** i **ukryte**, bowiem poza percepcją przeciętnego użytkownika Internetu pozostaje większa część treści w Internecie – szacuje się, że najpowszechniejsze narzędzie wyszukiwania w Internecie, to jest wyszukiwarka Google może przeszukać nie więcej niż 0,03 proc. zasobów znajdujących się w Internecie²⁹. Ta właśnie większa i niezbadana część światowej sieci nazywana jest Ukrytym Internetem (a także Głębokim Internetem lub Niewidzialnym Internetem, bądź z angielskiego *Deep Web*³⁰, *Hidden Web*³¹ lub *Invisible Web*³². Dopełnieniem logicznym Ukrytego Internetu jest Internet Powierzchniowy, na który składają się kanały komunikacji powszechnie znane i łatwo dostępne.

Internet Powierzchniowy. Jego poszczególne kanały są powszechnie dobrze znane. Najistotniejszą oś podziału stanowi podział na Sieć 1.0 (*Web 1.0*) i Sieć 2.0 (*Web 2.0*). Sieć 1.0 powstała w 1993 roku wraz z pierwszą specyfikacją języka HTML (*Hyper Text Markup Language*) umożliwiającego

²⁷ W. Furmanek, *Antropoinfosfera współczesnego człowieka*, „Dydaktyka Informatyki”, 2013, 8, s. 49–73.

²⁸ E. Bendyk, *Wrózenie z danych. Początek epoki Big Data*, „Polityka”, 2012, 2889.

²⁹ J.P. McAfee, *The Ultimate Guide To The Deep Web for Law Enforcement Professionals*, <http://portal.mcafeeinstitute.com/h/i/16492211-the-ultimate-guide-to-the-deep-web-for-law-enforcement-professionals>, dostęp: sierpień 2016.

³⁰ Pojęcie to zostało zaproponowane przez firmę specjalizującą się w eksploracji zasobów BrightPlanet (<http://www.brightplanet.com>). M. K. Bergman, *White Paper: The Deep Web: Surfacing Hidden Value* „Taking License”. 2001, 7(1).

³¹ S. Raghavan, H. Garcia-Molina, *Crawling the Hidden Web*, Stanford 2000, <http://ilpubs.stanford.edu:8090/456/1/2000-36.pdf>. dostęp: sierpień 2016.

³² Pojęcie Invisible Web zostało po raz pierwszy użyte przez dr Jill Ellsworth w 1994 roku. C. Sherman, G. Price, *The Invisible Web: Uncovering Information Sources Search Engines Can't See*, Nowy Jork 2001.

stworzenie World Wide Web (WWW, ang. ogólnoświatowa sieć), której cechą definicyjną stanowi działanie oparte na stronach internetowych połączonych odnośnikami (*hyperlinks*). Z kolei Sieć 2.0 powstała w następstwie ekonomicznego kryzysu Sieci 1.0 wywołanego paniką giełdową i w efekcie załamaniem rynku w 2001 roku. W najogólniejszym rozumieniu Sieć 2.0 stanowi jakościowe rozwinięcie cech Sieci 1.0 na płaszczyźnie technicznej oraz społecznej zapoczątkowane na przełomie 2003 i 2004 roku. Sieć 1.0 i Sieć 2.0 obecnie współistnieją obok siebie w Internecie. Do kanałów komunikacji Sieci 1.0 zaliczymy takie jak: „tradycyjne” strony WWW, listy dystrybucyjne i newslettery, fora dyskusyjne (fora w serwisach informacyjnych, fora dyskusyjne niezależne), serwisy informacyjne (wydawnictwa papierowe w wersji internetowej, wydawnictwa internetowe, telewizja, radio), Czaty / IRC oraz komunikatory internetowe. Z kolei do Sieci 2.0 zakwalifikujemy serwisy społecznościowe (ogólne, zawodowe, tematyczne, encyklopedyczne (oparte o mechanizm wiki)), blogi (tekstowe, wideoblogi, fotoblogi, audioblogi, linklogi), serwisy dziennikarstwa obywatelskiego/oddolnego oraz media niezależne (dziennikarstwo obywatelskie/oddolne, *newsfeeds*), a także mikroblogi. Sieć 1.0 jest w większym stopniu repozytorium (zbiornikiem) danych, informacji i wiedzy, zaś Sieć 2.0 to medium komunikacji. Gromadzenie informacji ze źródeł internetowych nosi nazwę w terminologii wywiadowczej *Cyber Intelligence/Digital Network Intelligence*. Tabela nr 1 systematyzuje wymienione treści.

Szczególne znaczenie dla wywiadu gospodarczego mają serwisy społecznościowe, można do pewnego stopnia traktować uzyskiwanie z nich informacji jako HUMINT.

Internet Ukryty (Ukryte Sieci). Poniżej znajduje się enumeratywne wyliczenie kanałów składających się na Ukryte Sieci. Sporządzono ich wstępną i ogólną charakterystykę (każdy z nich mógłby stać się bowiem przedmiotem odrębnego szkolenia), a następnie oceniono ich przydatność w wywiadzie gospodarczym. Szacuje się, że około 95 proc. zasobów ukrytych jest dostępnych publicznie, to jest bezpłatnie³³.

Na Ukryte Sieci składa się następujących osiem kanałów:

1. Treści zamieszczone w sieci www i obsługiwane przez protokół http, lecz z różnych powodów niedostępne w wyszukiwarce Google. Zasoby mogą być niedostępne z jednego lub więcej spośród poniższych powodów:

³³ M.K. Bergman, *White Paper: The Deep Web: Surfacing Hidden Value*, „Taking License” 2001 7(1).

- a. strony www generowane dynamicznie;
- b. strony zablokowane przez ich twórców dla robota Google;
- c. strony bez odnośników do innych stron;
- d. zasoby wymagające uwierzytelnienia (podanie nazwy użytkownika oraz hasła);
- e. strony napisane w językach innych niż HTML;
- f. lokalizacja geograficzna użytkownika;
- g. historia wcześniejszych wyszukiwań.

Tabela 1. Klasyfikacja kanałów komunikacji w Powierzchniowym Internecie³⁴

Sieć 1.0 (<i>Web 1.0</i>)	Sieć 2.0 (<i>Web 2.0</i>)
Strony WWW (tradycyjne)	Serwisy społecznościowe (ogólne, zawodowe, tematyczne, encyklopedyczne (oparte o mechanizm <i>wiki</i>))
Listy dystrybucyjne i <i>newslettery</i>	Blogi (tekstowe, wideoblogi, fotoblogi, audioblogi, linklogi)
Fora dyskusyjne (fora w serwisach informacyjnych, fora dyskusyjne niezależne)	
Serwisy informacyjne (wydawnictwa papierowe w wersji internetowej, wydawnictwa internetowe, telewizja, radio)	Dziennikarstwo obywatelskie/oddolne i media niezależne (dziennikarstwo obywatelskie/oddolne, <i>newfeeds</i>)
Czaty / IRC	Mikroblogi
Komunikatory internetowe	

Źródło: opracowanie własne.

Dodać należy, że w powierzchniowym Internecie niektóre zasoby mogą być niedostępne czasowo: przewidywane jest wiele statusów stron internetowych, np. „zawieszona” oznacza, że dana strona jest nieaktywna do czasu zakończenia czynności prawnej³⁵.

³⁴ Materiał publikowany i szerzej analizowany w: D. Mider, Aneks I. Badanie kultury politycznej elit w Internecie – nota metodologiczna, „Studia Politologiczne”, 2012, t. 26, s. 319–330; D. Mider, Klasyfikacja kanałów internetowej komunikacji (aneks metodologiczny), „Studia Politologiczne”, 2011, t. 21, s. 305–309.

³⁵ Więcej na temat statusów, których efektem może być czasowa niedostępność stron: <http://www.eurid.eu/pl/faq/co-oznacza-poszczególne-statusy-nazw-domen-podane-w-bazie-danych-whois>, dostęp: sierpień 2016.

2. Infrastrukturalne domeny najwyższego poziomu (*infrastructural Top Level Domains*, TLD). Oprócz domen ogólnodostępnych, takich jak na przykład .com, .edu, czy .pl istnieją w systemie nazw domenowych (*Domain Name System*, DNS) także funkcjonujące domeny nieznanego przeznaczenia. Obecnie zidentyfikowano jedną taką domenę o nazwie .root. Prawdopodobnie została utworzona na potrzeby amerykańskiej firmy VeriSign obsługującej domeny .net oraz .com i posiadającej dwa spośród 13 głównych serwerów internetowych świata (a.root-servers.net i j.root-servers.net).

3. Alternatywne systemy nazw domen (*Alternative Top Level Domains*). Oprócz znanego chyba wszystkim internautom systemu nazw domenowych (DNS, *Domain Name System*) zarządzanych przez ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), na który składają się między innymi takie powszechnie rozpoznawane jak .com, .edu, .net, .eu, czy .pl funkcjonują jeszcze alternatywne. Nie są one dostępne bezpośrednio dla użytkownika Internetu. Do alternatywnych systemów DNS należą między innymi OpenNIC oraz New.Net. Pierwszy z systemów, OpenNIC (www.opennicproject.org) wymaga odpowiedniej konfiguracji adresu serwera nazw domen³⁶. Dostęp do drugiego z wymienionych systemów – New.Net uzyskujemy instalując tzw. wtyczkę (*plug-in*) do przeglądarki. OpenNIC oferuje 16 domen najwyższego poziomu (*Top Level Domains*, TLD). Pośród nich domenę .geek przeznaczoną dla hobbystów, domenę .micro stworzoną dla tak zwanych mikronacji, niekomercyjną .null, .oss dedykowaną wszystkiemu co powiązane z wolnym oprogramowaniem oraz .pirate utworzoną jako reakcję na cenzurę w Internecie. Z kolei New.Net utworzyło aż 25 domen najwyższego poziomu, a wśród nich .auction, .chat, .church, .family, .free, .game, .love, .ltd, .med, .mp3, .scifi, .shop, .soc, .sport, oraz .video.

Odrębnym pod względem informatycznych reguł działania są założenia i plany Projektu Meshnet³⁷, którego implementacją jest działająca od niedawna sieć o nazwie Hyperboria³⁸. Celem projektu jest stworzenie technicznej alternatywy dla funkcjonującego Internetu. Istotą pomysłu

³⁶ Jest to prosta czynność, której dokona nawet niezbyt doświadczony użytkownik komputera: wystarczy wpisanie właściwych adresów w panelu zarządzania połączeniami sieciowymi w pola „Preferowany serwer DNS” i „Alternatywny serwer DNS”. Jako użyteczną ciekawostkę podaję adresy najbliższych serwerów DNS OpenNIC: 31.31.78.39 (CZ) 78.47.34.12 (SN, DE) 5.9.49.12 (DE) 108.61.210.58 (DE).

³⁷ Więcej na ten temat: <https://projectmeshnet.org/>, dostęp: sierpień 2016; <https://projectmeshnet.wordpress.com/>, dostęp: sierpień 2016.

³⁸ *Hyperboria* (w:): <http://hyperboria.net/>, dostęp: sierpień 2016.

jest całkowita decentralizacja sieci. Dotychczas funkcjonująca sieć zapewnia pozorną decentralizację. Ideę najlepiej oddają nazwy „web” i „mesh”. Pierwsza wywodzona jest od pajęczyny, której nici zbiegają się w pewnym punkcie (to ICANN zarządzająca domenami). Druga z nazw oznacza oko sieci rybackiej, która ma jednolitą strukturę i każdy jej węzeł jest taki sam. Drugą z istotnych cech projektu jest silne szyfrowanie komunikacji w sieci. Dołączenie do sieci Hyperboria jest proste i polega na zainstalowaniu specjalnego programu cjdnd (jest to szyfrowany protokół sieciowy wymiany informacji pomiędzy maszynami (komputerami)³⁹.

4. Pseudodomeny najwyższego poziomu (*Pseudo Top Level Domain, Pseudo TLD*). Domeny te nie są nazwami systemu nazw domen (DNS), nie figurują w rejestrze TLD ICANN, lecz pełnią funkcje analogiczne jak domeny najwyższego poziomu. Podzielić można je na następujące grupy. Do pierwszej grupy zaliczymy pseudodomeny o charakterze typowo technicznym używane w adresowaniu maszyn świadczących usługi o charakterze komunikacyjnym, jak e-mail, czy UUCP (*User to User Copy Protocol*) służące do komunikacji komputerów wyposażonych w system operacyjny z rodziny Unix i umożliwiające przesyłanie listów elektronicznych, plików, wiadomości usenetowych, czy też zdalne uruchamianie poleceń. Do drugiej grupy domen zaliczymy sieci, które istniały zanim stworzono World Wide Web, zaś po powstaniu ogólnoświatowej sieci powstał problem „podłączenia” takich sieci. Obecnie nie funkcjonują. Trzecim typem pseudodomen, o których można powiedzieć, że stanowią one rdzeń ukrytego Internetu (bo tu przede wszystkim znajduje się to co najbardziej ukryte, jak też i nielegalne). To pseudodomeny dostępne poprzez specjalnie do celu stworzone programy. Posiadają one dwie cechy: po pierwsze zapewniają użytkownikom anonimowość (w różnym stopniu, a także względną i warunkową) oraz umożliwiają korzystanie ze zbiorów niedostępnych w Internecie powierzchniowym, a umieszczonych w danej pseudodomenie. Są to zróżnicowane pod względem informatycznym twory. Tu też znajduje się najwięcej treści. Pierwszą i chyba najbardziej znaną z pseudodomen jest .onion, do której dostęp uzyskujemy po zainstalowaniu programu TOR (*The Onion Router*). Nazwa *onion*, czyli cebula i *onion routing* – „trasowanie cebulowe” nawiązują do kryptograficznego mechanizmu zapewniającego bezpieczeństwo użytkownikom, to jest wielowarstwowego szyfrowania przesyłanych danych. TOR chroni tożsamość użytkowników oraz ich aktywność przed analizą

³⁹ Listę przykładowych stron sieci Hyperboria wraz z odnośnikami zawiera: https://wiki.projectmeshnet.org/Known_Hyperboria_sites, dostęp: sierpień 2016.

ruchu, zapewniając niemal anonimowy dostęp do zasobów. Mniej znane są pozostałe pseudodomeny: .bit, .i2p oraz Freenet. Pseudodomena .bit powstała jako podstawa dla zdecentralizowanego systemu nazw domen (DNS), czyli adresów internetowych. System ów nosi nazwę Namecoin podkreślającą, że jego założenia techniczne powstały na podstawie rozwiązań wykorzystanych przez system elektronicznej kryptowaluty Bitcoin (z informatycznego punktu widzenia jest to system *peer-to-peer*, P2P, a więc bez centralnej jednostki zarządzającej przydzielaniem adresów użytkownikom, a nawet ruchem). Obecnie zarejestrowanych jest co najmniej 77 000 zarejestrowanych domen .bit (ich listę można obejrzeć w tym miejscu: <http://namecoin.bitcoin-contact.org/domains.php>). Domena .bit dostępna jest przez serwer proxy lub wtyczki stworzone dla przeglądarek internetowych Firefox i Chrome (*vide*: namecoin.com). Domena .i2p to skrót od anglojęzycznego *Invisible Internet Project*. Jest to sieć *peer-to-peer* z komutacją pakietów, szyfrowaniem transmisji, tunelowaniem jednokierunkowym oraz w pełni rozproszoną organizacją. Powstała ona na bazie zmodyfikowanej sieci Freenet w 2003 roku. Usługa dostępna jest po zainstalowaniu odpowiedniej aplikacji i umożliwia anonimowe komunikowanie się, a także możliwość odczytywania zbiorów zamieszczonych w tej pseudodomenie.

Freenet to program służący zapewnieniu anonimowości użytkowników działający za zasadzie sieci *peer-to-peer*. Każdy z użytkowników udostępnia swój komputer jako węzeł sieci, przez który odbywa się transfer. Użytkownik udostępnia również część swojego twardego dysku jako miejsce przechowywania informacji. Zarówno transmisja jak też dane są szyfrowane. Miejsce przechowywania informacji, jak również drogi ich transferu są losowo zmieniane. Pseudodomena nosi nazwę .freenet, a adresowanie odbywa się na podstawie tzw. Kluczy⁴⁰. Freenet pozostaje odporny na cenzurę treści, podsłuch, pozbawienie użytkowników anonimowości.

5. „Stare” usługi internetowe (lub inaczej: Sieć 0.0. (*Web 0.0*)). Zanim powstała World Wide Web wykorzystująca protokół http istniało szereg różnego rodzaju usług służących do komunikacji pomiędzy użytkownikami sieci. Spośród opracowanych wówczas i do dziś funkcjonujących są to: sieć grup dyskusyjnych Usenet, protokół transferu plików FTP, protokół umożliwiający tekstową, zdalną obsługę terminali – Telnet,

⁴⁰ Przykładowy klucz wygląda następująco: <http://127.0.0.1:8888/USK@Isel-izgllc8sr~1-reXQJz1LNGLIY-voOnLWWOyagYQ,xWfr4py0YZqAQSI-BX7bolDe-kI3DW~i9xHCHd-Bu9k,AQACAAE/linkageddon/196/>

alternatywna sieć oparta na hipertekście – Gopher, tablice ogłoszeniowe BBS/Fidonet. Są to wygodne miejsca ukrycia treści i pozostawienia jej jednocześnie powszechnie dostępną.

Gopher (z ang. świstak) został zaprojektowany, by w sposób przejrzysty prezentował i wyszukiwał dokumenty w sieci – przez pewien czas stanowił silną alternatywę dla World Wide Web i pełnił analogiczne jak ona funkcje⁴¹. Obecnie Gopher używany jest w nielicznych intranetach, przez entuzjastów ceniony jest bardziej niż architektura narzucana przez protokół transferu hipertekstu (http), na którym opiera się World Wide Web. Jego zwolennicy wskazują, że jest on szybszy, bardziej wydajny i lepiej zorganizowany (hierarchicznie), niż www która go zastąpiła⁴². Dostęp do zasobów Gophera uzyskujemy po zainstalowaniu programu – serwera proxy⁴³ lub jeśli użytkownik posiada jedną z wersji następujących przeglądarek Firefox od 1.5 do 3.6, Camino od wersji 1.0, SeaMonkey 1.1 lub 2.0, Netscape 9.0 lub dowolną wersję przeglądarki Lynx⁴⁴. Część jego zasobów dostępna przez najpopularniejsze wyszukiwarki.

BBS (*Bulletin Board System*) to w dosłownym tłumaczeniu system tablic ogłoszeniowych. System składa się z serwera, to jest miejsca, w którym przechowuje się i zamieszcza informacje. Urządzenie pozostaje w stałym nasłuchu umożliwiając połączenie przez linię telefoniczną (połączenie wdzwaniane *dial-up*). Użytkownik, który chce skorzystać z serwera łączy się z nim telefonicznie na krótki czas sesji potrzebny do wymiany (zaktualizowania, pobrania, zamieszczenia) informacji znajdujących się lokalnie na jego twardym dysku. Typowe usługi zapewniane w ramach BBS to poczta elektroniczna, listy dyskusyjne oraz dystrybucja plików. W 1982 roku część BBS-ów została połączona w amatorską sieć o nazwie Fidonet, umożliwiając scentralizowane katalogowanie informacji znajdujących się na rozproszonych i niezależnych od siebie serwerach⁴⁵. Adresy większości serwerów BBS są łatwo dostępne w Internecie dostępnym za

⁴¹ F. Anklesaria i in., *The Internet Gopher Protocol (a distributed document search and retrieval protocol)*, <https://tools.ietf.org/search/rfc1436>, 1993, dostęp: sierpień 2016.

⁴² T.T. Ahonen, *m-Profits: Making Money from 3G Services*, Nowy Jork 2002, s. 33–34.

⁴³ *Floodgap Public Gopher Proxy* (w:) <http://gopher.floodgap.com/gopher/>, dostęp: sierpień 2016.

⁴⁴ Szerzej na temat warunków i możliwości eksploracji zasobów Gophera: <http://wt.gopherite.org/>, dostęp: sierpień 2016.

⁴⁵ *The Echo List HomePage*, <http://www.tlchost.net/echolist/echolist.htm>, dostęp: sierpień 2016.

pomocą popularnych wyszukiwarek⁴⁶. Liczbę serwerów BBS ocenia się na około 2500; liczba ta stale maleje.

Telnet jest to protokół komunikacji służący do obsługi zdalnych terminali. Użytkownik Telnetu nawiązuje połączenie z odległym serwerem (nasłuchującym standardowo na porcie o numerze 23) i tam wykonywane są wszelkie przezeń wszelkie operacje. Jest to najstarsza usługa sieciowa istniejąca od 1969 roku. Usługa ta znalazła liczne zastosowania, między innymi w zdalnej administracji komputerami i urządzeniami sieciowymi (przełączniku, routery). Stanowiła również narzędzie. Działa w niższej warstwie sieci, zapewnia dość powolne działanie połączenia internetowego. Niewielu użytkowników Internetu zdaje sobie sprawę, że za pomocą Telnetu dostępne są katalogi, a nawet zbiory licznych bibliotek na całym świecie; deponowane są również inne dokumenty, a także można uzyskać za pomocą tego protokołu dostęp do ciekawych baz danych.

Protokół transferu plików (*File Transfer Protocol*, FTP) służy głównie do wysyłania i pobierania plików z sieci. Repozytoria FTP są bardzo bogate: zawierają dokumenty, książki, programy, filmy czy muzykę⁴⁷. Obecnie protokół FTP jest obsługiwany przez każdą przeglądarkę internetową, można również obsługiwać go za pomocą dedykowanych do tego celu programów (np. WS FTP LE).

Usenet (*USEr NETwork*), dosłownie oznaczająca „sieć użytkowników” jest to system grup dyskusyjnych. Funkcjonowanie zasada się na wymianie wiadomości nazwanych postami, układającymi się w dialogi noszące nazwę wątków (*threads*). Dyskusje mają charakter uporządkowany według hierarchicznej, tematycznej struktury. Od 1986 roku funkcjonuje tak zwana Wielka Osemka (*Big 8*) zawierająca, takie zbiory grup jak *comp.** dotyczące spraw informatycznych, *humanities.** – poświęcone sztuce, literaturze i filozofii, *misc.** – o różnorodnej tematyce, *news.** – gdzie dyskutuje się nowości związane z Usenetem, *rec.** – o tematyce rozrywkowej, *sci.** – naukowe, *soc.** – z zakresu nauk społecznych, *talk.** – dyskusje różnorodne tematycznie. Równolegle funkcjonuje hierarchia domen narodowych (np. dla Polski: *pl.**), a także dwie alternatywne hierarchie o dużej swobodzie tworzenia i kasowania grup *alt.** oraz *free.**. Wielkość Usenetu ocenia się na około 100 000 serwerów, około 460 hierarchii, 28 948 grup oraz w przybliżeniu 20–30 milionów użytkowników.

⁴⁶ Między innymi: *The BBS Corner*, <http://www.telnetbbsguide.com/>, dostęp: sierpień 2016.

⁴⁷ Istnieją wyszukiwarki ftp: http://www.xmarks.com/topic/ftp_search_engines; <http://www.mmnt.ru/int>.

ków. Dzienny ruch wynosi obecnie około 15 Terabajtów. Jest to potężny, bogaty zbiór nie tylko dialogów, ale też dłuższych form na różnorodne tematy, nieustannie uzupełniane. Część zasobów dostępna na stronach www (bez możliwości aktywnego uczestnictwa). Korespondencję z użyciem Usenetu umożliwia wykorzystanie przeglądarki grup dyskusyjnych (*newsreader*), na przykład 40tude Dialog, Forte Agent, Gnus, Sylpheed czy Pan.

6. Intranety/ekstranety wydzielone z Internetu. Przedsiębiorstwa oraz instytucje państwowe tworzą dedykowane sieci oddzielone od sieci publicznych. Z technicznego punktu widzenia można to uczynić na trzy sposoby; medium oddzielającym może być: oprogramowanie szyfrujące (np. IP sec), urządzenia i oprogramowanie (np. Frame Relay, ATM, „Ethernet” \ Metro Ethernet oraz IP VPN). Daje się wyróżnić kilka rodzajów intranetów. Po pierwsze, szczególnie istotnym zjawiskiem wydaje się powstawanie intranetów na podstawie przesłanek politycznych. Idealnym typem takiego zjawiska jest utworzony w 2000 roku koreański intranet – Kwangmyong oddzielony od Internetu. Z topograficznego punktu widzenia jest to intranetowa sieć rozległa (*Wide Area Network*, WAN) z możliwością dostępu wdzwanianego (PSTN, ISDN) z tym, że dla użytkowników jest ono darmowe i świadczone bez przerwy. Analogiczne intranety posiadają Birma oraz Kuba, natomiast Iran zapowiedział wdrażanie takiego rozwiązania⁴⁸. Drugi typ intranetów to wyspecjalizowane sieci powstałe na potrzeby działania instytucji państwa. Podzielić można je na ujawnione (np. POLTAX, funkcjonujący w urzędach skarbowych i służący do ewidencjonowania i przetwarzania danych o podatnikach) oraz niejawne sieci państwowe (np. amerykański NIPRNet – sieć służąca Departamentowi Obrony wykorzystywana do gromadzenia poufnych informacji, korespondencji pomiędzy pracownikami Departamentu, prowadzenia poufnych dyskusji, dostępu do baz danych o ograniczonym dostępie. Jest to następcą działającego jeszcze w latach osiemdziesiątych XX wieku MILNETu (*Military Network*)). Do trzeciej grupy należą intranety tworzone na potrzeby przedsiębiorstw (np. jednym z największych światowych intranetów jest stworzony przez General Electric obsługujący 220 tysięcy użytkowników).

7. Informatyczne systemy zarządzania i sterowania. Liczne przedsiębiorstwa produkcyjne, handlowe i usługowe używają oprogramowania służącego do sterowania produkcją, wspomaganie funkcji zarządzania, ewidencji i sprawozdań, informowania i wspomaganie decyzji, logistyki,

⁴⁸ C. Rhoads, F. Fassihi, *Iran Vows to Unplug Internet*, „Wall Street Journal”, 2011.

a także rozliczeń. Są to na przykład systemy takie jak: SCADA (*Supervisory Control And Data Acquisition*) nadzorujące przebieg procesu technologicznego lub produkcyjnego, Systemy Realizacji Produkcji (*Manufacturing Execution System*, MES) umożliwiające efektywne zbieranie informacji w czasie rzeczywistym ze stanowisk produkcyjnych i ich transfer na obszar biznesowy oraz systemy przeznaczony do wsparcia szeroko rozumianego Utrzymania Ruchu w firmach produkcyjnych (*Computerised Maintenance Management Systems*, CMMS).

8. Internetowe promieniowanie tła (*Internet Background Radiation*, a także *Internet Background Noise* – internetowy szum tła). Jest to szum tła wywoływany przede wszystkim przez zagubione pakiety, które zaadresowane zostały do nieistniejących lub zablokowanych adresów IP i portów. Ruch ten generowany jest na ogół przez podmioty rozsyłające spam, a także przez komunikaty generowane przez celowo lub nieświadomie wadliwie skonfigurowane urządzenia sieci, wycieki z sieci prywatnych (intranetów). Część ruchu wytwarzana jest także wskutek aktywności robaków i wirusów internetowych poszukujących nowych ofiar oraz skanowania portów urządzeń. Wielkość takiego szumu wynosi około 5,50 Gbit/s.⁴⁹

Poniżej, w formie zestawienia tabelarycznego dokonano ewaluacji poszczególnych kanałów ukrytego Internetu jako źródeł wywiadu gospodarczego.

⁴⁹ M. Ward, *Tuning in to the background hum of the net*, „BBC News”, 2010.

Tabela 2. Ewaluacja kanałów Ukrytego Internetu dla potrzeb wywiadu gospodarczego

Lp.	Nazwa obszaru Ukrytych Sieci	Subobszary Ukrytych Sieci	Charakterystyka zawartości	Dostęp		Przydatność z punktu widzenia wywiadu gospodarczego
				Aspekt formalny	Aspekt techniczny	
1.	Treści zamieszczone w sieci www lecz niedostępne w wyszukiwarce Google	a. strony www generowane dynamicznie	–	Dostęp legalny.	Stworzenie własnego algorytmu przeszukiwania sieci. Korzystanie z meta-wyszukiwarek, multiwyszukiwarek, katalogów.	Duża – bowiem w tej kategorii znajdują się repozytoria i bazy danych. Czasochłonne i wymagające kompetencji infobrokerskich.
		b. strony zablokowane dla robota Google.	–	Dostęp legalny.	Stworzenie własnego algorytmu przeszukiwania sieci. Korzystanie z meta-wyszukiwarek, multiwyszukiwarek, katalogów.	Nieokreślona – przeszukiwanie stron www konkurencji zablokowanych dla botów wyszukiwarek może potencjalnie przynieść interesujące wyniki. Wymaga kompetencji infobrokerskich oraz średniozaawansowanych informatycznych.
		c. strony bez odnośników do innych stron	–	Dostęp legalny.	Stworzenie własnego algorytmu przeszukiwania sieci. Korzystanie z meta-wyszukiwarek, multiwyszukiwarek, katalogów.	Nieokreślona – uzasadnienie jw.
		d. zasoby wymagające uwierzytelnienia (podanie nazwy użytkownika oraz hasła)	–	Dostęp nieautoryzowany jest nielegalny.	Korzystanie z życzliwości innych użytkowników posiadających dostęp (nielegalne!) lub samodzielna rejestracja i ew. dokonanie opłaty.	Bardzo duża – jest jednak kosztowna, a w przypadku nieautoryzowanego dostępu – nielegalna.

		e. strony napisane w językach innych niż html	–	Dostęp legalny.	Stworzenie własnego algorytmu przeszukiwania sieci. Korzystanie z meta-wyszukiwarek, multiwyszukiwarek, katalogów.	Nieokreślona – jednak w przypadku stron www podmiotów leżących w sferze naszego zainteresowania może okazać się źródłem wartościowych informacji.
		f. lokalizacja geograficzna użytkownika	–	Nie dotyczy.	Zmiana adresu IP za pomocą specjalnego programu, np. darmowego TunnelBear.	Niewielka – może mieć pewne znaczenie, jeśli przedsiębiorstwo działa na rynku międzynarodowym. Wymaga kompetencji informatycznych (średniozaawansowanych).
		g. historia wcześniejszych wyszukiwań	–	Nie dotyczy.	Unikanie profilowania (m.in. nielogowanie się do Google przy wyszukiwaniu, regularne czyszczenie cache'u przeglądarki internetowej).	Niewielka – może mieć pewne znaczenie, jeśli użytkownik nieprofesjonalnie dokonuje przeszukiwania Internetu. Wymaga kompetencji informatycznych (podstawowych).
2.	Infrastrukturalne domeny najwyższego poziomu	.root	Domena nieznanego przeznaczenia (prawdopodobnie administracyjna).	Dostęp nielegalny.	Odczytanie zawartości za pomocą narzędzi hakerskich.	Żadna – chyba, że przedmiotem naszego zainteresowania jest przedsiębiorstwo utrzymujące domenę root.

Lp.	Nazwa obszaru Ukrytych Sieci	Subobszary Ukrytych Sieci	Charakterystyka zawartości	Dostęp		Przydatność z punktu widzenia wywiadu gospodarczego
				Aspekt formalny	Aspekt techniczny	
3.	Alternatywne systemy nazw domen	OpenNIC	16 domen najwyższego poziomu niedostępnych w Powierzchniowym Internecie.	Dostęp legalny.	Wpis na komputerze użytkownika zmieniający adres domyślnego serwera nazw domen (DNS).	Niewielka – obecnie nie znajduje się tam wiele <i>contentu</i> . Przypuszczalnie jej rola i jej podobnych będzie systematycznie rosła. Zaleca się jej monitorowanie. Wymaga podstawowych umiejętności informatycznych oraz infobrokerskich.
		New.Net	25 domen najwyższego poziomu niedostępnych w Powierzchniowym Internecie.	Dostęp legalny.	Instalacja wtyczki (<i>plug-in</i>) do przeglądarki.	Żadna – alternatywna domena <i>new.net</i> przestała (tymczasowo/stale?) funkcjonować.
		Meshnet/Hyperborea	Alternatywny Internet – Zdecentralizowany i anonimowy	Dostęp legalny.	Instalacja darmowego programu cjdln.	Niewielka – obecnie nie znajduje się tam wiele <i>contentu</i> (choć nie do końca pojęcie to odpowiada charakterystyce tego kanału). Przypuszczalnie jej rola i jej podobnych będzie systematycznie rosła.

Lp.	Nazwa obszaru Ukrytych Sieci	Subobszary Ukrytych Sieci	Charakterystyka zawartości	Dostęp		Przydatność z punktu widzenia wywiadu gospodarczego
				Aspekt formalny	Aspekt techniczny	
5.	„Stare” usługi internetowe (Sieć 0.0, Web 0.0)	Usenet (USER NETwork)	Wielomatemyczne i liczne (blisko 30 tysięcy) grupy dyskusyjne na 100 000 serwerów.	Dostęp legalny.	Część zasobów dostępna na stronach www (bez możliwości aktywnego uczestnictwa). Dostępny także <i>via</i> programy dedykowane, nazywane newsgreaderami (wbudowane na ogół w programy pocztowe, np. Thunderbird.	Duża – choć systematycznie malejąca. Grupy dyskusyjne są ważnym repozytorium danych, a także mogą posłużyć jako miejsce rekrutacji ekspertów.
		Protokół transferu plików (File Transfer Protocol, FTP)	Zróżnicowane treściowo repozytoria cyfrowe. Obszerny. Obecnie w dużej mierze zintegrowany z www.	Dostęp legalny	Obecnie wbudowany we wszystkie przeglądarki www. Dostępny także <i>via</i> programy dedykowane, np. WS FTP.	Nieokreślona – w zależności od przedsiębiorstwa/branży. Wymaga podstawowych umiejętności informatycznych i infobrokerskich.
		Telnet	Zdalny dostęp do komputerów, zbiory danych: bazy, repozytoria. Użycie usługi malejące. Obszar niedostępny przez www.	Dostęp legalny	„Wiersz polecenia” w Windows lub klient Telnetu, np. darmowy program mTelnet.	Nieokreślona – w zależności od przedsiębiorstwa/branży. Wiele baz danych dostępnych jest obecnie wyłącznie <i>via</i> Telnet. Wymaga podstawowych umiejętności informatycznych i infobrokerskich.

				<p>Na www przykładowe symulacje. Większość istniejących BBS-ów dostępna przez Telnet oraz połączenie wdzwaniane np. za pomocą Telix.</p>	<p>Nieokreślona – jednak podkreślić należy, że niewiele tu znajdziemy jakichkolwiek treści w porównaniu z powierzchniowym Internetem. dobre, bo omijane na ogół przez zwykłych użytkowników, a także służby dyspozycyjne miejsce, by gromadzić/wymieniać się nielegalnie pozyskanymi treściami. Wymaga podstawowych umiejętności informatycznych i infobrokerskich.</p>
			<p>Systemy elektronicznych tablic ogłoszeniowych. Odrębny od www.</p>	<p>Dostęp legalny</p>	<p>Nieokreślona – jednak podkreślić należy, że niewiele tu znajdziemy jakichkolwiek treści w porównaniu z powierzchniowym Internetem. dobre, bo omijane na ogół przez zwykłych użytkowników, a także służby dyspozycyjne miejsce, by gromadzić/wymieniać się nielegalnie pozyskanymi treściami. Wymaga podstawowych umiejętności informatycznych i infobrokerskich.</p>
			<p>BBS (<i>Bulletin Board System</i>)</p>		
			<p>Strony internetowe, twór analogiczny jak www. Zasięg niewielki, utrzymywany przez entuzjastów.</p>	<p>Dostęp legalny</p>	<p>Symulator Gophera <i>via</i> www, odczytujące protokoł Gophera przeglądarki internetowe.</p>
			<p>Gopher</p>		

Lp.	Nazwa obszaru Ukrytych Sieci	Subobszary Ukrytych Sieci	Charakterystyka zawartości	Dostęp		Przydatność z punktu widzenia wywiadu gospodarczego
				Aspekt formalny	Aspekt techniczny	
6.	Intranety/ ekstranety wydzielone z Internetu	–	Wewnętrzne sieci instytucji państwowych oraz przedsiębiorstw (intranety) lub grup przedsiębiorstw (ekstranety).	Dostęp do tych systemów jest zabroniony osobom nieupoważnionym	Na ogół podłączone do Internetu stale, jednak wymagające uwierzytelnienia w postaci nazwy użytkownika, hasła, a także innych poświadczeń.	Żadna – chyba, że zdecydowano się na szpiegostwo gospodarcze i w sferze naszych zainteresowań leżą treści nielegalne – wówczas ma znaczenie bardzo duże.
7.	Informatyczne systemy zarządzania i sterowania	–	Systemy sterowania produkcją, zarządzaniem, informowaniem i wspomaganie decyzji, logistyką (SCADA, MES, CMMS). Kluczowa jest tak zwana infrastruktura krytyczna, czyli systemy informatyczne	Penetracja tych systemów jest zabroniona	Na ogół nie są podłączone do Internetu stale, dostępne czasowo i przypadkowo (błąd administratora, sabotaż).	Żadna – chyba, że zdecydowano się na szpiegostwo gospodarcze i w sferze naszych zainteresowań leżą treści nielegalne – wówczas ma znaczenie bardzo duże.

			niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa.	Aktywność wadliwie skonfigurowanych (celowo lub nie) urzędzeń sieciowych oraz szkodliwego oprogramowania	Brak przeciwwskazań formalno-prawnych	Programy o nazwie „teleskopy sieciowe” (<i>network telescopes</i>).	Niewielka – acz warto monitorować ruch tego typu generowany przez konkurencję i jednocześnie zabezpieczać swój.
8.	Internetowe promieniowanie tła	–					

Źródło: opracowanie własne.

Źródła danych, informacji i wiedzy w wywiadzie gospodarczym – ujęcie podmiotowe

W ujęciu podmiotowym najistotniejsze źródła wywiadu gospodarczego można sklasyfikować do czterech następujących grup: i. instytucji państwowych lub z udziałem Skarbu Państwa (I sektora), ii. podmiotów komercyjnych (II sektora), iii. organizacji *non-profit* (NGO's, III sektora), iv. Podmioty indywidualne (jednostki i grupy).

Instytucje państwowe lub z udziałem Skarbu Państwa (I sektor)

Są to zwykle instytucje centralne, bądź spółki Skarbu Państwa. Podstawą ich istnienia są uregulowania prawne na poziomie ustaw lub rozporządzeń właściwych organów centralnych. Podmioty te można podzielić na instytucje analityczno-doradcze i typowo badawcze (jednostki badawczo-rozwojowe). Poniżej znajduje się przegląd najważniejszych z tych podmiotów⁵⁰.

Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ) (powstała w 2003 roku z połączenia dwóch podmiotów Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych oraz Polskiej Agencji Informacyjnej). Jest to podmiot rządowy podległy Ministrowi Gospodarki. Głównym zadaniem PAIiZ jest obsługa przedsiębiorców zagranicznych, jednak w skład obowiązków agencji wchodzi także działalność analityczna i publikacyjna – agencja dostarcza charakterystyk ogólnych i sektorowych polskiej gospodarki, zarówno w postaci opracowań (raportów, publikacji), jak też w postaci bazodanowej (zestawienia w arkuszach kalkulacyjnych)⁵¹.

Analogiczne, wyspecjalizowane instytucje posiadają także inne państwa. Również oferują one wsparcie minimum w postaci podstawowych informacji o lokalnym rynku lub wskazanym rodzimym podmiocie gospodarczym. Na przykład:

- Austria – Advantage Austria (*Außenwirtschaft Austria, Aussenwirtschaft Österreich*)⁵²,

⁵⁰ Główny Urząd Statystyczny został scharakteryzowany w dziale poprzednim i tu nie jest omawiany.

⁵¹ Materiały dostępne na stronie: PAIiZ, <http://www.paiz.gov.pl/pl>, dostęp: sierpień 2016.

⁵² Aussenwirtschaft Österreich, <https://www.wko.at/Content.Node/service/Aussenwirtschaft/Aussenwirtschaft---Channelstartseite.html>, dostęp: sierpień 2016.

- Czechy – CzechTrade Czeska Agencja Wspierania Handlu (*Česká agentura na podporu obchodu*)⁵³,
- Francja – Business France (*Ubifrance*)⁵⁴,
- Japonia – Japońska Organizacja Handlu Zagranicznego (*Japan External Trade Organization, JETRO*)⁵⁵,
- Hiszpania – Hiszpański Instytut Handlu Zagranicznego (*Instituto Español de Comercio Exterior, ICEX*)⁵⁶,
- Korea Południowa – (Koreańska Agencja Promocji Handlu i Inwestycji (Korea Trade-Investment Promotion Agency – KOTRA)⁵⁷,
- Niemcy – Niemieckie Towarzystwo Handlu Zagranicznego i Promocji Inwestycji (*Germany Trade and Invest, Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH – gtai*)⁵⁸,
- Stany Zjednoczone – Służba Handlowa Stanów Zjednoczonych (*United States Commercial Service*)⁵⁹,
- Szwajcaria – Szwajcarskie Biuro Rozwoju Handlu, (*Osec Business Network Switzerland, Office suisse d'expansion commerciale, OSEC*)⁶⁰,
- Szwecja – Business Sweden (*Sveriges Exportråd*)⁶¹,
- Wielka Brytania – Handel i Inwestycje Zjednoczonego Królestwa, (*UK Trade & Investment*)⁶²,
- Włochy – Włoski Instytut Handlu Zagranicznego (*Istituto nazionale per il Commercio Estero, ICE*)⁶³.

Większość z wymienionych instytucji posiada swoje przedstawicielstwa/biura regionalne w Polsce, na ogół ulokowane przy ambasadach

⁵³ Czech Trade, <http://www.czechtrade.cz/>, <http://www.czechtradeoffices.com/>, dostęp: sierpień 2016.

⁵⁴ Ubifrance, <http://en.businessfrance.fr/>, dostęp: sierpień 2016.

⁵⁵ JETRO, <https://www.jetro.go.jp/>, <https://www.jetro.go.jp/poland/>, dostęp: sierpień 2016.

⁵⁶ Instituto Español de Comercio Exterior, <http://www.icex.es/icex/es/index.html>, dostęp: sierpień 2016.

⁵⁷ KOTRA, <http://www.kotra.pl/frontMain.do?method=getMainLst>, dostęp: sierpień 2016.

⁵⁸ Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH – gtai, <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/welcome.html#invest>, dostęp: sierpień 2016.

⁵⁹ U.S. Commercial Service, w: <http://www.trade.gov/cs/>, dostęp: sierpień 2016.

⁶⁰ Osec Business Network Switzerland, <http://www.s-ge.com/en>, dostęp: sierpień 2016.

⁶¹ Sveriges Exportråd, <http://www.business-sweden.se/en/Invest/>, dostęp: sierpień 2016.

⁶² UK Trade & Investment, <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-trade-investment>, dostęp: sierpień 2016.

⁶³ Istituto nazionale per il Commercio Estero, <http://www.ice.gov.it/>, <http://www.ital-trade.com/>, dostęp: sierpień 2016.

swoich krajów, zaś ich usługi, w szczególności informacyjne i doradcze mają charakter niekomercyjny, instytucje te działają na zasadach *non-profit*. Działalność tych podmiotów ma jednak różny zakres, za szczególnie silne globalnie uważa się instytucje USA, Japonii, Korei Południowej oraz Hongkongu.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), jest to jedna z instytucji centralnych, podlega bezpośrednio Ministrowi Rozwoju. Jest autorem licznych studiów i analiz sektorowych i branżowych oraz ewaluacji, dostępnych nieodpłatnie, prowadzi również badania rynku, jak Panel Polskich Przedsiębiorstw. Udostępniany materiał ma charakter wysoko przetworzony, zbiorczych zestawień, głównie w formie opisowej, a także ilościowej prezentacji⁶⁴.

Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) – nie jest to instytucja publiczna, lecz spółka z udziałem Skarbu Państwa. Co prawda specjalizuje się w działalności faktoringowej, jednak prowadzi monitoring podmiotów gospodarczych na własne potrzeby, niektóre informacje udostępnia, m.in. prognozy eksportu, informacje o upadłości firm, analizy branż eksportowych, sytuację finansową branż⁶⁵.

Do instytucji I sektora, które mogą odegrać istotną rolę w wywiadzie gospodarczym włączymy również jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla – udzielające niektórych informacji na mocy Ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jednostki badawczo-rozwojowe (w tym o specjalnym statusie, tzw. „państwowe instytuty badawcze”). Są one nadzorowane przez właściwe ministerstwa, działają na mocy ustaw i rozporządzeń, finansowane są z budżetu państwa. Pozyskiwane przez nie zasoby informacyjne udostępniane są bezpłatnie. Zasoby te charakteryzują się wysokim stopniem przetworzenia, podawane są w formie zbiorczych opracowań. Dotarcie do szczegółowych danych wymaga nawiązania osobistych kontaktów z pracującymi dla jednostek badaczami. Nie jest to na ogół informacja dotycząca poszczególnych podmiotów rynkowych, lecz pewnych całości: sekcji, działów, grup lub klas gospodarki, względnie innych podziałów socjoekonomicznych (terytorialnych, wskaźników finansowych, zatrudnienia, etc.). Do kluczowych z punktu widzenia prowadzenia wywiadu gospodarczego polskich instytucji zaliczamy:

⁶⁴ Materiały dostępne na stronie: PARP, <http://badania.parp.gov.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁶⁵ Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., <http://www.kuke.com.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur (IBRKK) – prowadzący działalność analityczną i wydawniczą (opracowania zwarte, w tym publikowane w seriach, periodyki, informatory oraz raporty roczne), a także wykazujący aktywność prognostyczną⁶⁶.

Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk – podejmuje szeroką działalność naukową, w tym z zakresu teorii ekonomii, jednak wśród dorobku jego pracowników odnajdujemy liczne zarówno aktualne, jak i historyczne opracowania w zakresie analiz, prognoz i studiów strategicznych, dotyczących gospodarki polskiej, światowej i integracji europejskiej z uwzględnieniem ich wpływu na rozwój gospodarki Polski. Dostęp do materiałów przez stronę www, lecz przede wszystkim przez biblioteki (prace wydawane w formie klasycznych, drukowanych publikacji w formie zwartej lub w czasopismach naukowych)⁶⁷.

Instytut Europy Środkowo-Wschodniej – skupia się głównie na zagadnieniach politologicznych i historycznych, aczkolwiek tematyka gospodarcza jest również obecna w jego dorobku. Aktywny głównie przez działalność publicystyczną⁶⁸.

Instytut Bałtycki. Stowarzyszenie Naukowo-Badawcze w Gdańsku – skupiony na stosunkach gospodarczych w rejonie basenu Morza Bałtyckiego (głównie Niemiec i Skandynawii)⁶⁹.

Instytut Zachodni im. Zygmunta Wojciechowskiego – w sferze jego działalności badawczej i analitycznej leżą procesy społeczne, polityczne i gospodarcze w zakresie stosunków polsko-niemieckich, przedmiotem zainteresowań są również same Niemcy (zarówno w perspektywie wewnętrznej, jak i międzynarodowej). Instytut przygotowuje analizy, ekspertyzy oraz studia prognostyczne⁷⁰.

Źródłem pomocniczym wywiadu gospodarczego mogą stać się również inne, dostępne **archiwa** zarówno analogowe, jak też cyfrowe, głównie tworzone przez instytucje państwa. Są to Archiwum Państwowe wraz z jego licznymi lokalnymi oddziałami⁷¹, archiwa instytucji centralnych

⁶⁶ Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, <http://ibrkk.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁶⁷ Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, <http://www.inepan.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁶⁸ IEŚW, <http://www.iesw.lublin.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁶⁹ Podmiot stowarzyszony z Instytutem Politologii Uniwersytetu Gdańskiego. Tam należy szukać kontaktu: <http://wns.ug.edu.pl/>, dostęp: sierpień 2016. Przewodniczącym Rady Instytutu jest Andrzej Gąsiorowski (UG).

⁷⁰ Instytut Zachodni, <http://www.iz.poznan.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁷¹ Lista archiwów państwowych: <https://www.archiwa.gov.pl/pl/archiwa-pa%C5%84stwowo-we/43-archiwa-pa%C5%84stwowo>, dostęp: sierpień 2016.

(Archiwum Sejmowe, Archiwum Senatu, Archiwum Rady Ministrów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Archiwa Instytutu Pamięci Narodowej, Archiwum Akt Nowych, Archiwum Główne Akt Dawnych, Narodowe Archiwum Cyfrowe, a także systemy baz danych: SEZAM, IZA, ELA, Archiwa lokalne (w tym muzealne), inne archiwa ustanowione ustawą o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (ustawa z dnia 14 lipca 1983 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673 ze zm.)

Niedocenianym podmiotem odgrywającym rolę w wywiadzie gospodarczym są państwowe i prywatne uniwersytety i inne uczelnie wyższe. Źródłem danych są przede wszystkim prace naukowe, ale także prace promocyjne pisane przez studentów różnych stopni studiów (licencjackich/inżynierskich, magisterskich, doktorskich). W coraz większym stopniu zasoby te podlegają digitalizacji – na przykład prace dyplomowe dostępne są *online* poprzez Archiwum Prac Dyplomowych prowadzone przez każdą uczelnię oraz na poziomie ogólnopolskim przez Internetowy System Antyplagiatowy (plagiat.pl).

Podmioty komercyjne (II sektor)

Następujące typy podmiotów nastawionych na zysk stanowią źródła wywiadu gospodarczego:

1. Biura informacji gospodarczej (BIG)
2. Wywiadownie gospodarcze
3. Agencje badawcze prowadzące badania opinii, rynku i marketingowe
4. Firmy monitorujące media
5. Firmy infobrokerskie
6. Firmy detektywistyczne
7. Firmy ubezpieczeniowe, konsultingowe, domy mediowe i in.

1. **Biura Informacji Gospodarczej (BIG)** – działające pod nadzorem Ministerstwa Rozwoju podmioty gospodarcze gromadzące i przetwarzające informacje o nierzetelnych dłużnikach. Nie istnieje w Polsce jeden centralny rejestr, obecnie działa pięć takich podmiotów: BIG InfoMonitor⁷², Krajowy Rejestr Długów BIG⁷³, Rejestr Dłużników ERIF BIG⁷⁴, Krajowe Biuro Informacji Gospodarczej (KBIG)⁷⁵ oraz wyspecjalizowana

⁷² BIG InfoMonitor, <http://www.infomonitor.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁷³ KR D BIG, <http://krd.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁷⁴ RD ERIF BIG, <https://erif.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁷⁵ KBIG, <https://www.kbig.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

Krajowa Informacja Długów Telekomunikacyjnych (KIDT)⁷⁶. Świadczone usługi są odpłatne, w BIG-ach figurują zarówno podmioty prawne, jak i fizyczne. Przedsiębiorców można sprawdzać bez ograniczeń, konsumentów – wyłącznie za ich pisemną zgodą. Pokrewnym, acz nietożsamym podmiotem jest BIK – Biuro Informacji Kredytowej⁷⁷ założone przez Związek Banków Polskich informujące o historii kredytowej klientów banków i innych, w tym pozabankowych instytucji pożyczkowych.

2. **Wywiadownie gospodarcze** to profesjonalne firmy specjalizujące się w dostarczaniu informacji o podmiotach gospodarczych podmiotów gospodarczych. Przedmiotowy zakres działań takich podmiotów obejmuje gromadzenie i udostępnianie następujących typów informacji: danych z państwowych i samorządowych ewidencji i rejestrów, cenzusowe badania własne (w formie ankiet lub wywiadów telefonicznych z przedsiębiorcami) oraz sformalizowaną i systematyczną kwerendę danych medialnych, w tym internetowych. Wywiadownia gospodarcza dostarczy swoje portfolio danego podmiotu gospodarczego lub sektora (dane teleadresowe podmiotu, dane rejestrowe, historię przedsiębiorstwa, przedmiot działalności, udział w rynku, kluczowi klienci, najważniejsi dostawcy, informacje o podmiotach zależnych oraz ogólnodostępne o powiązaniach kapitałowych i osobowych, kapitał, nieruchomości, zatrudnienie, sprawozdania finansowe, w tym wolumen importu i eksportu, inwestycje, prognozy, zmiany kapitałowe i strukturalne, szacunki wypłacalności, dynamika płatności, ewentualne postępowania windykacyjne, a także analizy wyników finansowych podmiotu na tle sektora). Są to wszystko jawne dane źródłowe, jednak zebrane w jednym miejscu, przetworzone i wystandaryzowane. Można jednak zamówić w wywiadowni usługę, którą eufemistycznie nazywa się „raportem weryfikacyjnym”, posiadającym niektóre cechy raportu detektywistycznego. Wśród wielkich wywiadowni gospodarczych wymieniane są Bisnode, Creditreform, Crif, Dun & Bradstreet oraz Compass. Bisnode Polska jest częścią szwedzkiej spółki posiadającej swoje przedstawicielstwa w 19 krajach europejskich. Oferuje między innymi bazy danych firm online, konsumenckie bazy danych (b2c), selekcyjne bazy danych (b2b) podmiotów polskich (posiada w swoich bazach dane o blisko 4 milionach aktywnych, polskich podmiotów gospodarczych), a także zagranicznych. W skład ofert wchodzi również usługi o charakterze doradczym. **Creditform** jest jedną z największych wywiadowni

⁷⁶ KIDT, <http://www.kidt.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁷⁷ BIK, <https://www.bik.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

gospodarczych na świecie⁷⁸. Oferuje bazy danych polskich i zagranicznych podmiotów gospodarczych, oceny wiarygodności płatniczej, a także usługę indywidualnej i masowej windykacji, a także usługi szkoleniowe. **Kompass International** specjalizuje się w informacji biznesowej o firmach, działa w 66 krajach świata, zgromadził informacje o ponad 5 mln firm *business to business* (b2b). Należy do tej samej grupy finansowej co firma Coface, zaś właścicielem całej grupy jest Bank Natixis. Bazy danych można zakupić, jak również uzyskać dostęp do platformy bazodanowej Easy Business (5 mln podmiotów). Przedsiębiorstwo prowadzi również działalność promocyjną. Istnieje od 1944 roku, zaś polski oddział Kompass utworzono w połowie lat dziewięćdziesiątych.

3. **Firmy badawcze** (w rozumieniu badań opinii, rynku i marketingowych) to wyspecjalizowane podmioty podejmujące tak zwane badania terenowe i posiadające stosowną do tego celu strukturę (zespół ankietatorów i koordynatorów, analityków, metodologów, kierowników projektów oraz infrastrukturę techniczną, to jest wspomagające oprogramowanie badawcze i analityczne). Produkty informacyjne dostarczane przez tego typu podmioty mogą być bardzo zróżnicowane: można uzyskać zarówno tak zwaną miękką wiedzę (opinie), jak też twardą (spisywanie z faktur). Badania tego typu mogą mieć charakter ilościowy lub jakościowy. W pierwszym przypadku uzyskamy zbiorcze zestawienia analityczne dotyczące wybranej populacji generalnej, w drugim możliwe jest uzyskanie studiów przypadków poszczególnych, wskazanych przez nas przedsiębiorstw. Dedykowane badania tego typu to wydatek rządu kilkunastu a nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych. Tańszą opcją jest skorzystanie z tak zwanych badań omnibusowych polegających na dołączaniu do ogólnej puli pytań, na które odpowiedzi chce się uzyskać. Ta opcja jednak ma wady następujące – nie decydujemy o dokładnym terminie uruchomienia i zakończenia badania, a także badana jest grupa podmiotów, które niekoniecznie muszą odpowiadać naszym potrzebom. Na rynku polskim funkcjonują liczne tego rodzaju firmy – od dużych sieciowych, międzynarodowych podmiotów, do niewielkich, często nawet jednoosobowych form działalności gospodarczej. Istnieją również swoiste specjalizacje agencji zarówno co do badanych podmiotów, jak również oferowanych metod badań, co umożliwia wybranie optymalnego do wykonania danego zadania podmiotu. Na przykład Centrum Badań Marketingowych Indicator specjalizuje się w badaniach rynku telekomunikacyjnego i IT oraz

⁷⁸ Creditreform, <http://www.creditreform.de/index.html>, <http://www.creditreform.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

finansowego, a także wykonuje badania na potrzeby akademickie. Oprócz klasycznych metod ilościowych i jakościowych, rozwija internetowe oraz neurobiologiczne techniki badawcze. Do największych działających na rodzimym rynku firm badawczych należą (klasyfikacja na podstawie zadeklarowanego w 2015 roku obrotu): Grupa Nielsen, Millward Brown, GfK Polonia, TNS Polska, IPSOS, PBS, Grupa IQS, ARC Rynek i Opinia, Sequence HC Partners, 4P Research Mix, ABR Sesta, Fundacja CBOS, IRCenter⁷⁹.

4. **Firmy monitorujące media** specjalizują się w profesjonalnym gromadzeniu, przetwarzaniu i sprzedaży *contentu* mediów zarówno tradycyjnych (prasa, radio, telewizja), jak również tzw. Nowych (Internet). W skład oferty wchodzi również analizy. Dostęp do wykupionej zawartości odbywa się poprzez dedykowane do tego celu oprogramowanie dostępne *online*. Na polskim rynku funkcjonują następujące przedsiębiorstwa o tym profilu: Instytut Monitorowania Mediów⁸⁰, Newspoint⁸¹, Newton Media⁸², Press Service Monitoring Mediów⁸³ oraz SentiOne⁸⁴. Ich cechą wspólną jest zbieranie informacji nie tylko z domeny publicznej, ale jej długotrwałe przechowywanie. Informacje, które mogły już zostać wycofane z obiegu są przedmiotem ich usług.

5. **Firmy infobrokerskie**⁸⁵. Pierwsze przedsięwzięcia tego typu podejmowane były w Stanach Zjednoczonych już ponad pół wieku temu⁸⁶. W Polsce rynek usług infobrokerskich rozwija się zaledwie początku XXI wieku⁸⁷. Rynek infobrokerski obecnie dynamicznie się rozwija, szczególnie w Stanach Zjednoczonych oraz Europie Zachodniej. W Polsce funkcjonuje obecnie kilkadziesiąt tego typu podmiotów. Najstarsza

⁷⁹ „Badania Marketingowe. Rocznik Polskiego Towarzystwa Badaczy Rynku i Opinii”, 2016/17, edycja XXI, s. 28.

⁸⁰ IMM, <http://www.imm.com.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁸¹ NewsPoint, <http://www.newspoint.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁸² Newton Media, <http://www.newtonmedia.pl/pl>, dostęp: sierpień 2016.

⁸³ Press Service Monitoring Mediów, <http://psmm.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁸⁴ SentiOne, <https://sentione.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁸⁵ W pierwszej kolejności należałoby wyjaśnić pochodzenie i znaczenie pojęcia „infobrokering”, „infobroker”. Rozwój społeczeństwa informacyjnego wymusił stworzenie profesji polegającej na wyszukiwaniu danych oraz informacji i w drodze ich selekcji dokonywania akredytacji i przekształcania w wiedzę. Innymi słowy broker informacji lub infobroker to pośrednik pomiędzy informacją a klientem, który tej informacji potrzebuje. Infobroker zatem to pośrednik informacji.

⁸⁶ Z. P. Szkutnik, *Infobroker jako profesja – standardy zawodowe i etyczne*, [w:] *Infobroker – informacje z sieci*, Warszawa 2006, s. 5–38.

⁸⁷ *Zawód infobroker*, <http://www.infobrokerska.pl/publikacje/infobroker/>.

firma infobrokerska w Polsce została założona przez Janusza Żurka w 1997 roku niedaleko Pszczyny na Śląsku, kolejną była powstała we Wrocławiu w 1999 roku firma *Fabryka Informacji. Agencja infobrokerska*. Obecnie są to na ogół podmioty wieloosobowe, rzadziej indywidualna działalność gospodarcza. Zasadniczą różnicą pomiędzy wywiadownią gospodarczą, a infobrokerem jest zakres zdobywanym informacji. Wywiadownie gospodarcze dostarczają dane o przedsiębiorstwach, zaś infobroker gotów jest dostarczyć informacje o dowolnie wskazanym mu przedmiocie lub podmiocie⁸⁸. Infobrokerzy, podobnie jak inni profesjonalści zrzeszeni są stowarzyszeniach branżowych. W Polsce jest to Stowarzyszenie Profesjonalistów Informacji. Analogiczne podmioty istnieją na całym świecie, co umożliwia poszukiwanie lokalnego infobrokera w dowolnym kraju świata⁸⁹. Najbardziej popularne usługi infobrokerskie w Polsce to tworzenie i udostępnianie baz danych, raporty, analizy, wyszukiwanie informacji, wywiad gospodarczy/polityczny, monitoring, doradztwo, badania rynkowe, weryfikacja danych, e-marketing, bibliografie, sprawozdania finansowe, szkolenia, niszczenie informacji⁹⁰. Czas realizacji zamówienia przedstawia się następująco: proste zlecenie – 24 godziny, wykonanie spisu bibliograficznego – około 3 dni, zebranie materiałów na ogólnie dostępny temat: około 8 dni, analiza rynku – do 2 tygodni, baza teleadresowa – 2 tygodnie, wyszukiwanie lub weryfikacja kontaktów: 6–8 tygodni. Z ofert brokerów informacji korzystają lekarze, menadżerowie, działy marketingu, przedsiębiorcy, naukowcy, politycy i decydenci. W ofercie infobrokerskiej znajdują się usługi różnego rodzaju. Można je podzielić na następujące grupy: wyszukiwanie i pozyskiwanie informacji na zlecenie (*research*), tworzenie raportów i analiz (*reports*), budowa baz danych (*databases*). Jednym z takich podmiotów jest **InfoProf** (właściciel Krystyna Janina Wal). Firma specjalizuje się w: audytach bezpieczeństwa

⁸⁸ T. Frontczak, *Marketing internetowy w wyszukiwarkach*, Gliwice 2006.

⁸⁹ Na przykład w Niemczech jest to Stowarzyszenie Informacji Naukowej i Praktyki Działalności Informacyjnej (*Deutsche Gesellschaft für Informationswissenschaft und Informationspraxis*), w Finlandii – Fińskie Towarzystwo Usług Informacyjnych (*Finland Tietopalveluseura – The Finnish Society for Information Services*), a w Szwecji – Szwedzkie Stowarzyszenie Profesjonalistów Informacji (*Svensk forening för informationsspecialister – The Swedish Association of Information Specialists*). Istnieje również ogólnoeuropejska nadbudowa ww. stowarzyszeń: Europejskie Stowarzyszenie Usług Informacyjnych (*The European Association of Information Services*).

⁹⁰ K. Nioziół, *Infobrokering w Polsce – wyniki badań w środowisku praktyków zawodu*, http://www.ptin.org.pl/pelne_teksty/2010_4.pdf, dostęp: sierpień 2016. S. Cisek, *Infobrokerstwo w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, w: <http://ptin.org.pl/konferencje/9forum/repoz/cisek.pdf>, dostęp: sierpień 2016.

informacji, tworzeniu i wdrażaniu firmowych polityk bezpieczeństwa, audytach informatycznych, poradnictwie w zakresie doboru oprogramowania ochronnego, szkoleniach podnoszących poziom świadomości zagrożeń. Działanie infobrokera obejmuje: analizę zlecenia, tworzenie słowników kluczowych fraz, dobór źródeł wyszukiwania, potwierdzenie wiarygodności źródeł, zebranie danych, ostateczną weryfikację danych, przygotowanie raportu, bazy danych. **Agencja Infobrokerska Yaspert – profesjonalne usługi informacyjne** (Barbara Jaszczyńska). Agencja świadczy usługi w zakresie kompletowania i opracowania informacji na indywidualne zamówienie. Zakres usług obejmuje informacje gospodarcze, techniczne, naukowe, faktograficzne oraz realizację monitoringu informacji. W zakres usług wchodzi: informacja biznesowa, informacja naukowa i naukowo-techniczna, usługi dla autorów, usługi monitoringu informacji.

6. **Firmy detektywistyczne** to podmioty działające na podstawie i w zakresie Ustawy o usługach detektywistycznych z dnia 6 lipca 2001 roku. Działalność detektywistyczna polega na uzyskiwaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji o osobach, przedmiotach i zdarzeniach, realizowane na podstawie umowy zawartej ze zleceniodawcą, w formach i w zakresie niezastrzeżonych dla organów i instytucji państwowych. O ile pracę infobrokerską określilibyśmy jako czynności związane z analogowymi i cyfrowymi źródłami danych, o tyle istotnym źródłem informacji dla detektywa są głównie (lecz nie wyłącznie) – ludzie. Również cel taki zabiegów jest najczęściej ściśle określony – usługa detektywistyczna polega na zbieraniu informacji niezbędnych w przyszłych czynnościach procesowych (a więc konieczna jest nie tylko specyficzna jej treść, ale również forma – zebrane informacje winny mieć status dowodów w sprawie). Typowy obszar świadczonych przez detektywa usług to: obserwacja osób, ustalenia adresowe oraz wywiad środowiskowy, poszukiwanie osób lub mienia oraz ustalenia majątkowe, sprawy rozwodowe, spadkowe, karne, gospodarcze, wykrywanie podsłuchów i informatyka śledcza, a także wywiad gospodarczy.

7. **Firmy ubezpieczeniowe, konsultingowe, domy mediowe**⁹¹ i in. Istotną rolę w pozyskiwaniu informacji gospodarczych odgrywają również takie podmioty usługowe jak firmy ubezpieczeniowe i banki (specjalizujące się w weryfikacji zdolności kredytowej i ogólnej kondycji finansowej usługobiorcy), firmy konsultingowe (niekorzystające z usług ww. podmio-

⁹¹ Do domów mediowych (czasem: medialnych) należą na przykład takie podmioty jak: Omnicom, WPP, Havas czy Interpublic Group.

tów) oraz domy mediowe (których co prawda głównym celem działań jest prowadzenie kampanii marketingowych/promocyjnych/wizerunkowych, jednak na ogół posiadających informacje na temat aspektów kondycji przedsiębiorstwa (w tym wizerunkowych) lub możliwości ich pozyskania.

Podmioty non-profit (NGO's, III sektor – fundacje i stowarzyszenia)

Szczególnymi podmiotami dysponującymi danymi, informacjami i wiedzą są podmioty trzeciego sektora⁹², w szczególności samorządu gospodarczego, ale także innych stowarzyszeń oraz fundacji krajowych i zagranicznych.

Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa (CASE) – organizacja non-profit podejmująca niezależne badania i analizy, popularyzowanie wiedzy ekonomicznej, doradztwo. Są to opracowania wysoko profesjonalne, ilościowe, ekonometryczne⁹³.

Stowarzyszenia tego typu dają się odnaleźć w dowolnym kraju czy regionie, istnieje na przykład **National Bureau of Economic Research (NBER)**⁹⁴, o tyle interesująca, że specjalizuje się w badaniach empirycznych i opracowywanych na ich podstawie twardych ilościowych wskaźnikach oraz Środkowoeuropejska **Uniwersytecka Sieć Badań nad Przedsiębiorczością i Edukacją Przedsiębiorczości (*Entrepreneurship Research and Education Network of Central European Universities, ERENET*)** organizacja pozarządowa ogniskująca się na edukacji i analizach ekonomicznych.

Źródłem relewantnych informacji rynkowych i technologicznych mogą być również branżowe stowarzyszenia. W dziedzinie ekonomii będą to **Polskie Towarzystwo Ekonomiczne (PTE)** oraz **Towarzystwo Ekonomistów Polskich (TEP)**. W mniejszym stopniu skupiają się oni na wytwarzaniu wiedzy (choć na uwagę zasługuje inicjatywa monitorowania procesów legislacyjnych podjęta przez TEP), w większym stopniu podejmują działalność seminaryjną, integracyjną; przede wszystkim mogą stanowić źródło wiedzy eksperckiej. Podobne instytucje można odszukać w krajach całego świata. Na uwagę zasługuje na przykład **Amerykańskie Towarzystwo Ekonomiczne (*American Economic Association, AEA*)** zrzeszające licznych noblistów, a także biznesmenów i wydające presti-

⁹² Trzeci sektor definiuje się jako takie organizacje, które działają na zasadach dobrowolności oraz *non-profit*, nie są więc organizacjami sektora I – rządowymi (niedobrowolnymi), ani sektora II (nastawionymi na zysk).

⁹³ CASE, <http://www.case-research.eu/pl/>, <http://www.case-research.eu/en/>, dostęp: sierpień 2016.

⁹⁴ NBER, <http://www.nber.org/>, dostęp: sierpień 2016.

żowe czasopisma naukowe – „American Economic Review”, „Journal of Economic Literature”, „Journal of Economic Perspectives”⁹⁵.

Krajowa Izba Gospodarcza. Jednym ze statutowych zadań KIG jest gromadzenie i rozpowszechnianie informacji dotyczących funkcjonowania podmiotów gospodarczych w kraju i za granicą oraz współpracy kooperacyjnej, zaopatrzeniowej i organizacyjno-finansowej. Prowadzi Fundację „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”. Udziela informacji w zakresie poszukiwania partnerów krajowych i zagranicznych, w ograniczonym stopniu nadaje się do uzyskania informacji, w szczególności o zagranicznych podmiotach gospodarczych, jest także źródłem raportów branżowych (np. z dziedziny energetyki i telekomunikacji). Szczególnym produktem KIG jest Baza Wiedzy o Nowych Technologiach, obecnie przekształcona w Platformę Transferu Technologii⁹⁶, udostępniająca następujące zasoby: baza dawców technologii, baza biorców technologii, baza ekspertów. KIG prowadzi również ogólnopolską bazę ogłoszeń branżowych, która umożliwia uzupełnienie wiedzy na temat branży⁹⁷.

Istotną rolę w wywiadzie gospodarczym odgrywać mogą podmioty samorządu gospodarczego – **izby gospodarcze**⁹⁸, **izby handlowe** oraz **izby bilateralne**, a także inne **stowarzyszenia branżowe** lub skupiające pewne grupy na zasadzie wspólnych zainteresowań, a także **związki zawodowe** i **organizacje pracodawców**.

Osobowe źródła informacji

W nomenklaturze rodzimej ten obszar działań nazywamy pracą operacyjną, a w amerykańskiej i NATO najbliższą kategorią nazewniczą pracy wywiadowczej jest akronim HUMINT (*Human Intelligence*). Praca ze źródłami osobowymi pozostaje najważniejszym obok Internetu źródłem wywiadu gospodarczego⁹⁹, jednakże pozostaje ona wątpliwa pod

⁹⁵ American Economic Association, <https://www.aeaweb.org/>, dostęp: sierpień 2016.

⁹⁶ Platforma Transferu Technologii, <http://ptt.arp.pl/>, dostęp: sierpień 2016.

⁹⁷ Baza ogłoszeń branżowych, http://www.kignet.pl/pl/baza_ogloszen_branzowych/index.html, dostęp: sierpień 2016.

⁹⁸ Zwróćmy uwagę, iż w polskim ustawodawstwie izby gospodarcze nie mają charakteru samorządowego, są wyłącznie organami reprezentacyjnymi i lobbującymi wobec władz państwowych, a także popularyzatorem zasad etycznych danej branży.

⁹⁹ M. Kwiecieński, K. Pasella, *Inżynieria wywiadu elektronicznego – podstawowe koncepcje, procesy, narzędzia, efektywność*, http://www.int-cint.pl/out_data/m.pdf, dostęp: sierpień 2016, s. 2, 10.

względem etycznym i bywa zaliczana do „szarego wywiadu”¹⁰⁰, a więc działań pozostających na granicy szpiegostwa przemysłowego. Pozyskiwanie danych z tych źródeł klasyfikowane jest dwojako – do klasycznego wywiadu gospodarczego, utożsamianego z „białym wywiadem” lub do „szarego wywiadu” działalności na granicy etyki (a nawet na granicy prawa, gdy nakłaniamy podstępem pracownika, związanego klauzulą poufności do ujawnienia pewnych treści). Źródłem osobowym mogą być następujące kategorie osób: eksperci, hobbyści i amatorzy, aktualnie pracownicy, byli pracownicy, pracownicy konkurencji, zleceniodawcy i wykonawcy oraz partnerzy, a także osoby w inny sposób związane z przedsiębiorstwem (np. zamieszkałe w pobliżu lub konsumenci produktów przedsiębiorstwa). Pozyskiwanie informacji stanowi konglomerat sztuki i nauki¹⁰¹, jednak ogólnie wskazuje się na istotny element wykorzystania **psychotechnik i socjotechnik**.

Do tych pierwszych zaliczamy sześć opracowanych i doskonale rozpoznawanych w psychologii zabiegów:

- Reguła wzajemności – otrzymujący dar czuje się zobowiązany, należy zakładać, że będzie dążył do równowagi pragnąc się odplacić,
- Reguła zaangażowania i konsekwencji – stanowiąca podstawę trudnej zmiany raz już wykształconej postawy wobec jakiegoś zjawiska, przedmiotu, czy osoby,
- Reguła społecznego dowodu słuszności (a także pluralistycznej ignorancji, *pluralistic ignorance*) – opinia większości (grupy) stanowi kompas dla jednostki (*vide*: słynny eksperyment Salomona Asha), większość ludzi jest naturalnymi konformistami,
- Reguła sympatii – głosząca, iż osoby znane i lubiane wywierają wpływ silniejszy niż osoby obce,
- Reguła autorytetu – stanowisko lub wiedza jest naturalnym źródłem władzy i posłuszeństwa,
- Reguła niedostępności – większą wartość jesteśmy skłonni przypisywać przedmiotom, zjawiskom i możliwościom, które są trudno dostępne, rzadkie lub unikatowe.

Z kolei socjotechnika to działania z wykorzystaniem struktur grupy lub odnoszące się do społecznego układu istnienia i funkcjonowania jednostki. Zaliczamy tu między innymi perswazję, manipulację i sterowa-

¹⁰⁰ *Techniki wywiadowcze – wywiad biały, szary i czarny*, <http://rynekinformacji.pl/techniki-wywiadowcze-bialy-czarny-szary-wywiad-detektyw-zdobywa-informacje/>, dostęp: sierpień 2016.

¹⁰¹ Patrz na przykład obszerne opracowanie: W. Pasko-Porys, *Przesłuchiwanie i wywiad. Psychologia kryminalistyczna*, Warszawa 2007.

nie, a także słynne cztery „dyrektywy socjotechniczne” Marka K. Mlickiego: metodę tworzenia sytuacji deprywacyjnych, metodę potęgowania potrzeb nieelementarnych (ekspansji), metodę kanalizacji ideałów oraz metodę intensyfikacji lęku¹⁰².

* * *

Z perspektywy metodyki pozyskiwania informacji gospodarczych fundamentalne znaczenie ma właściwa, to jest praktyczna kategoryzacja źródeł danych, informacji wiedzy. Istniejące klasyfikacje i typologie proponowane w literaturze przedmiotu mają charakter zbyt ogólny, bowiem są one przeznaczone wyłącznie na potrzeby akademickie lub wyłącznie praktyczne¹⁰³. Drugą słabością podawanych w literaturze przedmiotu klasyfikacji źródeł wywiadu gospodarczego jest ich ograniczony zakres, często skorelowany z profilem wykształcenia i zainteresowań autora, nie podaje się pełnego repertuaru źródeł¹⁰⁴. Tu także lokuje się inna ważna cecha takich klasyfikacji: brak odniesień do kategorii tzw. ukrytego Internetu. W powyższym tekście starano się uwzględnić pełen wykaz źródeł pozyskiwania danych, informacji i wiedzy w wywiadzie gospodarczym wprowadzając autorską klasyfikację na źródła w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym, co ma charakter pragmatyczny, wywiadu gospodarczego. Poniższy tekst stanowi autorskie opracowanie, z reguły klasyfikacje i typologie sposobów pozyskiwania informacji gospodarczych, na które natykamy się w literaturze przedmiotu są mocno ograniczone zakresowo lub powierzchowne.

¹⁰² M.K. Mlicki, *Socjotechnika. Zagadnienia etyczne i prakseologiczne*, Wrocław 1986.

¹⁰³ Przykładem takiej „podręcznikowej”, ogólnej klasyfikacji jest używająca skrótów: OSINT (*Open Source Intelligence* – wywiad jawnoźródłowy), SIGINT (*Signals Intelligence* – wywiad sygnałów elektromagnetycznych, w ramach którego wyróżniamy COMINT – *Communication Intelligence* oraz ELINT – *Electronic Intelligence*), HUMINT (*Human Intelligence* – rozpoznanie osobowe), IMINT (*Imagery Intelligence* – rozpoznanie obrazowe). Por. K. Radwaniak, P.J. Wrzosek, *Biały wywiad w Policji – pozyskiwanie i analiza informacji ze źródeł otwartych*, [w:] *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, J. Konieczny (red. nauk.), Warszawa 2012, s. 111–150.

¹⁰⁴ Przykładem klasyfikacji źródeł wykazującej opisany niedobór jest na przykład: A. Sands, *Integrating Open Sources into Transnational Threat Assessments*, [w:] *Transforming U.S. Intelligence*, J.E. Sims, B. Gerber, Waszyngton 2005, s. 65.

STRESZCZENIE

Artykuł zawiera systematyczny przegląd typowych technik pozyskiwania informacji z tak zwanych otwartych źródeł (*Open Source Intelligence*, OSINT) w wywiadzie gospodarczym definiowanym szeroko – odnoszącym się zarówno do przedsiębiorstw, jak i państw. W pierwszej części tekstu skupiono się na szkicu ewolucji praktyki źródłoznawczej wywiadu gospodarczego. Druga część artykułu zawiera systematyczną analizę metodyki pozyskiwania informacji gospodarczych w podziale na ujęcie przedmiotowe (m.in. media „klasyczne”, publicznie dostępne rejestry i ewidencje, Internet (w tym Powierzchniowy i Ukryty)) oraz ujęcie podmiotowe (instytucje państwowe lub z udziałem Skarby Państwa, podmioty komercyjne, podmioty non-profit oraz osobowe źródła informacji w wywiadzie gospodarczym).

Daniel Mider

DATA SOURCES IN COMPETITIVE INTELLIGENCE

The article contains an overview of the most common techniques to obtain information from the Open Source Intelligence (OSINT) in a competitive intelligence broadly defined – encompassing both companies and states. The first part of the text is focused on sketch the evolution of the practice competitive intelligence. The second part of the article contains a systematic analysis of the methodology of obtaining economic information broken down by objective approach (classical media, publicly accessible registers and records, Internet (including Surface and Hidden Web)) and subjective approach (public, commercial and non-profit entities and the personal information sources in a business Intelligence).

KEY WORDS: *competitive intelligence, infobrokering, open source intelligence*

Bibliografia

- Ahonen T.T., *m-Profits: Making Money from 3G Services*, Nowy Jork 2002.
Anklesaria F. i in., *The Internet Gopher Protocol (a distributed document search and retrieval protocol)*, <https://tools.ietf.org/search/rfc1436>, 1993, dostęp: sierpień 2016.
Badania Marketingowe. Rocznik Polskiego Towarzystwa Badaczy Rynku i Opinii, 2016/17, edycja XXI.
Bendyk E., *Wrózenie z danych. Początek epoki Big Data*, „Polityka” 2012, 2889.

- Bergman M.K., *White Paper: The Deep Web: Surfacing Hidden Value*, „Taking License” 2001 7(1).
- Childress E., Jul E., *Going Gray: Gray Literature and Metadata*, „Journal of Internet Cataloging”, 2003, 6(3).
- Ciecierski M., *Wywiad gospodarczy w walce konkurencyjnej przedsiębiorstw*, Warszawa 2007.
- Cilecki E., *Penetracja rynków zagranicznych: wywiad gospodarczy*, Warszawa 1997.
- Cisek S., *Infobrokerstwo w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, w: <http://ptin.org.pl/konferencje/9forum/repoz/cisek.pdf>, dostęp: sierpień 2016.
- EMSoft, *Polskie stacje radiowe w Internecie*, w: <http://www.emsoft.strefa.pl/med1r.htm>, dostęp: sierpień 2016.
- Flax S., *How to Snoop Your Competitors*, „Fortune”, 1984, 14 maja.
- Fleischer C.S., Blenkhorn D.L., *Managing Frontiers in Competitive Intelligence*, Westport 2001.
- Floodgap Public Gopher Proxy* (w:) <http://gopher.floodgap.com/gopher/>, dostęp: sierpień 2016.
- Frontczak T., *Marketing internetowy w wyszukiwarkach*, Gliwice 2006.
- Fuld L.M., *Competitor Intelligence: How to Get It, How to Use It*, Nowy Jork 1985.
- Furmanek W., *Antropoinfosfera współczesnego człowieka*, „Dydaktyka Informatyki”, 2013, 8.
- Hyperboria* [w:] <http://hyperboria.net/>, dostęp: sierpień 2016.
- Korzeniowski L., Pepłoński A., *Wywiad gospodarczy: historia i współczesność*, Kraków 2005.
- Kwieciński M., *Koncepcja wywiadu gospodarczego w przedsiębiorstwie*, „Organizacja i Kierowanie”, 2000, 1(99).
- Kwieciński M., Pasella K., *Inżynieria wywiadu elektronicznego – podstawowe koncepcje, procesy, narzędzia, efektywność*, http://www.int-cint.pl/out_data/m.pdf, dostęp: sierpień 2016.
- McAfee J.P., *The Ultimate Guide To The Deep Web for Law Enforcement Professionals*, <http://portal.mcafeeinstitute.com/h/i/16492211-the-ultimate-guide-to-the-deep-web-for-law-enforcement-professionals>, dostęp: sierpień 2016.
- Mider D., *Aneks I. Badanie kultury politycznej elit w Internecie – nota metodologiczna*, „Studia Politologiczne”, 2012, t. 26.
- Mider D., *Klasyfikacja kanałów internetowej komunikacji (aneks metodologiczny)*, „Studia Politologiczne”, 2011, t. 21.
- Mider D., Marcinkowska A., *Analiza danych ilościowych dla politologów*, Warszawa 2013.

- Mlicki M.K., *Socjotechnika. Zagadnienia etyczne i prakseologiczne*, Wrocław 1986.
- Morys A., *Geneza i ewolucja wywiadu gospodarczego. Część druga*, „iNFO-TEZY”, 2011, 1(1).
- Niemczyk P., *Wywiadownie gospodarcze jako źródło informacji „białego wywiadu”*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2013, 9(5).
- Nizioł K., *Infobrokering w Polsce – wyniki badań w środowisku praktyków zawodu*, http://www.ptin.org.pl/pelne_teksty/2010_4.pdf, dostęp: sierpień 2016.
- Pasko-Porys W., *Przesłuchiwanie i wywiad. Psychologia kryminalistyczna*, Warszawa 2007.
- Prescott J.E., *The Evolution of Competitive Intelligence*, „Proposal Management”, 1999.
- Radwaniak K., Wrzosek P.J., *Biały wywiad w Policji – pozyskiwanie i analiza informacji ze źródeł otwartych*, [w:] J. Konieczny (red.), *Analiza informacji w służbach policyjnych i specjalnych*, Warszawa 2012.
- Raghavan S., Garcia-Molina H., *Crawling the Hidden Web*, Stanford 2000, <http://ilpubs.stanford.edu:8090/456/1/2000-36.pdf>. dostęp: sierpień 2016.
- Rhoads C., Fassihi F., *Iran Vows to Unplug Internet*, „Wall Street Journal”, 2011.
- Sands A., *Integrating Open Sources into Transnational Threat Assessments*, [w:] *Transforming U.S. Intelligence*, J.E. Sims, B. Gerber, Waszyngton 2005.
- Sherman C., Price G., *The Invisible Web: Uncovering Information Sources Search Engines Can't See*, Nowy Jork 2001.
- Szkutnik Z.P., *Infobroker jako profesja – standardy zawodowe i etyczne*, [w:] *Infobroker – informacje z sieci*, Warszawa 2006.
- Techniki wywiadowcze – wywiad biały, szary i czarny*, <http://rynekinformacji.pl/techniki-wywiadowcze-bialy-czarny-szary-wywiad-detektyw-zdobywa-informacje/>, dostęp: sierpień 2016.
- The BBS Corner*, <http://www.telnetbbsguide.com/>, dostęp: sierpień 2016.
- The Echo List HomePage*, <http://www.tlchost.net/echolist/echolist.htm>, dostęp: sierpień 2016.
- Toffler A., *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Poznań 2003.
- Ward M., *Tuning in to the background hum of the net*, „BBC News”, 2010.

Radziława Gortat

Kirgistański eksperyment z rządami parlamentarnymi i nowy cykl wyborczy

SŁOWA KLUCZOWE:

*system parlamentarny, system premierowsko-prezydencki,
system prezydencko-parlamentarny, semi-prezydencjalizm,
Otunbajewa, Atambajew, konstytucja, SDPK*

STUDIA I ANALIZY

Wstęp

Kirgistan jest unikalnym przypadkiem posowieckiej transformacji, silnie kontrastującym ze stabilnymi autokracjami rejonu Azji Centralnej, a także skonsolidowanymi demokracjami Europy Środkowej i republik bałtyckich. Najbardziej wyróżniającą się cechą Kirgistanu jest niestabilność wszystkich instytucji ustrojowych. W czasie prawie dwu dekad obowiązywania w Polsce tej samej konstytucji z 1997 r. Kirgistan ośmiokrotnie zmieniał swą ustawę zasadniczą, pięć razy strukturę parlamentu i ordynację wyborczą do niego, miał 23 premierów itd. Kontrast jest jeszcze większy w odniesieniu do autorytarnej Azji Centralnej, państw rządzonych przez „wiecznych prezydentów”. W pierwszej dekadzie niepodległości Republika Kirgiska wyróżniała się relatywnym liberalizmem politycznym i wczesnymi reformami rynkowymi. W drugiej dekadzie stała się widownią dwóch przewrotów, zwanych narodowymi rewolucjami, które obaliły dwóch pierwszych prezydentów: Askara Akajewa (2005) i Kurmanbeka Bakijewa (2010) w drodze masowych protestów. Trzecią dekadę otworzyło kolejne wyjście poza regionalny standard: po upadku Bakijewa, Kirgistan przyjął nową konstytucję¹, usta-

¹ Pierwsza konstytucja niepodległego Kirgistanu, uchwalona w roku 1993, była kompromisem między pierwszym prezydentem tej republiki Askarem Akajewem i sowiecką

nawiającą rządy większości parlamentarnej i zdobył pierwsze doświadczenia w tworzeniu gabinetów koalicyjnych.

Celem tego artykułu jest wyjaśnienie, dlaczego Kirgistan wprowadził w 2010 roku tak nietypowy dla Azji Centralnej model rządów i jak on funkcjonuje w praktyce. Pewną trudność w analizie kirgiskiego eksperymentu ustrojowego stanowią kwestie terminologiczne. Twórcy ustawy zasadniczej przyjętej 27 czerwca 2010 r. konsekwentnie nazywali nowy model ustrojowy „systemem parlamentarnym”, narzucając to określenie politykom i dziennikarzom. Faktycznie, jak zobaczymy poniżej, Kirgistan dokonał tylko większej parlamentaryzacji systemu semi-prezydenckiego, który jest rozmaicie nazywany w literaturze przedmiotu². Zgodnie z klasyfikacją przyjętą w politologii, najlepiej byłoby określać go systemem

Radą Najwyższą KSRR, wybraną w 1990 roku. Ustanowiła dość zrównoważony model relacji w trójkącie prezydent-rząd-parlament, przypominający nieco polską „małą konstytucję” z 1992 r. (R. Gortat, *Spór o konstytucję niepodległego Kirgistanu*, „Studia Polityczne” 2007, t. 19). W następnych latach była intensywnie zmieniana w celu zwiększenia uprawnień prezydenta (1996), wprowadzenia częściowych reform ustrojowych (1994, 1998, 2001) lub dla zażegania kryzysu politycznego (2003). Po upadku Akajewa w marcu 2005 r. rozpoczęto prace nad nową konstytucją, mającą ograniczyć władzę głowy państwa. Jednakże nowy prezydent Kurmanbek Bakijew szybko się z tego wycofał. W rezultacie zmagania o kształt nowej konstytucji przybrały formę masowych protestów i starć w parlamencie między zwolennikami prezydenta i nową opozycją. Rezultatem tych walk było uchwalenie dwóch różnych projektów zmian konstytucji pod koniec 2006 r. (9 listopad, 26 grudzień), unieważnionych parę miesięcy później przez Sąd Konstytucyjny. Jesienią 2007 roku Bakijew przeforsował w referendum własny projekt poprawek do konstytucji, który nadawał prezydentowi szerokie uprawnienia. Razem z ustawą zasadniczą wyborcy zaakceptowali zmianę ordynacji wyborczej do parlamentu, wprowadzającą wybory proporcjonalne na listy partyjne z podwójnym progiem. Uzyskawszy dominację w parlamencie dzięki przytłaczającemu zwycięstwu wyborczemu swej nowej partii, Bakijew przeprowadził pod koniec 2009 roku głęboką reorganizację naczelných organów władzy państwowej, zmierzającą w kierunku „demokracji doradczej”, która miała umożliwić kontrolowaną sukcesję w ramach prezydenckiej rodziny. Operacja ta nie doszła do skutku z powodu obalenia Bakijewa w dniu 7 kwietnia 2010 r.

Wszystkie wymienione wyżej rewizje konstytucji, niezależnie od skali wprowadzonych zmian, były traktowane jako poprawki do ustawy zasadniczej z 1993 roku. Formalne rozwiązania ustrojowe mieściły się w ramach prezydencko-parlamentarnej wersji semi-prezydenalizmu. W praktyce system sprawowania władzy zbliżał się do modelu rządów prezydenckich czy wręcz super-prezydenckich. Dopiero ustawa zasadnicza z 27 czerwca 2010 roku, będąca drugą konstytucją Kirgistanu, zerwała z tą tradycją.

² Autorzy piszący o Kirgistanie używają takich określeń jak „system semi-parlamentarny”, „mieszany”, „parlamentarno-prezydencki” i „premierowsko-prezydencki”.

premierowsko-prezydenckim³ lub, jak to czyni Fumagali, „premierowsko-prezydenckim podtypem systemu semi-prezydenckiego”⁴. Jednakże nieporęczność tych określeń, a także utarta w Kirgistanie konwencja językowa, nazywająca go systemem parlamentarnym, którą niełatwo obejść, skłania do zamiennego używania obu określeń.

Hipoteza tego artykułu głosi, że choć idea wprowadzenia rządów parlamentarnych była od wielu lat postulatem opozycji, to o powstaniu rządów koalicyjnych zadecydowały przede wszystkim czynniki sytuacyjne. To oznacza, że innowacje ustrojowe roku 2010 mogą mieć również przejściowy charakter. Nie można wykluczyć „prezydencjalizacji” rządów premierowsko-prezydenckich lub ewolucji kirgistańskiego systemu politycznego w kierunku modelu rządów parlamentarno-gabinetowych.

Artykuł składa się z dwóch części. W części pierwszej ukazano kontekst wprowadzenia nowej konstytucji i właściwy jej model ustrojowy. Głównym przedmiotem analizy są przebieg i konsekwencje wyborów parlamentarnych 2010 oraz proces tworzenia gabinetów koalicyjnych w latach 2010–2015. Część druga analizuje układ sił politycznych u progu drugiego cyklu wyborczego, zapoczątkowanego przez wybory parlamentarne 2015 r., starając się odpowiedzieć na pytanie, czy innowacje ustrojowe, wprowadzone w 2010 roku, przetrwają wstąpienie Kirgistanu do Unii Euroazjatyckiej oraz test drugich wyborów prezydenckich, które mają się odbyć pod koniec roku 2017.

Kontekst wprowadzenia nowej konstytucji

Nową konstytucję wprowadzono w dramatycznych okolicznościach porewolucyjnego chaosu, które doprowadziły Kirgistan na skraj rozpadu państwa i utraty niepodległości. W odróżnieniu od pokojowej „rewolucji tulipanów”, która obaliła pierwszego prezydenta Askara Akajewa w marcu 2005 roku, przewrót z 6–7 kwietnia 2010 pociągnął za sobą 87 ofiar śmiertelnych i ponad tysiąc rannych oraz akty grabieży mienia i zniszczenia materialne w stolicy. Natychmiast po ucieczce prezydenta

³ Por. S. Gebetner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 86–87.

⁴ M. Fumagali, *Semi-Presidentialism in Kyrgyzstan. The 2010 Constitution, the Switch to Premier-Presidentialism and the Potential for a Democratic Breakthrough*. 2015, s. 12, http://www.academia.edu/10922597/Semi-presidentialism_in_Kyrgyzstan, 15.10.2015.

Bakijewa ze stolicy na południe, w Biszkeku powstał samozwańczy Rząd Tymczasowy, stworzony przez 14 liderów opozycji z Rozą Otunbajewą na czele, który rozwiązał naczelne organy państwa („bakijewowski” parlament, rząd, Sąd Konstytucyjny, Centralną Komisję Wyborczą) oraz skupił całą władzę prawodawczą i wykonawczą w swoich rękach. Posunięcia te nie miały żadnych podstaw prawnych. Wypchnęły one poza obręb oficjalnej polityki większość deputowanych, tysiące urzędników administracji centralnej i lokalnej oraz zdemoralizowały aparat przymusu, który nie chciał podporządkować się nowemu ministrowi spraw wewnętrznych. Jednakże szok wywołany skalą ofiar sprzyjał symbolicznemu podziałowi sceny politycznej na „my” i „oni”, a w konsekwencji autopromocji Rządu Tymczasowego jako wyraziciela woli narodu oraz zwolennika radykalnej demokratyzacji.

Już następnego dnia po przewrocie Roza Otunbajewa zadeklarowała „oddanie władzy narodowi” w ciągu pół roku w drodze demokratycznych wyborów parlamentarnych. Kluczem do ustanowienia nowego porządku miało być opracowanie nowej konstytucji i przyjęcie jej w drodze referendum jeszcze przed wyborami⁵, by żadna partia lub ośrodek władzy nie podporządkował jej przepisów swoim interesom. Demokratyczna retoryka, obok potępień przestępczego reżymu Bakijewa i gloryfikacji ofiar przewrotu 7 kwietnia, pełniła kluczową rolę w legitymizacji uzurpatorskiej ekipy. Dla wzmocnienia wiarygodności nowych władz Roza Otunbajewa zadeklarowała wolę przeprowadzenia demokratycznych wyborów pod kontrolą międzynarodową oraz nowy kształt Centralnej Komisji Wyborczej⁶.

⁵ Terminy kampanii politycznych określono już 22 kwietnia wyznaczając datę referendum konstytucyjnego na 27 czerwca 2010 r., zaś wyborów parlamentarnych na 10 października 2010 r.

⁶ Wedle propozycji Otunbajewej CKW miała składać się z 18 członków, nominowanych w jednej trzeciej przez partie polityczne, w jednej trzeciej przez organizacje pozarządowe i w jednej trzeciej przez przedstawicieli organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ i OBWE. Te ostatnie zdystansowały się od tego pomysłu, nie chcąc brać odpowiedzialności za przebieg wyborów w Kirgistanie, co przeczyło ich misji i międzynarodowej praktyce. Skończyło się na delegowaniu do Kirgistanu jednego eksperta, który brał udział w pracach CKW na zasadzie członka z głosem doradczym. Ostatecznie CKW składała się z 15 członków, wysuniętych przez partie polityczne i organizacje społeczne. Wobec odmowy odjęcia jej przewodnictwa przez Tolekan Ismailową, znaną działaczkę organizacji praw człowieka, jej szefem został Akylbek Sarijew, dotychczasowy jej wiceprzewodniczący. CKW zdymisjonowała 80% byłych członków terenowych komisji wyborczych, by powołać na ich miejsce nowych ludzi, wskazanych przez podmioty polityczne i społeczne.

Rząd Tymczasowy odmówił natomiast wszelkich negocjacji z obalonym prezydentem ani nie zgodził się na legalizację przewrotu drogą parlamentarną po jego wyjeździe na Białoruś⁷. Inicjatorów zwołania sesji Zogorku Kenesza czasowo aresztowano. Obstawiając konsekwentnie przy swym projekcie restytucji legalnych organów władzy dopiero po referendum, „rewolucjoniści” stanęli przed groźbą utraty władzy w obliczu rebelii zwolenników Bakijewa na południu w maju 2010 r.⁸, którą przejściowo opanowali, ale rosnące napięcie przerodziło się w tragiczne starcia kirgisko-uzbeckie, które wybuchły na początku czerwca 2010 r. dla stoperdowania referendum. Aby móc wprowadzić stan wyjątkowy na południu, Roza Otunbajewa, własnym dekretem, przyjęła tytuł „prezydenta stanu przejściowego”. Osłabiło to jej pozycję polityczną, gdyż musiała zrezygnować z członkostwa w swej partii, pozostać osobą apolityczną i nie miała prawa startować w przyszłych wyborach prezydenckich.

Determinacja „tymczasowych” w forsowaniu rządów parlamentarnych wynikała też z przekonania, że odejście od rządów prezydenckich jest jedyną drogą do uniknięcia krwawych wstrząsów w przyszłości. Główną przyczynę kirgiskiej niestabilności upatrywano w „rodzinno-klanowym” systemie rządów, umożliwiającym koncentrację władzy i własności przez głowę państwa i jej najbliższe otoczenie, eksploatujących cały naród za pomocą systemowej korupcji i nepotyzmu⁹. Stąd kluczowym postulatem twórców nowej ustawy zasadniczej było ograniczenie kompetencji prezydenta na rzecz parlamentu i rządu oraz wbudowanie w system

⁷ Eric McGlinchey uważa rozwiązanie parlamentu za największy błąd nowej ekipy, którego nikt wcześniej nie popełnił. Roza Otunbajewa forsując swój projekt radykalnej demokratyzacji pozbawiła się tym sposobem jedynej platformy, na której odbywało się uzgadnianie interesów regionalnych. To popchnęło wyeliminowane elity południa do próby odzyskania władzy za pomocą rebelii przed planowanym referendum, która przerodziła się w krwawe starcia kirgisko-uzbeckie. Ale także on przyznaje, że zgoda na przywrócenie parlamentu postawiłaby pod znakiem zapytania reformę ustrojową (E. McGlinchey, *Exploring Regime Instability and Ethnic Violence in Kyrgyzstan*. „Asia Policy” 2011, No. 12, (July), p. 86–88).

⁸ Wsparcie prorządowych sił przez Kadyrzana Batyrowa, lidera mniejszości uzbeckiej w Dżalalabadzie, stworzyło „bakijewskim” znakomitą okazję do mobilizacji swych zwolenników pod nacjonalistycznymi hasłami antyuzbeckimi. Konflikt polityczny stopniowo nabierał etnicznego wymiaru, przeradzając się w gwałtowne pogromy w dniach 10–14 czerwca 2010 roku. Spowodowały one śmierć 460 osób, głównie Uzbeków, tysiące rannych, zniszczenie ponad 2000 budynków oraz setki tysięcy uciekinierów.

⁹ Dobrze ten system opisuje studium Johana Engvala (J. Engval, *Flirting with State Failure: Power and Politics in Kyrgyzstan since Independence*, „Silk Road Papers” 2011, July, http://www.isdp.eu/publications/index.php?option=com_jombib&task=showbib&id=5990, 15.09.2013).

polityczny wielu mechanizmów *checks and balances*, by dominacja jednej rodziny, grupy interesów bądź jednego organu władzy nad innymi nie była możliwa¹⁰.

Referendum konstytucyjne

Projekt nowej konstytucji opracowano pośpiesznie w toku prac 75-osobowego Zgromadzenia Konstytucyjnego, powołanego przez Rząd Tymczasowy i poddano głosowaniu powszechnemu w dniu 27 czerwca 2010 – nie bacząc na rozlew krwi na południu. Wielu miało pretensje do Rozy Otunbajewej, że forsowała referendum pomimo ofiar i zgliszcz, lecz w opinii członków Rządu Tymczasowego nie było innego wyjścia, gdyż odkładanie terminu głosowania mogło doprowadzić do jeszcze większego chaosu. Warunki uczestnictwa w referendum silnie zliberalizowano z powodu przemieszczeń ludności oraz utraty przez część z nich dokumentów tożsamości. Wedle oficjalnych danych 69% obywateli wzięło w referendum, z czego 91,8% opowiedziało się za nową konstytucją. Analitycy podkreślali, że wynik ten odzwierciedlał nie tyle poparcie dla nowych zasad ustrojowych, co pragnienie posiadania jakiegokolwiek władzy, która mogłaby opanować chaos i doprowadzić do stabilizacji. W pakiecie z nową konstytucją wyborcy zmuszeni byli zaakceptować status Rozy Otunbajewej jako „prezydenta stanu przejściowego” oraz zakończenie kadencji sędziów Sądu Konstytucyjnego, rozwiązanego dekretem Rządu Tymczasowego z 12 kwietnia 2010 r.¹¹ Od momentu zaprzysiężenia R. Otunbajewa mogła korzystać z szerokich uprawnień prezydenta zgodnie z konstytucją 2007 roku, a po wyborach parlamentarnych kierować się przepisami nowej ustawy zasadniczej z 27 czerwca 2010 r. Jej rządy miały wyznaczony z góry horyzont; kończyły się w grudniu 2011 roku.

Zmiana modelu ustrojowego wywołała lawinę krytyki ze strony rodzimych oponentów i otwarty sceptycyzm prezydentów Rosji i Kazachstanu.

¹⁰ W tym duchu opozycja przygotowała „Koncepcję nowego systemu politycznego „Droga do sprawiedliwości” w roku 2008. Dokument zawierał zarys rozwiązań, włączonych w 2010 roku do projektu nowej konstytucji (О.Ч. Текебаев, М.К. Укушов, *Временное Правительство Кыргызской Республики (7 апреля–21 декабря 2010 года). События, Деятельность, Оценки*. Бишкек 2016, s. 482–488). Jednakże nie wszyscy członkowie Rządu Tymczasowego podzielali tę wizję. Niektórzy, jak np. gen. Ismail Isakow i Azymbek Beknazarow byli zwolennikami rządów prezydenckich.

¹¹ Te trzy kwestie były przedmiotem jednego pytania referendalnego, na które można było odpowiedzieć „tak” lub „nie”.

Kreml, który początkowo poparł Rząd Tymczasowy, zaangażował się otwarcie w przeciwdziałanie przyjęciu parlamentarnego modelu ustrojowego, sugerując przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w miejsce referendum i odłożenie debat konstytucyjnych na później. Prezydent D. Miedwiediew straszył, że parlamentarne rządy doprowadzą Kirgistan do katastrofy¹². To nadało kirgiskiemu eksperymentowi ustrojowemu specyficzny rys tożsamościowy. Otunbajewa i Tekebajew lansowali go jako pionierskie przedsięwzięcie, przecierające drogę do demokratyzacji całej Azji Centralnej¹³.

Także w Kirgistanie nie brak było opinii, że „parlamentaryzm się nie przyjmie”, prowadzić będzie do ciągłych kryzysów, rządy będą się zmieniać jak rękawiczki, bo żaden z aktorów politycznych nie ma umiejętności negocjacji i kompromisów, co tylko pogłębi porewolucyjny chaos i może prowadzić do nowego rozlewu krwi. W najlepszym razie konstytucja zostanie zmieniona, gdy tylko nowy prezydent obejmie władzę.

Tak się jednak nie stało. W ciągu dwóch lat Kirgistan przeszedł pełny cykl wyborczy i był widownią pierwszej legalnej zmiany na stanowisku prezydenta w roku 2011 oraz wyborów lokalnych w roku 2012. Jednakże nie brak opinii, że wprowadzone zmiany nie zrewolucjonizowały kirgiskiego systemu rządzenia, zaś dalsza ścieżka rozwojowa jest niepewna¹⁴. Spróbujmy zatem ustalić, na czym faktycznie polegał ten eksperyment i jak on funkcjonuje.

¹² Д. Медведев не исключил распад Киргизии. РБК, 28 июня 2010, <http://www.rbc.ru/politics/28/06/2010/5703db729a79470ab5022207>, 30.06.2010; Д. Медведев: Для Кыргызстана парламентская демократия – это катастрофа. 13.09.2010 <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1284354900>, 20.09.2010. Niechęć do instytucjonalnego wyboru kirgistańskich elit, artykułowana przez rosyjskie media towarzyszyła nie tylko czerwcowemu referendum, ale także elekcji parlamentarnej w jesieni 2010 r. oraz procesowi tworzenia pierwszych dwu rządów koalicyjnych.

¹³ Пор. Конституция Обновления! [w:] Проект Конституции Кыргызской Республики. Бишкек 2010, s. 68–96.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. Мурат Укушов: *Живет ли Кыргызстан по Конституции?*, Институт общественной политики, 2011, <http://medialaw.asia/node/8956>, 20.10.2013; Deirdre Tynan, *Tracing Political Circles in Kyrgyzstan*, 6 April 2016, <http://blog.crisisgroup.org/europe-central-asia/2016/04/06/tracing-political-circles-in-kyrgyzstan/>, 7.05.2016; *Kyrgyzstan: An Uncertain Trajectory*, International Crisis Group, Bishkek/Brussels, 30 September 2015, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/central-asia/kyrgyzstan/b076-kyrgyzstan-an-uncertain-trajectory.pdf>, 30.11.2015.

Kontury nowego modelu konstytucyjnego

Z punktu widzenia formalno-prawnego najważniejszą zmianą ustrojową było skupienie władzy wykonawczej w rękach rządu, odpowiedzialnego tylko przed parlamentem. Parlament, którego liczebność zwiększono z 90 do 120 członków, wyłaniany jest na 5 lat w wyborach proporcjonalnych na listy partyjne. Rząd powołuje koalicja większości parlamentarnej, która wysuwa kandydata na premiera. Wedle konstytucji, do kompetencji rządu należy prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Pozycję ustrojową prezydenta poważnie ograniczono. Nadal jest wybierany w wyborach powszechnych, lecz tylko na jedną kadencję wydłużoną z 5 do 6 lat (jedeny taki przypadek w WNP). Prezydent utracił prawo powoływania rządu, zarządzania referendum i rozwiązywania parlamentu z własnej woli, prawo do mianowania sędziów Sądu Najwyższego i Sądu Konstytucyjnego oraz prawo inicjatywy ustawodawczej. Mimo to nie stał się postacią ceremonialną. Pozostawiono mu prawo mianowania ministrów obrony i narodowego bezpieczeństwa, prawo weta wobec ustaw parlamentarnych oraz szereg uprawnień kreacyjnych, dzielonych z parlamentem (Prezes Banku Narodowego, Izba Obrachunkowa, Centralna Komisja Wyborcza). Władzę wykonawczą w terenie podzielono między reprezentantów rządu (d. gubernatorów), których obecnie mianuje premier za zgodą lokalnej legislatury oraz lokalny samorząd, który samodzielnie wybiera akimów rejonów oraz merów miast (art. 110).

Duże zmiany nastąpiły w rozdziale poświęconym władzy sądowniczej. W miejsce rozwiązanego Sądu Konstytucyjnego ustanowiono Izbę Konstytucyjną Sądu Najwyższego, która miała sprawować konstytucyjną kontrolę aktów prawnych. Wprowadzono też innowacyjną instytucję: Radę ds. Naboru Sędziów, która miała dokonywać selekcji kandydatów na stanowiska sędziowskie, by oczyścić sądownictwo od korupcji. Dlatego w przepisach wprowadzających konstytucję zawarto klauzulę, że „sędziowie Sądu Najwyższego i sądów zwykłych zachowują swoje uprawnienia do czasu wyboru i mianowania nowych sędziów w zgodzie z nową konstytucją”. Oznaczało, że wszyscy sędziowie, nawet powołani dożywotnio, utracili swój status i mogli być wymienieni w dowolnym momencie. Zarówno Izbę Konstytucyjną SN, jak w Radę ds. Naboru Sędziów należało dopiero powołać.

Do konstytucji wprowadzono też szereg unikalnych rozwiązań, które miały leczyć przeszłe choroby ustrojowe, wynikające z monopolizacji władzy przez ośrodek prezydencki. Jednym z nich było wprowadzenie górnego limitu mandatów (65), jaki może otrzymać jedna partia nawet

gdyby poparcie dla niej przekroczyło 54% głosów¹⁵. Konstytucja zawarowała też oficjalny status dla opozycji, przyznając frakcjom, które nie wejdą do większości parlamentarnej pewne uprawnienia w procesie rządzenia¹⁶. Zarazem, w celu zapobieżenia nagminnemu przykrawianiu ustawy zasadniczej do potrzeb rządzących w przeszłości, ustanowiono memorandum na wprowadzanie zmian do konstytucji na 10 lat, tj. do 1 września 2020. Zakaz dotyczy tylko rozdziałów 3–8, które opisują organy władzy Republiki Kirgiskiej.

Nowy wymiar konkurencji politycznej

Samo wprowadzenie nowej konstytucji nie było wystarczające dla powstania praktyki rządów koalicyjnych, będących ewenementem w Azji Centralnej. Zdecydowały o tym trzy dodatkowe czynniki sytuacyjne. Pierwszym z nich była słabość Rządu Tymczasowego, który w obliczu starć etnicznych na południu musiał odwołać się do pomocy szefów struktur siłowych, związanych z reżymem Bakijewa, dla opanowania ruchów. Nawet po względnym uspokojeniu sytuacji, ekipa Otunbajewej nie kontrolowała całości kraju i nie była w stanie zapobiec odbudowie partii zwolenników Bakijewa, którzy przystąpili do walki o mandaty pod hasłem przywrócenia rządów prezydenckich.

Po drugie, pod presją działaczy społecznych podjęto decyzję, że liderzy partii, wchodzących w skład Rządu Tymczasowego muszą zrezygnować ze swoich stanowisk w rządzie, jeśli ich ugrupowania chcą przystąpić do walki o mandaty w wyborach parlamentarnych¹⁷. Po trzecie, liderzy partii „rewolucyjnych” nie stworzyli wspólnego bloku wyborczego,

¹⁵ Wprowadzenie tej normy miało także zademonstrować, że Rząd Tymczasowy nie dąży do zagarnięcia całej władzy, uzyskanej drogą przewrotu, o co oskarżali go przeciwnicy. Gdyby jakaś partia przekroczyła próg 54% głosów, potrzebnych dla uzyskania 65 mandatów, to te „nadwyżkowe” głosy miano rozdzielać między pozostałe partie, które weszły do parlamentu proporcjonalnie do ich wyniku.

¹⁶ Opozycji zagwarantowano mianowanie swego kandydata na funkcję wiceprzewodniczącego parlamentu, przewodniczących dwu komisji parlamentarnych: budżetowej i praworządności oraz obsadę jednej trzeciej składu Centralnej Komisji Wyborczej, jednej trzeciej składu Izby Obrachunkowej oraz jednej trzeciej Komisji ds. Naboru Sędziów.

¹⁷ Na czas kampanii parlamentarnej powołano „techniczny rząd” pod przywództwem Rozy Otunbajewej, którym kierował wicepremier Amangeldy Muralijew (16 sierpnia – 20 grudnia 2010 r.).

lecz postanowili walczyć o mandaty samodzielnie¹⁸. Wreszcie, do walki wyborczej przystąpiło również wiele nowych ugrupowań stworzonych przez polityków obu obozów, a także osoby, spoza dotychczasowych elit władzy. Lista zarejestrowanych partii sięgnęła 148 pozycji.

W rezultacie wysokiej fragmentaryzacji oraz swobody politycznej, deklarację udziału w wyborach 120 osobowego Żogorku Kenesza zgłosiło 59 ugrupowań, z czego 29 przedstawiło listy kandydatów i uzyskało rejestrację. Konkurencja była więc niezwykle wysoka, zaś pole rywalizacji relatywnie równe w porównaniu do przeszłości. To były pierwsze wybory w Kirgistanie, których wynik nie był znany przed elekcją. Jeśli naciski administracyjne występowały, to miały charakter zdecentralizowany. Wybory były relatywnie wolne, lecz z wieloma naruszeniami. Zarazem odium krwawych rozruchów etnicznych na południu, a także krytyka innych posunięć Rządu Tymczasowego ze strony rywali w trakcie kampanii wyborczej (zarówno „bakijewców” odsuniętych od władzy, jak i działaczy społecznych, żądających głębszej demokratyzacji) sprawiły, że w toku kampanii wyborczej partie „rewolucyjne” zaczęły tracić swą początkową popularność¹⁹. Wszystko to wpłynęło na wynik wyborów, który wszystkich zaskoczył.

¹⁸ Faktycznie była to pierwsza od czasu proklamacji niepodległości szansa na sprawdzenie, jaki elektorat posiadają poszczególne partie. Wprawdzie wybory proporcjonalne na listy partyjne wprowadzono w Kirgistanie już w roku 2007, ale zdominowała je prezydencka partia „AK Żoł”, stworzona na 2 miesiące przed wyborami. Kampanię cechowało „nierówne pole gry” w stosunku do wszystkich innych uczestników. Ak Żoł zdobyła 71 z 90 mandatów; do parlamentu weszły jeszcze Socjaldemokratyczna Partia Kirgistanu (11 mandatów) i Partia Komunistów Kirgistanu (8 mandatów). Ponad 40% głosów, oddanych na pozostałe partie, było straconych. Do parlamentu nie weszła Ata Meken, która uzyskała 11% głosów i drugie miejsce wśród zwycięzców, ale wedle oficjalnego komunikatu CKW, nie przekroczyła progu 0,5% w obwodzie oszyńskim. Liderzy tej partii bezskutecznie kwestionowali to orzeczenie.

¹⁹ W maju 2010 r. zdecydowane poparcie dla Rządu Tymczasowego deklarowało 33% badanych, 24% popierało go umiarkowanie, podczas gdy 11% było zdecydowanie przeciwnych, zaś 8% raczej przeciwnych, podczas gdy 23% nie miało wyrobionego zdania, zaś 1% odmówił odpowiedzi (*Kyrgyzstan National Opinion Poll, May 2010*. IRI, Baltic Survey/The Gallup Organization, June 2010, p. 37).

Według sondażu Międzynarodowego Instytutu Politycznej Ekspertyzy z Moskwy, przeprowadzonego na próbie 3000 osób, w sierpniu 2010 roku najwięcej respondentów chciało głosować na Ata Meken (18%), SDPK (11%), Ata Dżurt (10%) i Butun Kirgistan (6%), a także Republikę oraz Ak Szumkar, które uzyskały po 5% wskazań. Na początku października 2010 najwięcej wskazań uzyskała Republika (17%), Ata Meken (13%), Ata Dżurt (12%), SDPK 11%), Ar Namys (10%), Butun Kirgistan (5%), podczas

Tabela 1. Rezultaty wyborów parlamentarnych 10 października 2010

Partie	Oddane głosy	Odsetek oddanych głosów w stosunku do liczby uprawnionych do głosowania*	Odsetek oddanych głosów w stosunku do liczby głosujących
Ata-Dżurt	257100	8,47%	15,30%
SDPK	237634	7,83%	14,40%
Ar-Namys	229916	7,57%	13,68%
Republika	210594	6,94%	12,53%
Ata-Meken	166714	5,49%	9,92%
Butun Kyrgyzstan	139548	4,60%	8,30%
Ak Szumkar	78673	2,59%	4,68%
Zamandash	55907	1,84%	3,32%
Inne partie	303624	9,95%	18,00%
Przeciw wszystkim	10839	0,36%	0,65%
Ogółem	1679710	55,32%	100%

* oficjalne wyniki, zgodnie z ordynacją wyborczą z 2007 roku, obliczano w stosunku do liczby uprawnionych do głosowania (a nie do liczby głosujących, jak się zazwyczaj czyni). Do parlamentu weszły tylko partie wyróżnione pogrubioną czcionką²⁰.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 10 октября 2010. ЦИК КР – единый округ. Сводная Таблица No. 1 о результатах выборов* (wydruk w posiadaniu autorki).

gdy poparcie dla pozostałych partii spadło poniżej progu wyborczego („Stratagema.org“, 3.10.2010, http://www.stratagema.org/exclusive/research/research_1019.html, 12.11.2010). Pewien wpływ na zmiany preferencji kirgistańskiego elektoratu miało stanowisko oficjalnych władz Rosji, które wsparły silnie Feliksa Kułowa, lidera Ar Namys, a także liderów SDPK oraz Republiki, podczas gdy prasa rosyjska atakowała lidera Ata Meken za prozachodnie stanowisko i parlamentarną konstytucję. Telewizyjne debaty między liderami głównych partii, które odbyły się po raz pierwszy w historii Kirgistanu, już po opublikowaniu cytowanych sondaży, mogły również zmodyfikować preferencje wyborców.

²⁰ Wyniki głosowania kontestowała partia Butun Kyrgyzstan, która wśród głosujących otrzymała 8,3% poparcie, lecz nie otrzymała mandatów, gdyż nie zdołała przekroczyć 5% bariery w stosunku do ogółu uprawnionych do głosowania. Sposób obliczania wyniku wyborczego zmieniono dopiero w ustawie z 2011 roku, kiedy przyjęto za podstawę obliczania wyniku liczbę obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu.

Elekcja parlamentarna z 10 października 2010 r. miała wiele cech *founding elections*, gdyż dopiero ona stworzyła grunt dla zadzierzgnięcia autentycznych więzi elektoratu ze startującymi partiami i powstania konkurencyjnej polityki. Choć partie polityczne w istniały w Kirgistanie od początku niepodległości i brały udział w wyborach, lecz ich rola w życiu politycznym była nikła ze względu na większościowy system wyborczy i małe znaczenie parlamentu w systemie rządów prezydenckich. Zmiana ordynacji wyborczej w 2007 roku wiosny nie czyniła (patrz przypis 16 i 17).

W tym stanie rzeczy proporcjonalne wybory na listy partyjne, wymagające przedstawienia listy 120 kandydatów, zawierającej 30% kobiet, 15% młodzieży do lat 35 oraz 15% mniejszości etnicznych, a także przekroczenia podwójnego progu wyborczego (5% w skali kraju, 0,5% w każdym obwodzie oraz Biszkeku i Osz), koniecznego dla uczestnictwa w podziale mandatów, postawiły wszystkich pretendentów przed nieznanymi wcześniej wyzwaniem. Stare i nowe ugrupowania działały w podobny sposób. Każde z nich pośpiesznie pisało program wyborczy i konstruowało swą listę kandydatów, zabiegając o wciągnięcie na nią możliwie wiele prominentnych postaci bez względu na ich zapatrywania polityczne. Często odbywało się to na zasadzie „kto da więcej” (pieniędzy, wpływów, popularności). Były ku temu istotne powody. Partie polityczne w Kirgistanie nie są finansowane z budżetu ani nie otrzymują zwrotu kosztów kampanii wyborczych. Uczestnictwo w wyborach było zatem sprawą mobilizacji zasobów samych kandydatów²¹. Miejsca na listach wyborczych były nierzadko przedmiotem kupna i sprzedaży, zaś walka o głosy elektoratu z powodu braku istotnych różnic ideologicznych między partiami opierała się w znacznej mierze na pośrednim i bezpośrednim kupowaniu wyborców.

Nad zachowaniami wyborczymi wszystkich ugrupowań ciążyła też tradycja wyborów większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Uczestniczące w nich partie przydzielały określony teren jednemu ze swych kandydatów, licząc, że użyje on swych zasobów (więzi lokalnych, pieniędzy, etc.) dla osiągnięcia jak najlepszego rezultatu na powierzonym terenie. Niektóre nowe partie (Respublika, Ata Dżurt)

²¹ Posługując się celną metaforą Tiulegenowa i Tursunbekowej można powiedzieć, że kirgiskie partie przypominały raczej stworzone ad hoc spółki akcyjne, mobilizującymi różne zasoby kandydatów (pieniądze, wpływy, popularność) w celu wejścia do parlamentu niż to, co zazwyczaj rozumie się pod pojęciem partia polityczna w demokratycznych społeczeństwach. (Медет Тюлегенов, Бермет Турсункулова, *Парламентаризм на электоральном рынке Кыргызстана: До и после 2010 г.* ICP policy research paper, No. 1, Biszkek, 1 February, 2015, s. 5, <https://www.auca.kg>, 15.09.2015).

nieformalnie uzależniły otrzymanie mandatu od wyników tak zdefiniowanej „pracy kandydata”. W tym stanie rzeczy regionalny próg wyborczy (0,5%) nie zniwelował różnic regionalnych. W uproszczeniu można powiedzieć, że partie, których liderzy pochodzili z południa uzyskały najwyższe poparcie w tym regionie i niewielki odsetek głosów na północy, podczas gdy na partie o północnej identyfikacji głosował przede wszystkim elektorat północny i dużo mniejszy procent wyborców z południa. Jedynym wyjątkiem była Ata Meken, która uzyskała najwięcej głosów na północy, choć jej lider pochodzi z południa²².

W rezultacie, wybory parlamentarne 2010 roku nie wprowadziły do polityki żadnych nowych sił spoza dotychczasowych elit politycznych i biznesowych. Wszystkie frakcje parlamentarne złożone były dużej mierze z urzędników i biznesmenów, którzy od połowy lat 90. funkcjonowali na scenie politycznej²³. Konstytucja stworzyła tylko nowe ramy instytucjonalne dla ich gry o władzę. Frakcje parlamentarne cechował brak spójności programowej oraz wewnętrznej dyscypliny, ale także konflikty liderów ze swoją frakcją.

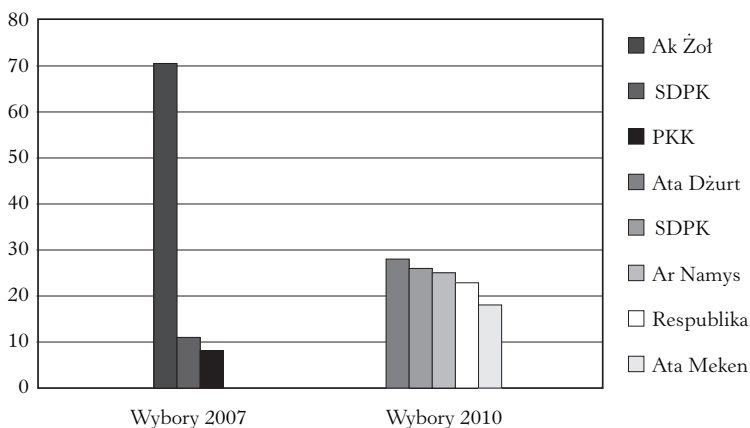
Konkurencja i kooperacja

Alokacja mandatów w nowym parlamencie stworzyła nieznany wcześniej krajobraz polityczny (patrz wykres 1). Nierówne pole gry, faworyzujące partię prezydencką znikło, ustępując pola znacznie bardziej zrównoważonej reprezentacji parlamentarnej, składającej się z pięciu partii. Dobrze ilustruje tę zmianę porównanie alokacji mandatów po wyborach parlamentarnych 2007 i 2010 roku, które odbywały się według tej samej ordynacji wyborczej.

²² E. Huskey, D. Hill, *The 2010 referendum and parliamentary elections in Kyrgyzstan*, „Electoral Studies” 2011, No. 30, pp. 876–879.

²³ Przedstawiciele biznesu stanowili 48% deputowanych Republiki, 42% deputowanych SDPK, w mniejszym stopniu innych frakcji: Ata Meken – 28%, Ar Namys – 24% i Ata Dżurt – 14%. Najwięcej urzędników państwowych miała w swej frakcji Ata Dżurt (54%), Ar Namys (48%) i SDPK (42%), podczas gdy w Ata Meken stanowili oni 28%, zaś w Republice 22% deputowanych. Z powyższych danych wynika, że każda frakcja parlamentarna, z wyjątkiem Ata Meken, złożona była z przedstawicieli tych dwu grup w granicach 70–90% (*The Parliament: issues of transparency and efficiency*, Human Rights Center „Citizens against corruption”, Bishkek 2012, p. 25).

Wykres 1. Alokacja mandatów po wyborach parlamentarnych 2007 i 2010



Źródło: opracowanie własne.

W konsekwencji w parlamencie V kadencji nie było żadnej partii, która mogłaby samodzielnie stworzyć rząd. Co więcej, ugrupowania liderów, wchodzących w skład Rządu Tymczasowego, poniosły relatywną klęskę. Poprzeczkę wyborczą pokonały tylko dwie partie: Socjaldemokratyczna Partia Kirgistanu (SDPK) Ałmazbeka Atambajewa i Ata Meken (AM) Omurbeka Tekebajewa, dysponujące łącznie tylko 36% mandatów. Inne ugrupowania „tymczasowych” (np. Ak Szumkar Temira Sarijewa, BEK, Azymbeka Beknazarowa), nie przeszły progu wyborczego.

Tabela 2. Frakcje parlamentarne na początku V kadencji w Żogorku Kenesza

Nazwa partii	Liczba mandatów	Nazwisko lidera partii/frakcji
Ata Dżurt	28	Kamczybek Taszyjew
SDPK	26	Ałmazbek Atambajew
Ar Namys	25	Feliks Kułow
Republika	23	Omurbek Babanow
Ata Meken	18	Omurbek Tekebajew

Źródło: opracowanie własne.

Poważnym ciosem dla „rewolucjonistów” był także sukces „rewanżyistów”. Najwięcej mandatów zdobyła nacjonalistyczna partia Ata Dżurt, stworzona tuż przed wyborami przez wysokich urzędników i biznesmenów, ściśle związanych z prezydentem Bakijewem, którzy w momencie

przewrotu zdystansowali się od niego. Liderzy tej partii (Taszyjew, Keldibekow) pochodzili głównie z południa, oskarżali Uzbeków o wywołanie czerwcowych pogromów i byli otwartymi przeciwnikami rządów parlamentarnych. Do kampanii wyborczej wnieśli nacjonalistyczny dyskurs o kirgiskiej tożsamości oraz żądanie usunięcia Amerykanów z lotniska Manas.

Dobry wynik wyborczy uzyskała też partia Ar Namys Feliksa Kułowa, który wprawdzie przeszedł do opozycji wobec prezydenta Bakijewa w 2007 roku i wycofał się na pewien czas z życia politycznego, ale miał bardzo krytyczny stosunek do Rządu Tymczasowego, kreował się na „silnego lidera” i żądał powrotu do rządów prezydenckich²⁴, likwidacji amerykańskiej bazy oraz integracji Kirgistanu z Rosją. Partia miała raczej północną tożsamość, choć na swych listach wystawiła wielu przedstawicieli mniejszości etnicznych, w tym Anwara Artykowa, reprezentanta etnicznych Uzbeków z południa.

Centrową pozycję w tym układzie zajmowała Respublika, nowa partia utworzona tuż przed wyborami przez Omurbeka Babanowa, młodego i bogatego biznesmena z Tałas. Respublika nie wpisywała się w typowe podziały regionalne ani polityczne. Była raczej biznesową korporacją niż partią polityczną, prezentowała pragmatyzm i interesy przedsiębiorców, choć jej lider ze względu na swą biografię zajmował w niektórych kwestiach stanowisko zbieżne z „rewolucjonistami”.

Ten szczególny układ na scenie parlamentarnej był najważniejszym czynnikiem, który przesądził o wykrystalizowaniu się podstaw nominalnej demokracji parlamentarnej w Kirgistanie. Specyficzną cechą tego układu było nie tylko istnienie pięciu frakcji o zbliżonej liczbie mandatów, ale także absolutna zdolność koalicyjna wszystkich aktorów. Do powołania gabinetu konieczna była z a w s z e koalicyja przynajmniej trzech partii, a zarazem k a ż d a dająca się pomyśleć trójpartyjna koalicyja była koalicyją minimalnie zwycięską. Takich potencjalnych kombinacji mogło być dziewięć. Ten unikalny układ zmusił wszystkich aktorów do negocjacji i kompromisów – niezależnie od symbolicznych podziałów, ambicji personalnych i bagażu wcześniejszych konfliktów. Uczynił też z jej liderów frakcyjnych autentycznych graczy na polu polityki.

²⁴ To było też zaskoczeniem, bo wcześniej Kułow był zwolennikiem rządów parlamentarnych.

Praktyka tworzenia rządów koalicyjnych w latach 2010–2015

Żadna z partii, które weszły do parlamentu, niezależnie od jej stażu, nie miała doświadczeń w tworzeniu rządów koalicyjnych, gdyż wszystkie dotychczasowe gabinety powoływali i odwoływali prezydenci wedle swego uznania. Liderzy pięciu frakcji parlamentarnych musieli zatem opanować nowe umiejętności negocjacji i kompromisów wedle zasady „learning by doing”. Konstytucja przewidywała trójfazową procedurę tworzenia rządu, wzorowaną na polskiej konstytucji, przypisując prezydentowi rolę „budowniczego koalicji” w przypadku braku jednej partii, zdolnej stworzyć rząd (art. 70). Proces wyłaniania koalicji rządzących miał wiele osobliwości, zygzaków i niespodzianek.

Osobliwym rysem narodzin nominalnie parlamentarnej demokracji było włączenie stanowiska przewodniczącego parlamentu (torąga) do rokowań koalicyjnych nad utworzeniem rządu. Z tego powodu Żogorku Kenesz nie powołał swoich organów kierowniczych ani na inauguracyjnym, ani na pierwszym posiedzeniu parlamentu, gdyż negocjacje koalicyjne przeciągały się przez niemal miesiąc. Symbolicznie osłabiało to znaczenie parlamentu, łamiąc zasadę podziału władz. W dodatku pierwsza umowa koalicyjna i następne stanowiły, że w przypadku rozpadu koalicji rządzącej stanowiska tracą wszystkie nominowane przez nią osoby, w tym przewodniczący parlamentu, który powinien złożyć dymisję w ciągu 3 dni roboczych. Logikę tworzenia rządów koalicyjnych określała raczej sowiecka praktyka jedności władz niż myślenie o nich w kategoriach podziału.

Proces tworzenia koalicji rządowych został przedstawiony sumarycznie w tabeli 3 z użyciem kategorii przyjętych w literaturze politologicznej²⁵. Widać z niej, że w ciągu pięciu lat Żogorku Kenesz wyłonił trzy synkretyczne koalicje większości parlamentarnej, które powołały pięć gabinetów pod kierownictwem pięciu różnych premierów. Partie optujące za powrotem rządów prezydenckich zawiesiły ten postulat natychmiast po wyborach, gdy pojawiła się perspektywa udziału w koalicji rządowej. Wreszcie, wszystkie frakcje pragnęły wejść do rządu, podczas gdy z czasem malała chęć odgrywania roli opozycji.

²⁵ Por. A. Antoszewski, *Tworzenie i utrzymywanie koalicji gabinetowych*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław 2008; W. Baluk, *Koalicje gabinetowe na Ukrainie w latach 2002–2012*, Lublin 2012, s. 23–59.

Tabela 3. Koalicje większości parlamentarnej Kirgistanu w latach 2010–2015

Skład koalicji większości	Nazwisko premiera	Typ koalicji	Model koalicji	Okres rządów	Trwałość gabinetów (w miesiącach)
SDPK+ Respublika+ Ata Meken	Ałmazbek Atambajew	Koalicja minimalnie zwycięska	zbieżna programo- wowa	Porażka w parlamencie	–
SDPK+ Ata Dżurt+ Respublika	Ałmazbek Atambajew	Koalicja przetargu	synkre- tyczna	17 grudnia 2010 – 1 grudnia 2011	12
SDPK+ Respublika+ Ar Namys+ Ata Meken	Omurbek Babanow	Koalicja nadwyż- kowa	synkre- tyczna	23 grudnia 2011 – 25 sierpnia 2012	8
SDPK+ Ar Namys+ Ata Meken	Żantoro Satybal- dijew	Koalicja minimalnie zwycięska	synkre- tyczna	5 września 2012 – 19 marca 2014	18
SDPK+ Ar Namys+ Ata Meken	Dżoomart Otorbajew	Koalicja minimalnie zwycięska	synkre- tyczna	4 kwietnia 2014 – 23 kwietnia 2015	12,5
SDPK+ Ar Namys+ Ata Meken	Temir Sarijew	Koalicja minimalnie zwycięska	synkre- tyczna	2 maja 2015 – 15 paździer- nika 2015 (tj. do końca V kadencji ŻK)	5,5

Źródło: opracowanie własne.

Pierwsza próba stworzenia rządu przez koalicję SDPK+Respublika-Ata Meken, trzech najbliższych sobie programowo partii upadła, gdyż parlament nie zaakceptował jej kandydata Omurbeka Tekebajewa na funkcję przewodniczącego Żogorku Kenesza. Zdecydował o tym brak dyscypliny wśród koalicjantów (6 głosów deputowanych koalicji przeciw tej kandydaturze), ale faktyczną przyczyną tego manewru był sprzeciw Kremla przeciwko objęciu tak eksponowanej funkcji przez „ojca nowej konstytucji”.

Pierwszy gabinet parlamentarny

Sukces odniosła druga koalicja rządowa, będąca zaskakującym mariażem „rewanżystowskiej” partii Ata Dżurt i z partią „rewolucyjną” SDPK i neutralną partią Respublika, która wysunęła kandydaturę Almazbeka Atambajewa na premiera. Głównym zadaniem jego rządu była stabilizacja kraju i przygotowanie nowych wyborów prezydenckich. Koalicja „rewolucjonistów” z „rewanżystami” stanowiła typową koalicję przetargu (*bargaining coalition*), pozwalającą obu stronom uzyskać asymetryczne korzyści z udziału we władzy. Frakcje „rewolucjonistów” (SDPK, Respublika) otrzymały lwią część stanowisk ministerialnych za przyzwoleniem najsilniejszej frakcji parlamentarnej, która bardzo nie chciała zostać w opozycji ze względu na swą polityczną „niepełnowartościowość”. W zamian Ata Dżurt otrzymała stanowisko przewodniczącego parlamentu, jego zastępcy oraz kilka mniej ważnych stanowisk we władzy wykonawczej²⁶. Wejście do koalicji rządowej pozwalało jej liderom zneutralizować wizerunek „bakijewowców” i ochronić swoje biznesy.

Ten układ był przyczyną stałej krytyki rządu przez parlament; rozbieżności nie sprzyjały reformom sądownictwa zainicjowanym przez Rożę Otunbajewą. Wzmoczona aktywność spluralizowanego parlamentu wyrażała się we wzroście liczby uchwał i zarządzeń, która – jak pokazują analizy Tiulegenowa i Tursunkułowej – była najwyższa w historii kirgistańskiego parlamentaryzmu oraz górowała nad aktami innych organów władzy (patrz wykres 2.). Ale koalicja, jednocząca polityków południa i północy przetrwała rywalizację jej liderów o urząd prezydenta (Atambajew, Taszyjew, Madumarow) w roku 2011. W trakcie kampanii prezydenckiej Atambajew ustąpił ze stanowiska premiera, powierzając stanowisko p.o. premiera Omurbekowi Babanowowi.

²⁶ Podział stanowisk rządowych przedstawiał się następująco: Ata Dżurt, największa frakcja parlamentarna, mianowała jednego wicepremiera oraz czterech ministrów (kultury, sprawiedliwości, sytuacji nadzwyczajnych oraz pracy, zatrudnienia i migracji), objęła także stanowisko przewodniczącego jednego komitetu państwowego (ds. gospodarki wodnej i melioracji). Wszystkie kluczowe resorty (MSZ, MSW, ministerstwo finansów, najważniejsze resorty gospodarcze) objęli reprezentanci SDPK (w sumie 11 ministerstw), pozostałe zaś reprezentanci Respubliki (7 ministerstw). Ponadto prezydent Otunbajewa obsadziła, zgodnie z konstytucją, stanowiska ministra obrony i bezpieczeństwa. (*Соглашение о формировании коалиции фракций “Единство и развитие” в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики V Созыва*. „АКИпресс”, 17 декабря 2010). Biografie nowych ministrów zobacz: *Кыргызстан: Что за КАДРом? Депутаты «слепили» кабинет министров*. „МК-Азия”, 21.12.2010, <http://www.fergananews.com/article.php?id=6845>, 5.01.2011.

Dramatyczny spadek aktów prawnych w roku 2010 wynikał z tego, że przez większą część roku parlament nie funkcjonował, prezydenta nie było, zaś dekrety Rządu Tymczasowego, zastępującego wszystkie organy władzy, nie zostały uwzględnione w tym wykresie.

Wykres 2. Dekrety prezydenta, uchwały Żogorku Kenesza i rządu Republiki Kirgiskiej(1990–2014)



Źródło: Медет Тюлегенов, Бермет Турсункулова, *Парламентаризм на электоральном...*, s. 9.

Po zwycięstwie wyborczym²⁷ Atambajew nie oparł się pokusie ograniczenia swych rywali z południa. Wbrew umowie koalicyjnej, która została zawarta na 2 lata, SDPK wycofała się z niej zaraz po inauguracji prezydentury Atambajewa, motywując to koniecznością nowego otwarcia, zaś przewodniczący parlamentu Achmatbek Keldibekow z Ata Dżurt ustąpił ze swej funkcji pod wpływem zmasowanej krytyki ze strony SDPK i Ata Meken. Jego miejsce zajął reprezentant SDPK, zaś Ata Dżurt przeszła do opozycji.

Misję tworzenia nowej większości parlamentarnej otrzymał Omurbek Babanow, który 16 grudnia 2011 stworzył nadwyżkową koalicję, skupiającą cztery partie parlamentarne, z wyjątkiem Ata Dżurt. „Ktoś musi

²⁷ Atambajew zwyciężył już w pierwszej turze wynikiem 62,3% głosów, dystansując dwóch głównych rywali z południa: A. Madumarowa (14,8%) i K. Taszjewa (14,3%); rozbięcie głosów południowego elektoratu ułatwiło mu zwycięstwo. Szerzej na ten temat zob. R. Gortat, *Wiktoria Atambajewa*. „Nowa Europa Wschodnia” 2011, <http://www.new.org.pl>, 2011.11.03, wiktoria_atambajewa.html; M. Fumagali, *The 2011 Presidential Elections in Kyrgyzstan*, „Electoral Studies” 2012, No.4, December, pp. 865–866.

pozostać w opozycji” – argumentował Tekebajew. Paradoksalnie, gabinet Babanowa, dysponujący komfortowym poparciem 92 deputowanych, miał najkrótszy żywot w historii rządów parlamentarnych (8 miesięcy), choć podział stanowisk był w nim bardziej równomierny. Młody premier zainicjował pewne reformy w sferze gospodarczej i podjął reformę administracji oraz wykazywał dużą aktywność w polityce zagranicznej. Jednakże jego rządy obciążył kryzys gospodarczy i afery korupcyjne. W wyniku tych skandali dwie partie koalicyjne (Ar Namys i Ata Meken) wycofały się z koalicji, po czym uczyniła to także SDPK. Babanow musiał odejść, bez obrony swego stanowiska w debacie parlamentarnej.

W latach 2012–2015 następuje pewna recentralizacja władzy w rękach prezydenta zarówno na poziomie formalnym²⁸, jak i nieformalnym. Nastąpiło też złagodzenie kremlowskiej krytyki rządów parlamentarnych w Kirgistanie z powodu prorosyjskiego zwrotu nowego prezydenta: wypowiedzeniu rządowi USA umowy o dzierżawie lotniska Manas od połowy 2014 roku oraz rozpoczęciu negocjacji o przystąpieniu Kirgistanu do Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej w roku 2013.

Zmianie ulega również kreowanie rządów parlamentarnych. Na czele koalicji rządowych nie stali już liderzy frakcji parlamentarnych, lecz technokraci w różnym stylu – sowieckim (Satybalidjew), zachodnim (Otorbajew) bądź ministrowie bez swoich partii w parlamencie (Sarijew). Po drugie, frakcje parlamentarne uległy rozkładowi z powodu wprowadzenia latem 2013 roku ustawy pozwalającej deputowanym na opuszczanie frakcji i tworzenie przez nich grup parlamentarnych bez utraty mandatu²⁹. Rozłąmy dotykają przede wszystkim opozycyjne frakcje Ata Dżurt i Respublika, których reprezentacje kurczą się do 19 deputowanych w pierwszym przypadku i 15 w drugim. Mniejsze straty spotykają też inne frakcje – z wyjątkiem proprezydenckiej SDPK.

²⁸ W połowie 2012 roku parlament przyjął ustawę o współdziałaniu organów państwa w sferze polityki zagranicznej, przyznającą jej prowadzenie prezydentowi (28 czerwca 2012 roku). Wbrew konstytucji, ograniczającej uprawnienia prezydenta do sfery bezpieczeństwa oraz roli arbitra w systemie politycznym, Atambajew uzyskał również pewien wpływ na politykę gospodarczą i inwestycyjną w ramach Narodowej Strategii Ustawicznego Rozwoju na lata 2013–2017, powstałej pod jego egidą (Por. Z. Chotaev, *Kyrgyzstan After 2010: Prospects For a Parliamentary Republic*, „Central Asia and the Caucasus” 2013, Vol. 14, No. 2, http://www.ca-c.org/online/2013/journal_eng/cac-02/09.shtml, 5.10.2013).

²⁹ W roku 2014 Konstytucyjna Izba Sądu Najwyższego uznała ten przepis za sprzeczny z ustawą zasadniczą. Deputowani nowego parlamentu nie będą już mogli opuszczać swej frakcji partyjnej bez złożenia mandatu.

Od jesieni 2012 r. następuje usunięcie wielu deputowanych z parlamentu z powodu wszczęcia przeciwko nim śledztw prokuratorskich i procesów sądowych pod zarzutem korupcji lub innych przestępstw. Jak obliczyli Tiulegenow i Tursunbekowa, śledztwa lub groźba śledztw prokuratorskich (tj. przypadków, w których parlament nie wydał zgody na aresztowanie deputowanego) dotknęła co 12 deputowanego V kadencji, i co czwartego deputowanego Ata Dżurt³⁰.

Wszystko to zredukowało możliwości odgrywania przez parlament samodzielnej roli politycznej. W latach 2012–2015 spadła aktywność Żogorku Kenesza w sferze podejmowania uchwał, a także liczba nadzwyczajnych komisji parlamentarnych, powoływanych z reguły przez frakcje opozycyjne. Pozwala to prezydentowi odgrywać znacznie większą rolę w polityce niż jego uprawnienia, a także niezbyt ekspansywna rola w życiu politycznym. Ostatnie trzy rządy, wyłonione przez parlament V kadencji, były już dziełem tej samej koalicji SDPK+Ar Namys+Ata Meken; zmieniali się tylko premierzy. Ciągłość widoczna była na niższych stanowiskach; z reguły w składzie gabinetu pozostawała prawie połowa dotychczasowych ministrów. Przeciętna trwałość gabinetu wynosiła ponad rok, co nie odbiegało od kirgiskiej przeciętnej dla rządów prezydenckich sprzed 2010 roku. Różnica w stosunku do przeszłości polegała głównie na tym, że prezydent Atambajew nie obsadzał stanowisk państwowych członkami swojej rodziny i nie traktował urzędów państwowych jako źródła pomnażania swego osobistego majątku. Polityka uległa pewnej instytucjonalizacji, ale nadal ważną rolę odgrywają w niej stosunki nieformalne, ze względu na silny związek władzy i własności. Wbrew oczekiwaniom twórców konstytucji, partie polityczne nie wyparły niejasnych grup interesów i tradycyjnych więzi, lecz stały się raczej jeszcze jednym kanałem patronażowej polityki. Wreszcie, utarł się zwyczaj, że obiektem krytyki publicznej i medialnej jest parlament i rząd, podczas gdy prezydent traktowany jest neutralnie, zaś Administracja Prezydenta kryje się w cieniu jego osoby i nie jest oświetlana w mediach, choć jej urzędnicy odgrywają dużą rolę w polityce³¹.

³⁰ M. Тюлегинов, Б. Турсункулова, *Парламентаризм на электоральном...*, s. 12.

³¹ Daniar Narymbajew, szef Administracji Prezydenta w latach 2013–2015, odgrywał nie-małą rolę w polityce kadrowej, blokował projekty zmian ordynacji wyborczej i forsował na forum parlamentu projekt zmian konstytucyjnych, choć prezydent pozbawiony jest prawa inicjatywy ustawodawczej. Nieoczekiwanie podał się do dymisji w lipcu 2015 roku z powodu skandalu korupcyjnego i został skazany na 3 lata więzienia na początku 2016 roku.

Bilans pięcioletnich rządów koalicyjnych

Mimo wszystkich niedoskonałości, pięcioletnie rządy premierowsko-prezydenckie uczyniły znacznie więcej dla demokratyzacji i otwartości kirgiskiej polityki niż poprzednie dwie dekady. Parlament stał się najbardziej otwartym (i najbardziej krytykowanym) organem władzy państwowej, z komisjami współpracowały NGO's, bardziej zliberalizowane i żywe stały się media, komentujące politykę. Do pozytywów zaliczyć należy innowacje, powodujące większą przejrzystość procesu decyzyjnego (otwarta procedura uchwalania budżetu, obowiązek składania deklaracji majątkowych przez deputowanych i wysokich urzędników, konkursy na stanowiska, etc.). Z wyjątkiem turbulentnego roku 2013³², starcia polityczne odbywały się na ogół w ścianach parlamentu, a nie na ulicy, co obniżyło poziom kirgiskiej „mityngokracji” i przyczyniło się do stabilizacji kraju. Partie polityczne, (przynajmniej ich liderzy) stały się w miarę samodzielnymi aktorami, biorącymi udział w polityce państwowej i kadrowej. Wszyscy aktorzy zyskali nowe doświadczenia funkcjonowania w ramach dualistycznej egzekutywy. Stosunki na linii parlament – prezydent miały konsensualny charakter. Z większą nieufnością deputowani odnosili się do rządów, które sami powoływali. Niemniej, stosunki między organami władzy były na tyle kooperacyjne, że pozwoliły na stabilizację kraju i pewną instytucjonalizację polityki. W trakcie V kadencji parlament przyjął ponad 1300 ustaw, z czego prawie połowę zgłosili deputowani³³, nieco ponad połowę rząd. Prezydent zawetował ok. 15% ustaw przyjętych przez parlament. Żadne jego weto nie zostało przełamane.

Wadą funkcjonowania rządów, wyłanianych z większości parlamentarnej, była koncentracja na rozwiązywaniu bieżących problemów. Żaden rząd nie wniósł idei o strategicznym znaczeniu dla rozwoju kraju. Wraz ze stabilizacją, zainteresowanie reformami systematycznie spadało. Kluczowa reforma sądownictwa nie została zakończona i przyniosła umiarkowane rezultaty, reforma administracji sprowadziła się do kosmetycznych zmian i redukcji personelu, zaś reforma organów ochrony przestrzegania prawa (prokuratura, milicja, służby specjalne) nie została podjęta wcale. W tych warunkach walka z korupcją, będąca sztandarowym hasłem prezydenta Atambajewa, nie przybrała systemowego charakteru.

³² Szerzej na ten temat zob. R. Gortat, *Kirgistan: złoto i polityka*, „Społeczeństwo i Polityka – Pismo Edukacyjne” 2014, nr 3, s. 25–55.

³³ Trzeba jednak pamiętać, że regulamin Żogorku Kenesza pozwala na zgłoszenie projektu ustawy nawet pojedynczemu deputowanemu.

W latach 2012–2015 następowało stopniowe przejmowanie kontroli nad tworzeniem i działaniem rządu przez ośrodek prezydencki, ale do pełnego odtworzenia monocentrycznej piramidy władzy i korupcji, znanej z czasów Akajewa i Bakijewa, także nie doszło. Zastąpił je układ kilku piramid, dysponujący zróżnicowanymi aktywami. Jedyną poważną zmianą była akcesja do EAWG.

Problematyczna okazała się też praktyka podziału stanowisk rządowych między frakcje parlamentarne (tzw. kwoty), które nierzadko traktowały swoje resorty i podległe im agencje państwowe jak prywatne włości. Utrudniało to koordynacji polityki rządowej i sprzyjało klientelizmowi i korupcji. Wady te stopniowo korygowano. Poważne słabości nowego systemu rządów wynikały z niedojrzałości raczkujących partii i braku systemu partyjnego z prawdziwego zdarzenia. Potrzebne będą dwa-trzy cykle wyborcze, by to się zmieniło.

Kirgistan u progu nowego cyklu wyborczego

W roku 2015 Kirgistan wszedł w drugi cykl wyborczy, oparty na regulacjach konstytucji 2010 roku. Otworzyły go wybory parlamentarne z 4 października 2015 roku, a zakończą wybory prezydenckie pod koniec 2017 roku. Ten cykl ma znacznie większą wagę niż poprzedni. Pierwszy cykl w istocie legitymizował opozycyjne elity, które doszły do władzy w drodze przewrotu. Dopiero drugi cykl będzie rzeczywistym testem na ich demokratyczne deklaracje i zdolność do akceptowania zinstytucjonalizowanych reguł rywalizacji politycznej. Stawkę podbija przystąpienie do EAWG, której nadają ton autorytarni przywódcy Rosji i Kazachstanu. Jak ten układ wpłynie na zachowania aktorów politycznych w Kirgistanie?

Kampania parlamentarna 2015 roku

W przedbiegach kampanii parlamentarnej obserwować można było niejednoznaczne stanowisko kirgiskich władz. Z jednej strony prezydent Atambajew zapewniał, że Kirgistan chce kontynuować rządy parlamentarne i pragnie przeprowadzić uczciwe i przejrzyste wybory deputowanych w roku 2015. W tym celu rozpoczęto wdrażanie nowych technologii: elektronicznego spisu wyborców na podstawie danych biometrycznych oraz automatycznych urn, liczących oddane głosy. Proces biometryzacji

nie był wolny od konfliktów i napięć³⁴, ale generalnie wpłynął pozytywnie na przebieg wyborów i ustalanie ich wyniku, choć prawie jedna trzecia dorosłych obywateli, którzy nie złożyli wymaganych danych, nie mogła wziąć udziału w głosowaniu.

Z drugiej strony, w końcu 2013 roku prezydent Atambajew nazwał SDPK „partią prezydencką” i żałował, że ma ona tak mało mandatów w parlamencie; inaczej znacznie szybciej zaprowadziłby porządek w kraju³⁵. To dało impuls do zabiegów o strukturyzację przyszłej sceny politycznej za pomocą zabiegów proceduralnych. Podstawowych zasad wyboru deputowanych, ustanowionych przez ustawę z 2011 roku, nie zmieniono. Jednakże 23 kwietnia 2015 roku parlament uchwalił poprawkę do ordynacji wyborczej podnoszącą progi wyborcze i inne wymogi uczestnictwa. Ogólnokrajowy próg wzrósł z 5% do 7%, zaś regionalny z 0,5% do 0,7%. (oznacza on konieczność uzyskania 0,7% głosów przez listę partyjną w każdym z siedmiu obwodów, a także w dwóch miastach stołecznych – Biszkeku i Osz). Dziesięciokrotnie podniesiono również wysokość depozytu wyborczego, które musiały wpłacić partie dla uzyskania rejestracji swej listy kandydatów (wynosi ona obecnie równowartość 76 tysięcy dolarów; suma ta przepada, jeśli partia nie uzyska przynajmniej 5% głosów). Radykalnie zwiększono limit wydatków wyborczych dla komitetów wyborczych oraz liczbę kandydatów na liście partyjnej, zgłoszonej do rejestracji; poprzednio musiała zawierać 120 nazwisk, teraz od 120 do 200³⁶. Wiodło to do dalszej komercjalizacji wyborów. Mimo podniesienia poprzeczki dla pretendentów do mandatów, nowe wymogi

³⁴ Problemy te opisałam szczegółowo w artykule poświęconym sytuacji przedwyborczej w Kirgistanie, (R. Gortat, *Kirgistan u progu elekcji parlamentarnej 2015*, Ośrodek Analiz Politycznych UW, 15 września 2015, <http://oapuw.pl/kirgistan-u-progu-wyborow-parlamentarnych-2015-analiza-dr-radzislawy-gortat/>).

³⁵ H. Fejne, *Atambaev nazval SDPK „prezidenckoj partiej”, „Kloop.kg”*, 16.12.2013, <http://kloop.kg/blog/2013/16/hronika-press-konferentsija-atambaeva-po-itogam-goda>, 23.12.2013.

³⁶ Intencją tej zmiany była maksymalizacja funduszy na kampanię wyborczą, pobieranych od każdego z kandydatów. Najwyższe sumy wpłacały, oczywiście, osoby umieszczone na szczycie listy wyborczej (200–500 tys. dolarów), ale niższe sumy w wysokości np. 30 tys. dolarów, jak w Ata Meken, pobierano od wszystkich kandydatów obiecując, że kolejność kandydatów na liście zmieni się po wyborach w zależności od liczby głosów, jakie kandydat uzyska na powierzonym mu terytorium. Partie nie miały prawa zmieniać kolejności kandydatów na liście wyborczej po głosowaniu, ale – jak przekonywał Omurbek Babanow- każdy z kandydatów mógł złożyć dobrowolną rezygnację. Dlatego w niektórych partiach, wraz z oświadczeniem o woli kandydowania, kandydaci składali na ręce lidera partii takie podanie z własnym podpisem, lecz bez daty. Babanow domagał się także złożenia przysięgi na wierność frakcji po uzyskaniu mandatu.

spełniło 14 partii politycznych, które zostały dopuszczone do rywalizacji wyborczej.

Po trzecie, wbrew memorandum, zabraniającego wnoszenia zmian do konstytucji przed 1 września 2020 roku, wiosną 2015 roku zgłoszono projekt „punktowej” zmiany ustawy zasadniczej, który chciano wprowadzić w referendum wraz z wyborami parlamentarnymi. Zmiany szły w kierunku wzmocnienia funkcji premiera wobec rządu i władzy lokalnej, ograniczenia niezawisłości sądownictwa oraz wzmocnienia pozycji liderów partyjnych wobec deputowanych i frakcji parlamentarnych. Komentatorzy sugerowali, że Atambajew przygotowuje w ten sposób grunt do objęcia funkcji premiera po ukończeniu swej jedynej kadencji prezydenckiej, a w perspektywie do powtórzenia rosyjskiego modelu sukcesji prezydent-premier-prezydent.

Jednakże jawne złamanie memorandum wywołało burzliwą debatę w mediach³⁷ oraz protesty środowisk intelektualnych, a także pikiety organizacji pozarządowych przed parlamentem w obronie konstytucji. „Niech pan będzie pierwszym prezydentem, który nie czyni zamachu na ustawę zasadniczą kraju. Konstytucja powinna być niewzruszona” – głosił apel uczestników Forum Obywateli do prezydenta Atambajewa. Ostrzegano, że rewizja konstytucji jest brzemienna w skutkach; wiedzie do uzurpacji władzy, jak w przypadku dwóch poprzednich prezydentów Akajewa i Bakijewa³⁸. Nie bez znaczenia była też krytyka projektu poprawek przez Komisję Wenecką³⁹, a także sytuacyjna zbieżność zachodniej krytyki z rosyjskimi obawami o stabilność sytuacji w Kirgistanie⁴⁰.

³⁷ Przegląd komentarzy zwolenników i przeciwników zmiany ustawy zasadniczej zob. Е. Иващенко, *Кыргызстан: Конституцию пытаются поставить на «рельсы стабильности»*, „Fergana.news”, 04.06.2015, <http://www.fergananews.com/articles/8572>, (15.06.2015); Д. Подольская, М. Ниязова, *Еще раз про перекройку Конституции*. ИА «24.kg», 16/06/15, <http://www.24kg.org/politika/14442>, 20.06.2015.

³⁸ «Форум граждан» Атамбаеву: Изменение Конституции «чревато узурпацией власти». “Kloop.kg”, 26 июня, 2015, <http://kloop.kg/blog/2015/06/26/forum-grazhdan-atambaevu-izmenenie-konstitutsii-chrevato-uzurpatsiej-vlasti>, 28.06.2015.

³⁹ Pomysł przekształcenia Izby Konstytucyjnej w organ konsultacyjno-doradczy surowo ocenili członkowie Komisji Weneckiej, uznając, że to nasili prezydencką władzę i oznaczać może koniec parlamentaryzmu. „Dla kraju znajdującego się w okresie przejściowym jest ogromnie ważne, by istniał organ, umożliwiający rozstrzygnięcie sporów między organami władzy. W przeciwnym wypadku cała władza znajdzie się w jednym ręku” (cyt. za: Д. Подольская, *Конституционная палата.kg. Всем выйти вон*. ИА «24 kg», 14/05/15, <http://www.24.kg/politika/12434>, 7.2015).

⁴⁰ Kirgisy autorzy różnie identyfikują zewnętrznych aktorów, którzy przyczynili się do odwołania projektu rewizji konstytucji. Zamira Sydykova sugerowała, że stało się tak

W rezultacie prezydent Atambajew poprosił liderów koalicji rządzącej o wycofanie projektu pod koniec czerwca⁴¹.

Wreszcie, u progu elekcji zaznaczył się wpływ wstąpienia do EAWG na kirgiską politykę. Było nim, po pierwsze, jednostronne wypowiedzenie przez gabinet Sarijewa międzyrządowej umowy z USA o warunkach dostarczania amerykańskiej pomocy dla Kirgistanu w reakcji na przyznanie nagrody Azymżanowi Askarowowi przez Departament Stanu⁴². Po drugie, pod obrady parlamentu wniesiono kopię rosyjskiej ustawy o „agentach zagranicznych”, mającej ograniczyć swobodę działania NGO's oraz restrykcyjnej ustawy o karaniu za propagandę nietradycyjnych orientacji seksualnych (LTBG). Jednakże żadna z nich nie została przyjęta do końca kadencji z powodu krytyki wewnętrznej i presji zewnętrznej⁴³. U progu elekcji dało się zauważyć wyraźne wzmocnienie propagandy antyamerykańskiej w duchu rosyjskich tub propagandowych oraz próby ograniczenia miękkimi środkami niezależnych ośrodków formułowania alternatywnych opinii, a także presja na NGO's przez ich stygmatyzację, przemilczanie lub spychanie na margines życia publicznego jako rozsadników niestabilności i obcych wzorców⁴⁴.

na skutek krytyki Unii Europejskiej, która zagroziła wstrzymaniem pomocy finansowej w przypadku zarządzenia referendum. Zajnidin Kurmanow twierdził natomiast, że projekt wycofano pod naciskiem Kremla, zaniepokojonego protestami w Armenii, odbywających się w tym samym czasie i obawą, że rozszerzą się one także na Kirgistan (cyt. za: Д. Подольская, *Конституция.kg: Опять перекройка...*, cyt. wyd.). Wersję tę potwierdza Bakyt Dubanajew pisząc, że Kirgistan niepotrzebnie dorzucił reformę konstytucji do wielu napięć wywołanych przez kłopoty wewnętrzne i trudności adaptacji kirgiskiej gospodarki do wymogów EAWG. (Б. Дубанаев, *Предложения к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики»*, „Akipress”, http://mnenie.akipress.org/unews/un_post:4042), 10.07.2015.

⁴¹ Президент А. Атамбаев попросил Кулова, Текебаева и Турсунбекова отозвать проект закона о внесении поправок в Конституцию. „Akipress”, 27 июня 2015, <http://kg.akipress.org/news:617601>, 16.07.2015.

⁴² R. Gortat, (Nie)podległy Kirgistan, „Nowa Europa Wschodnia”, 7 sierpnia 2015, <http://www.new.org.pl/2293,post.html>, 7.08.2015.

⁴³ Д. Подольская, *НПО. Игры в шпионов*. ИА «24.kg», 26/06/15, <http://www.24.kg/obschestvo/15132>, (20.07.2015); А. Кутуева, *Спикер парламента Кыргызстана заверил, что по законопроекту об иностранных агентах будет принято взвешенное решение*. ИА «24.kg», 1/07/15, <http://www.24.kg/parlament/15450>, 20.07.2015.

⁴⁴ Rozmowa autorki z Dinarą Oszurachonową, przewodniczącą Koalicji o Demokrację i Społeczeństwo Obywatelskie, Biszkek, 16 września 2015; rozmowa autorki z Emilem Dżurajewem, Akademia OBWE, Biszkek, 21 września 2015.

Wynik wyborów parlamentarnych 2015 roku i jego konsekwencje

Kampania wyborcza miała jednak charakter otwarty, cechujący się wysoką rywalizacją partyjną i została uznana za najbardziej wolną i przejrzystą w całej historii Kirgistanu zarówno przez obserwatorów międzynarodowych, jak i krajowych⁴⁵. Elektroniczny system liczenia głosów generalnie się sprawdził, przyczyniając się do wzrostu zaufania do ogłoszonych wyników.

Wybory parlamentarne 2015 r. wyróżniały trzy nowe cechy. Po raz pierwszy od dekady nie było masowych protestów po ogłoszeniu werdyktu CKW. Po drugie, była to najdroższa kampania w historii Kirgistanu. Trzykrotnie wzrosły przeciętne wydatki partii politycznych na uzyskanie mandatu, które wahały się od 59 tysięcy dolarów w przypadku SDPK do 129 tysięcy dolarów w przypadku Ogunnuu-Progress. W Kirgistanie są to sumy ogromne. Rozporządzenie mediami i środkami administracyjnymi redukowało wydatki finansowe, ale ich nie zastępowało. Ważne były przede wszystkim pieniądze⁴⁶. Po trzecie, partie, które przekroczyły progi wyborcze (a także partia Emgek-Butun Kirgistan, która znalazła się tuż pod progiem), uzyskały dość równomierny rozkład głosów w całym kraju, co wyraźnie kontrastowało z wyborami 2010 roku⁴⁷. Może to świadczyć o postępującej instytucjonalizacji partii politycznych, które uzyskują poparcie elektoratu niezależnie od pochodzenia ich liderów. Nie wiadomo jednak, jaki udział w tym zjawisku miał unifikujący czynnik kupowania głosów przez większość ugrupowań.

W rezultacie, w parlamencie znalazły się tylko partie, które zasiadały w nim w poprzedniej kadencji lub wywodziły się z grup rozłamowych. W składzie deputowanych wzrosła liczba biznesmenów i ludzi mających

⁴⁵ Nie znaczy to, że wszystko odbyło się idealnie. CKW anulowała wyniki wyborów w 8 okręgach ze względu na naruszenia prawa wyborczego. Ocena wyborów przez obserwatorów krajowych zob. *Итоговый отчет по результатам долгосрочного и краткосрочного наблюдения за выборами депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 4 октября 2015 г.* Общественное объединение «Коалиция за демократию и гражданское общество», [Бишкек, 1 декабря 2015], s. 3, <http://www.coalition.kg/images/news/pdf>, 2.03.2016. Ocena zagraniczna zob. *Kyrgyz Republic Parliamentary Elections, 4 October 2015 OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report*. <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/219186?download=true>, 2.03.2016.

⁴⁶ Szerzej na ten temat zob. А. Доолоткельдиева, *Местные выборы в Кыргызстане: к более закрытой и коммерческой политике?* „Cabar.asia”, 29.04.2016, <http://cabar.asia/ru/asel-doolotkeldieva-mestnye-vybory-v-kyrgyzstane-k-bolee-zakrytoj-i-kommercheskoj-politike>, 26.06.2016.

⁴⁷ *Итоговый отчет...*, s. 78–82.

kariere biznesową w swoim życiorysie. Wedle szacunków, odsetek ich wahał się od niemal połowy deputowanych w przypadku SDPK do prawie 70% w przypadku Ogunu-Progress (patrz kolumna 3 w tabeli 4). W parlamencie znalazł się przy tym najbardziej pragmatyczny skład poprzednich frakcji, podczas gdy deputowani krytyczni znaleźli się na dalekich miejscach listy i nie uzyskali mandatów lub stworzone przez nich ugrupowania przepadły w wyborach. Powszechnie zaczęto mówić o oligarchizacji kirgiskiej polityki. Tyle tylko, że oligarchami w Kirgistanie są właściciele małego i średniego biznesu, a nie właściciele wielkich korporacji energetycznych czy konglomeratów przemysłowych, jak w Rosji czy na Ukrainie. Ten stan rzeczy sprzyja utrzymywaniu się swoistego pluralizmu politycznego i konkurencji w łonie elit, utrudniającego konsolidację autorytarnych rządów, gdyż właściciele owych kapitałów są rozproszeni po całym kraju, mając zakorzenienie w lokalnych społecznościach, które jednocześnie kontrolują i sponsorują.

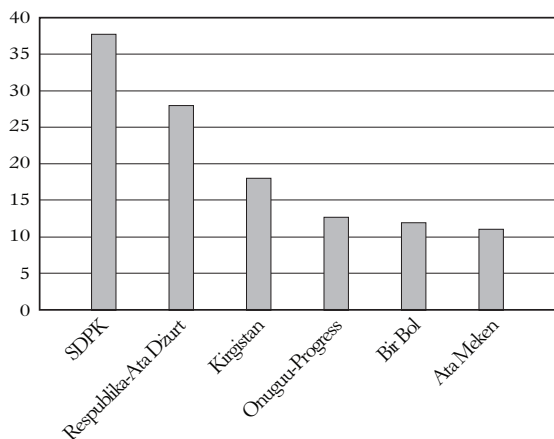
Tabela 4. Rezultaty wyborów parlamentarnych 4. X. 2015 w Kirgistanie

Lp.	Nazwa partii politycznej	Procent głosów	Liczba mandatów	Procent deputowanych poszczególnych frakcji z biznesową karierą w życiorysie*
1.	SDPK	27,56	38	44,7
2.	Respublika-Ata Dżurt	20,26	28	53,6
3.	Kyrgyzstan	13,07	18	50,0
4.	Onuguu-Progress	9,39	13	69,2
5.	Bir Bol	8,59	12	50,0
6.	Ata Meken	7,80	11	45,0

* obliczenia własne na podstawie danych opublikowanych przez Tazabek, <http://www.tazabek.kg/news:396771>, 7.10.2015.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CKW.

Wykres 4. Alokacja mandatów w Żogorku Kenesze VI kadencji



Źródło: opracowanie własne.

Polityka koalicyjna w nowych realiach

Wynik wyborów parlamentarnych z 4 października 2015 r. sprawił, że rządy koalicyjne okazały się konieczne. SDPK, „partia prezydencka”, powiększyła wprawdzie swoją reprezentację, wysuwając się na pierwsze miejsce wśród frakcji parlamentarnych, lecz uzyskała wynik poniżej własnych oczekiwań, zdobywając tylko jedną trzecią mandatów. Jednakże jej lider z łatwością doprowadził do stworzenia czteropartyjnej partii koalicji rządowej SDPK + Kirgyzstan + Ogunuu-Progress + Ata Meken, dysponujących komfortową większością 80 mandatów⁴⁸. W ten sposób poza obrębem władzy wykonawczej pozostawiono Respublikę-Ata Dżurt, drugą co do wielkości frakcję parlamentarną, której lider marzył o objęciu stanowiska premiera⁴⁹. Obsadę najważniejszych stanowisk cechował duży stopień ciągłości. Na

⁴⁸ Koalicja ta mogłaby się spokojnie obejść bez Ata Meken, gdyż trzy pozostałe frakcje rządowe dysponowały większością parlamentarną także bez niej, ale uznano, że pozostawienie w opozycji lidera najstarszej partii parlamentarnej, posiadającego pewną charyzmę, jest zbyt niebezpieczne. Wejściem do rządu był zainteresowany również Omurbek Tekebajew, gdyż jego partia ledwo pokonała próg wyborczy, co mogło oznaczać jej ostateczny zmierzch bez rządowego zaplecza.

⁴⁹ Babanow nie kryje swych ambicji prezydenckich i ma środki finansowe dla przeprowadzenia kampanii, ale jego ambicje są ograniczane przez innych aktorów politycznych. Np. przy podziale stanowisk kierowniczych Żogorku Kenesza, na funkcje przypisane opozycji wybrano przedstawicieli Bir Bol, piątej po względem liczby mandatów partii, pozostawiając drugą z nich bez żadnych kierowniczych funkcji.

przewodniczącego parlamentu VI kadencji został wybrany Asylbek Dżeenbekow z SDPK, który przewodniczył legislatywie poprzedniej kadencji (od roku 2012), zaś urząd premiera, zgodnie z przewidywaniami, objął ponownie Temir Sarijew. Nadwyżkowa koalicja może zachować trwałość nawet przy opuszczeniu jej przez jedną frakcję. Co więcej, rząd faktycznie nie miał opozycji. Dwie nominalnie opozycyjne frakcje Respublika-Ata Dżurt (28 mandatów) i Bir Bol (12 mandatów) nie pały się do podjęcia takiej roli ze względu na swój biznesowo-establishmentowy charakter. Chętnie weszłyby natomiast do rządu przy pierwszej nadarzającej się okazji.

Tabela 4. Koalicje większości parlamentarnej po elekcji parlamentarnej 2015

Skład koalicji	Nazwisko premiera	Typ koalicji	Model koalicji	Okres rządów	Długość sprawowania w miesiącach
SDPK+Kyrgyzstan +Ogunuu-Progress +Ata Meken	Temir Sarijew	nadwyżkowa	Synkretyczna	17 listopada 2015 – 11 kwietnia 2016	6
SDPK+Kyrgyzstan +Ogunuu-Progress +Ata Meken	Soorobaj Dżeenbekow	nadwyżkowa	Synkretyczna	13 kwietnia 2016 – ?	?

Źródło: opracowanie własne.

Przed Sarijewem piętrzyły się za to problemy gospodarcze, związane ze wzrostem kursu dolara, spowolnieniem gospodarczym w Rosji i w Chinach oraz perypetiami z adaptacją gospodarki Kirgistanu do wymogów EAWG⁵⁰, a także problemami granicznymi z Uzbekistanem, które zaostrzyły się na początku 2016 roku⁵¹. Energiczny premier radził sobie z nimi nie najgorzej. Wielu upatrywało w nim następcę Atambajewa w ramach kontrolowanej sukcesji. Jego kariera skończyła

⁵⁰ Por. np. И. Шаршеев, *Анализ основных результатов членства Кыргызстана в ЕАЭС*. „Cabar.asia”, 3.06.2016, <http://cabar.asia/ru/iskender-sharsheev-analiz-osnovnyh-rezultatov-chlenstva-kyrgyzstana-v-eaes>, 27.07.2016. Т. Кудрявцева, *КР в ЕАЭС: когда в товарищах согласия нет*. ИА «24.kg», 14/06/16, <http://24.kg/eaes/33386> (27.07.2016): тејзе: *КР в ЕАЭС: 9 месяцев в режиме ожидания*, ИА «24.kg», 12/05/16, <http://24.kg/eaes/31838>, 27.07.2016.

⁵¹ К. Geine, *Kyrgyzstan: The Villages Trapped by Border Discord*, „Euroasianet.org”, March 31, 2016, www.eurasianet.org/node/78046, 10.05.2016; Д. Юсупова, *В кабмине назвали место, где будет поставлена новая телевышка в Кербене*. „Zanoza”, 01 апреля 2016, <http://zanoza.kg/335843>, 10.05.2016.

się nieoczekiwanie z powodu skandalu korupcyjnego wokół budowy drogi Bałykczy-Turumdu przez chińską firmę. Premier twierdził, że nie miał nic wspólnego z feralnym kontraktem i utrzymywał, że jego rząd jest obiektem nagonki, ale po kilku dniach dobrowolnie podał się do dymisji (11 kwietnia 2016 r.), którą prezydent podpisał jeszcze tego samego dnia⁵². Sprawozdanie z rocznej działalności rządu, złożone tuż przed skandalem, parlament przyjął do wiadomości⁵³.

Drugi rząd parlamentarny

Początkowo wydawało się, że stanowisko premiera przypadnie w udziale Kanatowi Isajewowi, liderowi współrządzącej frakcji Kirgistan, który rozkręcił aferę budowlaną. Jednakże po dwóch dniach intensywnych konsultacji między Białym Domem i liderami frakcji parlamentarnych, nominację na szefa rządu uzyskał nieoczekiwanie Soorobaj Dżeenbekow, doradca prezydenta, a wcześniej gubernator obwodu oszyńskiego, będący zarazem rodzonym bratem przewodniczącego parlamentu Asylbeka Dżeenbekowa, który w związku z tym podał się do dymisji. 13 kwietnia 2016 r. parlament jednogłośnie zaakceptował kandydaturę Soorbaja Dżeenbekowa, członka SDPK, na premiera oraz zatwierdził program, strukturę i skład nowego rządu. Nowy szef gabinetu jest bliskim współpracownikiem prezydenta, zaś o jego umiejętnościach zmagania się z problemami kraju nic nie wiadomo. Faktycznie rząd pozostał ten sam – z wyjątkiem usunięcia ministra transportu, zamieszanego w skan-

⁵² П. Плотникова, *Сариев подал в отставку*, „МК Киргизия”, 12.04.2016, <http://www.mk.kg/articles/2016/04/13>, 25.04.2016; Т. Сариев, *«Я намерен оставаться в политике»*, <http://www.kabar.kg/politics/full/104943>, 15.04.2016; *Текст последнего заявления Т. Сариева на должности премьера*, <http://kg.akipress.org/news:633330>, 25.04.2016.

⁵³ *Работа ЖК за неделю: Работу правительства за 2015 год пришлось признать удовлетворительной*. АКИpress, 29 апреля 2016, kg.akipress.org/news:745462, 30.05.2016.

Dymisja Sarijewa wywołała ożywioną debatę w mediach oraz wśród polityków, gdyż miał opinię w miarę samodzielnego polityka z pewną dozą charyzmy oraz energicznego oraz skutecznego szefa rządu. Niektórzy komentatorzy wskazywali, że dymisja Sarijewa była przesadzona i nastąpiłaby nawet bez korupcyjnego skandalu ze względu na koniunkturalne manewry, związane z przyszłorocznymi wyborami prezydenckimi. „Sarijew był premierem kompromisu, który się wyczerpał” – stwierdził jeden z analityków. „Premierzy poruszają się u nas po wąskiej ścieżce: powinni być wystarczająco silni, by móc zmierzyć się z wyzwaniem, stojącymi przed krajem, a zarazem wystarczająco niesamodzielnymi, by nie wyrastać zanadto poza granice wytyczone przez Administrację Prezydencką. Przed rokiem było większe zapotrzebowanie na samodzielność, teraz na jej przeciwieństwo”.

dal korupcyjny. Zmiany w strukturze rządu przeprowadzono dopiero po trzech miesiącach. Na wniosek deputowanych z SDPK, parlament wprowadził poprawki do ustawy „O rządzie”, które pozwalają premierowi na samodzielne dymisjonowanie ministrów „za działania lub brak działań, powodujących utratę zaufania do nich”⁵⁴.

Sposób tworzenia obu gabinetów świadczy niezbicie o przesunięciu się ośrodka decyzyjnego z parlamentu do Administracji Prezydenta, w czym ważną rolę odgrywa pośrednictwo frakcji parlamentarnej SDPK. Wybory nowego przewodniczącego parlamentu, którym został lider tej partii Czynybaj Tursunbekow, który pełnił również rolę przewodniczącego rady obecnej koalicji rządzącej, jeszcze bardziej wzmocniły jej pozycję na scenie politycznej. Obecnie członkowie SDPK stoją na czele legislatywy, egzekutywy (a ponadto są ministrami w kluczowych resortach, takich jak ministerstwo spraw zagranicznych, ministerstwo spraw wewnętrznych, ministerstwo finansów itp.), organów kontrolnych i zarządzających oraz wielu władz lokalnych, w tym są merami Biszkeku i Osz. SDPK obsadziła też wiele kluczowych stanowisk nierządowych ludźmi, którzy nie są formalnie jej członkami, lecz mają bliskie relacje z prezydentem lub jego otoczeniem. Wśród tych stanowisk należy wymienić szefa Państwowego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego, Prokuratora Generalnego, szefa Państwowej Komisji Obrachunkowej, Państwowej Służby Rejestracyjnej, przewodniczącą Centralnej Komisji Wyborczej oraz wielu szefów administracji rejonowej. Powstały zatem wszelkie przesłanki do przekształcenia SDPK z partii współrządzącej w dominującą „partię władzy”⁵⁵.

Jak ten układ wpłynie na przyszłoroczne wybory prezydenckie?

Na to pytanie w tej chwili (połowa lipca 2016 r.) odpowiedzieć najtrudniej. W ciągu dziewięciu miesięcy, jakie upłynęły od wyborów parlamentarnych, zaobserwować można było wiele niejasnych deklaracji i ruchów robaczkowych, z których nie wyłonił żaden klarowny obraz. Spróbujmy naszkicować najważniejsze rysy tego stanu rzeczy.

⁵⁴ Н. Осмонова, *Жогорку Кенеш одобрил законопроект, по которому министр может быть освобожден от должности по представлению главы правительства*. ИА «24.kg», 15/06/16, <http://24.kg/vlast/33457>, 5.07.2016.

⁵⁵ Transformacja „w dominującą „partię władzy” nie będzie zapewne natychmiastowa, gdyż SDPK cierpi również, choć w mniejszym stopniu, na te same słabości, co inne ugrupowania: jest konglomeratem różnych grup polityczno-biznesowych, cechuje ją brak dyscypliny i wspólnego programu. Także koalicja rządząca nie jest wolna od wewnętrznych rywalizacji. W ostatnich nominacjach kadrowych zwraca uwagę nominowanie na kluczowe stanowiska ludzi, bezpośrednio związanych z Atambajewem.

Wybory prezydenckie i konstytucyjna puszka Pandory

Prezydent Atambajew wielokrotnie deklarował, że nie zamierza zmieniać konstytucji, by przedłużyć swe rządy na drugą kadencję. Zbyt dobrze wie, czym to się kończyło w przeszłości. Po wyborach parlamentarnych oświadczył również, że nie pretenduje do objęcia urzędu premiera ani przewodniczącego parlamentu po zakończeniu swej jedynej 6-letniej kadencji. Jednocześnie wciąż powtarza, że konstytucja nie przeszła „próby czasu”, ma wady i „miny”, które mogą negatywnie zaważyć na przyszłości, więc trzeba ją zmienić. W listopadzie 2015 r. zaskoczył deputowanych stwierdzeniem, że Kirgistan powinien zmierzać w kierunku pełnego systemu parlamentarnego, by wykluczyć ryzyko związane z rywalizacją o urząd prezydenta w elekcji powszechnej. „Jeśli Kirgistanczykowie popełnią błąd, dając się nabrać na „słodkie obietnice i pieniądze”, to na czele państwa może stanąć ktoś podobny do Maksyma Bakijewa (...) „w naszej ustawie zasadniczej jest szereg sprzeczności, które mogą przeszkodzić temu, by dostojni ludzie przewodzili Kirgistanowi”⁵⁶. Jakie to sprzeczności – nie wyjaśnił. Podobne stanowisko zaprezentował w grudniu, a także w marcu „Lepiej byłoby dla mnie, żebym nie zmieniał konstytucji, ale jeśli jej wady wyjdą na jaw, to obywatele powiedzą, że wiedziałem o tym, lecz nic nie zrobiłem”⁵⁷. Kolejnym pretekstem do podobnych wynurzeń stał się wniosek ONZ o ponowne rozpatrzenie wyroku na Azymżana Askarowa. Tym razem prezydent, a zwłaszcza jego otoczenie, lansował pogląd, że w konstytucji są przepisy zagrażające suwerenności i bezpieczeństwu Kirgistanu⁵⁸.

Wypowiedzi te interpretowano jako zamiar rewizji konstytucji po to, aby nowego prezydenta wybierał parlament. Wiosną 2016 r. prasa spekulowała, że Administracja Prezydenta planuje rozpisanie referendum, w którym naród unieważni memorandum w drodze głosowania powszechnego oraz przyjmie poprawki konstytucyjne, wprowadzające pośrednie wybory głowy państwa. Następnie zostaną ogłoszone wybory parlamentarne, by następcę Atambajewa wybierał już nowy skład Żogorku Kenesza. Ale żaden projekt zmiany konstytucji nie został wniesiony do parlamentu

⁵⁶ Н. Осмонова, *Кыргызстану с парламентско-президентской формы правления пора переходить на полностью парламентскую форму правления*, ИА «24.kg», <http://24.kg/parlament/22336>, 10.12.2015.

⁵⁷ И. Марченко, *Алмазбек Атамбаев: Надо вместе решить, оставлять ли «мины» в Конституции*. ИА «24.kg», 12/03/16, <http://www.24kg.org/obschestvo/29012>, 15.03.2016.

⁵⁸ *Алмазбек Атамбаев: Из Конституции Кыргызстана нужно убрать пункты, несущие угрозу суверенитету и безопасности страны*. „Fergananeews.com”, 6.05.2016, <http://www.fergananeews.com/news/24739>, 8.05.2016.

przed końcem pierwszej sesji, która zakończyła się 30 czerwca⁵⁹. Tymczasem czasu jest coraz mniej. Wybory prezydenckie powinny się odbyć w trzecią niedzielę listopada 2017 r., ogłosić je musi Żogorku Kenesz na 4 miesiące przed dniem głosowania, czyli praktycznie do końca czerwca 2017 r., bo potem zaczynają się wakacje parlamentarne. Przyjęcie poprawek do konstytucji wymaga trzech czytań w odstępie dwóch miesięcy. Czy da się całą tę operację wcisnąć w tak wąskie ramy czasowe? Teoretycznie jest to jeszcze możliwe⁶⁰, ale scenariusz ten jest niepewny. O co zatem chodzi?

Retoryczne zygzaki i rzeczywiste dylematy prezydenta

Zaryzykowałabym tezę, że otoczeniu Atambajewa wcale nie zależy na przejściu do klasycznych rządów parlamentarno-gabinetowych ani wybieraniu głowy państwa przez parlament, gdyż obecny premierowsko-prezydencki system władzy w pełni je satysfakcjonuje. Chodzi natomiast o takie przekształcenie obecnego modelu sprawowania władzy, by zapewnić obecnej ekipie utrzymanie się przy władzy po odejściu Atambajewa z urzędu prezydenta oraz zapewnić jej kolektywne bezpieczeństwo na wypadek wyborczego zwycięstwa kandydata z nieprzychylnego mu obozu. Przyczyną hamletyzowania prezydenta wokół wad obecnej konstytucji jest kilka kwestii, które nie są publicznie artykułowane.

Pierwszą przyczyną jest skala wyzwań, stojących przed obozem władzy po ustąpieniu Atambajewa. Przykład odejścia Michela Saakaszwili ze stanowiska prezydenta Gruzji świadczy o tym, że nawet pokojowe oddanie władzy nie chroni przed atakiem na jego współpracowników (areszty, procesy, usuwanie ze stanowisk) ani nagonką na samego prezydenta. Wyzwania stojące przed Atambajewem są większe niż w przypadku jego poprzedników, gdyż poza rozliczeniami z pięcioletnich rządów, nad obecną ekipą wisi potencjalna groźba unieważnienia dekretów Rządu Tymczasowego. Atambajew obawia się, że jeśli jego następcą zostanie

⁵⁹ Zwraca jednak uwagę fakt, że na ostatnim posiedzeniu pojawił się projekt zmiany ustawy „O referendum”, wniesiony przez deputowanych Ata Meken i Onuguu Progress. Zakłada on zmniejszenie liczby podpisów koniecznych do zainicjowania referendum z 300 tys. do 10 tys., co może świadczyć o reaktywacji tego scenariusza. Jednakże debata nad tym projektem może się odbyć dopiero jesienią (Н. Осмонова, *Депутаты испугались остаться без мандатов*. ИА «24.kg», 30/06/16, <http://24.kg/vlast/34133>, 10.07.2016).

⁶⁰ Referendum mogłoby się odbyć w listopadzie 2016 r. razem z wyborami samorządowymi.

ktoś z wrogiego mu obozu, to może otworzyć puszkę Pandory z oskarżeniami o opróżnienie skrytek bankowych, rozgrabienie majątku Bakijewów, a zwłaszcza odpowiedzialność za ofiary krwawych zająć etnicznych na południu. Wprawdzie Izba Konstytucyjna Sądu Najwyższego wydała w 2015 roku orzeczenie, że dekrety Rządu Tymczasowego nie mogą być podstawą procesów sądowych, ale wyrok ten nie jest bezdyskusyjny i może ulec rewizji w innym układzie politycznym.

Jeśli nawet założyć, że Atambajew rzeczywiście chce wycofać się z życia politycznego i, co ważniejsze, nikt nie będzie nastawać na nietykalność *ex-prezydenta*⁶¹, to i tak pozostają obawy o wpływy polityczne, interesy biznesowe i osobiste bezpieczeństwo obecnej ekipy rządzącej. Przeciągający się dyskurs o „minach założonych w konstytucji” można interpretować jako długofalowe przygotowania opinii publicznej do złamania zakazu rewizji konstytucji przed 2020 rokiem. Jednocześnie obóz rządzący pragnie zmienić ustawę zasadniczą w innych punktach niż to zwykle czyniono.

W moim przekonaniu zarówno Atambajewowi, jak i wspierającej go Rosji chodzi o przede wszystkim o wytworzenie hierarchicznej struktury władzy centralnej skupionej w jednym ręku. Wobec dyskredytacji rządów prezydenckich w Kirgistanie, krystalizacja hierarchicznej struktury rządu powinna nastąpić wokół urzędu premiera. Szef rządu już uzyskał prawo do mianowania i odwoływania ministrów na podstawie „ustawy o rządzie”. Rewizja konstytucji jest konieczna, by premier mógł samodzielnie mianować i odwoływać szefów obwodowej i rejonowej administracji, co na podstawie konstytucji z 2010 roku wymagało akceptacji terenowych legislatyw. Zniesienie tej innowacji 2010 roku, podyktowane jest nie tylko kopiowaniem rosyjskich rozwiązań, ale także obawą, by lokalne elity, mające znaczny wpływ w niektórych radach obwodowych (np. w Dżalalabadzie), nie wykorzystały jej do rebelii przeciwko rządowi centralnemu i dominującej roli SDPK.

Jeszcze ważniejszym motywem zmiany konstytucji jest chęć zmniejszenia uprawnień prezydenta na rzecz premiera. Chodzi przede wszystkim o pozbawienie przyszłego prezydenta kontroli nad strukturami siłowymi i aparatem bezpieczeństwa, a także pozbawienie Prokuratora Generalnego prawa do wszczynania śledztw wobec wysokich urzędników państwowych.

⁶¹ Atambajew świetnie wie, że unieważnić można również konstytucyjne gwarancje nietykalności *ex-prezydenta*, gdyż jako członek RT uczestniczył w pozbawieniu takiego statusu nie tylko Bakijewa, ale także Akajewa. To doświadczenie jest unikalne w skali państw posowieckich i wyraźnie rzutuje na zachowania ekipy rządzącej.

Pod nadzorem premiera oraz podporządkowanego mu ministra spraw wewnętrznych znalazłyby się niemal wszystkie służby, zapewniające utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Pewne przekształcenia struktur siłowych, zmierzające w tym kierunku, już zostały dokonane lub są planowane w ramach ogłoszonej na początku lipca 2016 reformy organów bezpieczeństwa i ochrony prawa⁶². Niewykluczone, że chęć zawarowania tych zmian w konstytucji może mieć charakter czasowej normy ostrożnościowej. Jeśli wybory prezydenckie wygra ktoś z najbliższych współpracowników Atambajewa, zmiany te nie będą miały większego znaczenia i mogą ulec dalszym korektom w zależności od potrzeb.

Trzecim imperatywem rządzących jest wzmocnienie kontroli nad sądownictwem, w tym likwidacja wybieralności kierownictwa Sądu Najwyższego przez samych sędziów na rzecz ich mianowania przez parlament i prezydenta. Pożądane byłoby także wydłużenie kadencji prezesa i wiceprezesa Sądu Najwyższego na dłuższy okres niż obecnie (3 lata), by osoby mianowane przez obecną ekipę rządzącą sprawowały swą funkcję za kadencji nowego prezydenta. Ogromnie ważne jest wyprowadzenie Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego z systemu sądownictwa i przekształcenie jej w organ konsultacyjno-doradczy, by nie mogła dokonać rewizji dekretów Rządu Tymczasowego, a także ingerować w działalność prawodawczą organów władzy.

Te trzy elementy zmian konstytucyjnych są kluczowe dla utrwalenia władzy obecnej ekipy rządzącej i bez wątpienia znajdują się w projekcie zmian konstytucyjnych, jeśli obóz Atambajewa zdecyduje się na rewizję konstytucji w drodze referendum. Towarzyszyć im może zmiana szeregu innych przepisów (np. likwidacja art. 41.p. 1, dającego obywatelom prawo do zwracania się do organizacji międzynarodowych w przypadku naruszenia praw człowieka, który zobowiązuje państwo do naprawienia spowodowanych szkód) albo wprowadzenie tradycyjnej definicji małżeństwa lub inne kwestie ideologiczne, które można wykorzystać dla kształtowania pozytywnych nastawień opinii publicznej wobec proponowanych zmian oraz stygmatyzacji oponentów. Poprawki mogą objąć także kwestie proceduralne, jak np. uszczegółowienie procedury tworzenia i wychodzenia

⁶² *Органы прокуратуры лишаются функций следствия*, – Т. Джумакадыров; *У ГКНБ забираются функции, касающиеся экономических преступлений, в том числе и контрабанды*, – Т. Джумакадыров; *Совет обороны начал реформировать МВД через создание в его структуре независимых служб*; *У ГКНБ забираются функции, касающиеся экономических преступлений, в том числе и контрабанды*, – Т. Джумакадыров; Я. Байбурина, *Следственные функции Таможенной службы передадут ГСБЭП*. „АКИпресс”, 4 июля 2016, 7.07.2016.

z koalicji rządowej bądź inne przepisy pełniące funkcje wygodnego kamuflażu. Przypuszczalnie zestaw poprawek może być znacznie szerszy, by można było wycofać się z ich części w przypadku silnej krytyki oponentów. Proponenci zmian konstytucyjnych przekonują opinię publiczną, że zmiany nie naruszają zasadniczo relacji w trójkącie prezydent-parlament-rząd, ale nie można wykluczyć, że w przypadku silnego zwiększenia kompetencji premiera, dalszej redukcji ulegną uprawnienia parlamentu oraz osłabnie jego kontrola nad przestrzeganiem prawa przez urzędników.

Drugą przyczyną mitologizacji „min założonych w konstytucji” jest to, że z projektu jej rewizji już raz się wycofano, co osłabia pozycję wyjściową w przypadku podjęcia drugiej próby. Nie można wykluczyć, że spowoduje to jeszcze silniejsze protesty organizacji pozarządowych, a to z kolei wywoła reakcję łańcuchową, generującą masowy bunt. Powodów do niezadowolenia nie brak w wielu grupach społecznych. Do protestów mogą przyłączyć się politycy, którzy pozostali poza parlamentem, a nawet część opozycyjnych deputowanych obecnego parlamentu⁶³. Strach przed masową rewoltą, będący pokłosiem turbulentnej kirgiskiej historii politycznej, jest wyróżnikiem świadomości kirgiskiej elity politycznej, nieznanym elitom Rosji czy Kazachstanu. Z jednej strony skłania ona władze do zaostrzania kursu wobec opozycji za pomocą prowokacji służb specjalnych oraz stygmatyzacji NGO's i niezależnych mediów, z drugiej zmusza do ustępstw w przypadku napotkania oporu. Widownią takich sprzecznych praktyk była pierwsza połowa 2016 roku⁶⁴.

⁶³ Prezydent nie ma prawa rozwiązywania parlamentu ani zarządzania referendum, co uzależnia go od decyzji deputowanych. Wprawdzie w Żogorku Kenesze niemal nie ma w tej chwili prawie żadnej opozycji, ale sytuacja może się zmienić, gdyż partie parlamentarne nie są jednolite i nawet między rządzącymi frakcjami istnieje spory zakres rywalizacji.

⁶⁴ Władze aresztowały organizatorów protestów w Kerben w marcu 2016 r. i inicjatorów dość zagadkowej inicjatywy „Ludowego parlamentu” w maju 2016 r. pod zarzutem planowania zamachu stanu, choć zapowiadane przez nie demonstracje się nie odbyły (*Случай с «Народным парламентом» уронил имидж оппозиции?* BBC, 20 мая 2016, (<http://www.gezitter.org/politic/50299>, 25.05.2016). Próbowano też przeforsować poprawkę do „Ustawy o mediach”, ograniczającą, jak w Rosji i Kazachstanie, udział kapitału zagranicznego w nich do 20% oraz umożliwiającą likwidację mediów, które otrzymały odmowę (Д. Подольская, *СМИ.кг. Загнать под каблук*, ИА «24.кг», 20/06/16, http://_vzgljad/33650, 25.06.2016). Poprawka przeszła w pierwszym czytaniu większością głosów, ale na skutek krytyki drugie czytanie odłożono do jesiennej sesji parlamentu (Н. Осмонова, *Поправки в Закон «О СМИ» в первом чтении поддержали 79 депутатов*, ИА «24.кг», 22/06/16, <http://www.24.kg/vlast/33799>, 25.06.2016. Pod obrady parlamentu wniesiono ponownie ustawę o „zagranicznych agentach” i LGTB, lecz na skutek protestów pierwsza z nich została odrzucona w drugim czytaniu (*Кыр-*

Zygzaki ekipy Atambajewa biorą się, po trzecie, stąd, że jednoznaczne wejście w orbitę Rosji i akceptacja jej geopolitycznej strategii nie przyniosły Kirgistanowi spodziewanych korzyści. Rosja wycofała się z rozpoczętej już budowy czterech elektrowni na rzece Naryń i nie jest w stanie udzielić Kirgistanowi większej pomocy ekonomicznej ze względu na własne kłopoty gospodarcze. Zadłużenie w Chinach przybrało już alarmujący poziom, więc cierpiący na deficyt budżetowy Kirgistan musi ubiegać się o kredyty w międzynarodowych instytucjach finansowych, co skłania do pewnej ostrożności w powielaniu rosyjskiej strategii wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Kirgistanowi zależy ponadto na utrzymaniu wizerunku demokratycznego państwa i jedynej w regionie parlamentarnej demokracji, bo to pomaga złagodzić wasalny status wobec Moskwy, utrzymywać szczególny status w regionie oraz realizować własne cele na arenie międzynarodowej⁶⁵. *Summa summarum*, nie można całkiem ignorować standardów demokratycznych ani wolności obywatelskich.

Stąd bierze się nieco schizofreniczny rys kirgiskiej polityki, określonych przez odmienne strategie na użytek wewnętrzny i zewnętrzny. Krajowych odbiorców hipnotyzuje się mitologizacją zagrożeń dla suwerenności Kirgistanu i jego pomyślności, płynących z obowiązującej konstytucji, a także stygmatyzację potencjalnych przeciwników zmiany konstytucji jako reprezentantów obcych sił i wartości, „pracujących na zagraniczne (tj. zachodnie) granty”. Na użytek zewnętrzny zaś projekty zmian konstytucji prezentuje się jako przejaw demokracji, w czym instrumentalny zamiar pozbawienia prezydenta wielu uprawnień, przedstawia się jako dążenie do ustanowienia czystego systemu parlamentarno-gabinetowego, pokrewnego wielu krajom Unii Europejskiej w nadziei, że ten zabieg propagandowy przykryje wszystkie inne przepisy, które idą w przeciwnym kierunku niż demokracja i rządy prawa.

гыстан: Парламент отклонил законопроект о некоммерческих организациях. "Фергана", 12.05.2016, <http://www.fergananews.com/news/24761>, 28.06.2016), druga zaś odesłana do drugiego czytania na jesień (А. Каработоев, *Парламентский комитет рекомендовал вернуть законопроект о «гей-пропаганде» на второе чтение*, „Kloop.kg”, Май 24, 2016, kloop.kg/blog/2016/05/24/, 28.05.2016). Wiele wskazuje na to, że prestrzeń działania społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów się zwęża; służby specjalne przesłuchują przedstawicieli tych środowisk, starając się je zneutralizować lub zastraszyć, ale na razie brak jednoznacznych rozstrzygnięć na tym froncie.

⁶⁵ Widomą korzyścią z tego wizerunku była pierwsza w historii wizyta kanclerz Niemiec Angeli Merkel w Biszkeku w lipcu 2016 r. oraz przyznanie Kirgistanowi prawa do organizacji szczytu OBWE w roku 2018.

Rozterki Atambajewa przypominają kwadraturę koła. Sprowadzają się bowiem do dylematu, jak zapisać się w historii Kirgistanu jako pierwszy pełnoprawny prezydent, który nie zmieniał konstytucji w swoim interesie, a jednocześnie zrewidować ją w imię kolektywnych interesów ekipy rządzącej i jej bezpieczeństwa, a także zachowania w niej własnych wpływów.

Możliwe scenariusze

Ukazane wyżej zygzaki oraz mnożące się znaki zapytania sprawiają, że jedyny uprawniony wniosek ze studiów nad meandrami kirgiskiej polityki jest taki, że zasadnicze decyzje zapadną jesienią lub najpóźniej wiosną. Można pokusić się o zarysowanie jedynie brzegowych scenariuszy.

Pierwszy scenariusz zakłada, że w obliczu opisanych wyżej dylematów, implikujących brak jasności, jaką strategię przyjąć i jak ją zrealizować w kurczących się ramach czasowych, konstytucja pozostanie bez zmian. Atambajew powściągnie swe strachy o przyszłość i ograniczy się do dokonania zmian w pożądanym kierunku tylko w takim zakresie, na jaki pozwalają ustawy konstytucyjne i zwykłe, a także reorganizacja organów bezpieczeństwa i służb specjalnych. Wybory prezydenckie odbędą się w jesienią 2017 r. i będą konkurencyjne. Główny nacisk rządzących zostanie położony na wykreowanie uzgodnionego z Rosją kandydata obozu władzy oraz zapewnienie mu najlepszego wyniku wyborczego. Po elekcji prezydenckiej Atambajew wycofa się z życia politycznego lub obejmie funkcję premiera w nowym rządzie – od razu bądź po pewnym czasie.

Scenariusz drugi zakłada, że władze podejmą jednak próbę zmiany konstytucji pomimo związanego z tym ryzyka. Chęć umocnienia się u władzy oraz neutralizacja potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa jest znacznie silniejsza niż strach przed wybuchem hipotetycznych protestów. Zakres zmian konstytucyjnych obejmować będzie wskazane wyżej kwestie w otulinie szeregu innych przepisów, by można się wycofać z niektórych z nich w przypadku silnego sprzeciwu w parlamencie lub poza nim. Zagrożeniem dla tego scenariusza jest strach deputowanych przed utratą mandatów, zdobytych w najdroższej kampanii wyborczej, która może skutkować również oporem przed zarządzeniem referendum konstytucyjnego. Groźba ta nie jest zbyt wielka, zważywszy stopień konformizmu większości deputowanych. W przypadku silnych protestów społecznych, może nastąpić odwrót od referendalnej strategii na rzecz powrotu do poprzedniego scenariusza. Negatywny wynik głosowania wydaje się mało prawdopodobny, choć nie można wykluczyć innych komplikacji po nim.

Zakończenie

Referendalna konstytucja z 27 czerwca 2010 roku wywołała burzę krytyki ze strony wielu aktorów politycznych w Kirgistanie i ostry sprzeciw w Rosji w momencie jej ustanowienia. Pomimo to przetrwała w nie naruszonym stanie już 6 lat, najdłużej ze wszystkich wersji konstytucji Kirgistanu. Dobrze spełniła swoją rolę jako narzędzie legitymizacji elit, które doszły do władzy w wyniku przewrotu 7 kwietnia 2010 r.

Premierowsko-prezydencki system rządów okazał się korzystny dla stabilizacji politycznej Kirgistanu, gdyż władza rozproszona pomiędzy wieloma ośrodkami: prezydentem, parlamentem i rządem, a także władzą lokalną, umożliwiała dostęp do zasobów państwa większej liczbie aktorów spośród wąskiej, lecz wielorako podzielonej elity politycznej. Pozytywnym efektem jej wprowadzenia było ukształtowanie się rywalizacyjnych wolnych wyborów powszechnych, choć konkurencja wyborcza odbywała się głównie w łonie najbardziej zamożnych i ustosunkowanych grup społecznych.

Kirgiski eksperyment ustrojowy z rządami koalicyjnymi dowodzi, że posowieckie państwa Azji Centralnej nie są skazane na spersonalizowane autokracje „wiecznych prezydentów” bądź na krwawe przewroty, jako jedyną drogę do zmiany na szczytach władzy. Praktyka polityczna Kirgistanu w ostatnich sześciu latach świadczy o tym, że rywalizacja polityczna może mieć otwarty charakter, konflikty mogą być rozwiązywane przez negocjacje i kompromisy, zaś zmiany gabinetów odbywać się bez wstrząsów politycznych. Rządy koalicyjne w Kirgistanie stały się faktem, który zapewne będzie mieć swoje przedłużenie w następnych latach. Jednakże rysująca się tendencja do oligarchizacji polityki może sprzyjać zamykaniu się systemu politycznego w przyszłości.

Premierowsko-prezydencki model rządów pozwolił Atambajewowi na to, czego nie udało się osiągnąć jego poprzednikom, czyli wytworzyć partię prezydencką drogą naturalnego procesu politycznego. SDPK powiększyła swoją reprezentację parlamentarną, przyciągnęła też szereg zdolnych parlamentarzystów z innych frakcji i może to czynić w przyszłości.

Zagrożeniem dla tego scenariusza jest nieodparta pokusa sięgnięcia po tę samą, co u poprzedników, inżynierię konstytucyjną dla umocnienia zdobytych wpływów i neutralizacji zagrożeń, wynikających z rywalizacyjnych wyborów prezydenckich. Nieskrywana chęć złamania memorandum na zmiany konstytucyjne do 2020 roku przez tych samych polityków, którzy je ustanowili sześć lat temu świadczy o tym, że konstytucja jest nadal piłką w grze o utrzymanie władzy, a nie zbiorem zasad, konstytu-

ujących reguły gry politycznej. Wsparcie polityczne Rosji oraz malejące wpływy Zachodu niewątpliwie ułatwiają to posunięcie.

Jeśli operacja referendalnej zmiany konstytucji powiedzie się, nie musi to oznaczać formalnego wycofania się z premierowsko-prezydenckiej formy rządów. Wiele zależy będzie od konkretnego kształtu poprawek, które są jeszcze niewiadomą. Uzasadnione jest jednak przypuszczenie, że radykalne zwiększenie uprawnień premiera przy amputacji wielu *checks and balances* obecnego modelu konstytucyjnego, a zwłaszcza ograniczenie niezależności sądownictwa, musi prowadzić do wzrostu autorytaryzmu, a w konsekwencji do osuwania się w tę samą koleinę, co poprzednie rządy prezydenckie. Wtedy trzecia, a nawet czwarta kirgiska rewolucja nie jest wykluczona.

STRESZCZENIE

Artykuł analizuje eksperyment z rządami premierowsko-parlamentarnymi w Kirgistanie, zainicjowanymi przez referendalną konstytucję 2010 roku. Głównym przedmiotem analizy jest praktyka tworzenia i funkcjonowania gabinetów koalicyjnych w latach 2010–2016. Hipoteza tego artykułu głosi, że o powstaniu tej unikalnej w Azji Centralnej formy rządów zadecydowały nie tylko formalne przepisy konstytucyjne, lecz także czynniki sytuacyjne, określone głównie przez wynik wyborów parlamentarnych 2010 r. i prezydenckich 2011 r. To oznacza, że nowy model ustrojowy może ulec kolejnej rewizji wraz ze zmianą kontekstu sytuacyjnego, towarzyszącego drugiemu cyklowi wyborczemu. Punktem zwrotnym będą wybory prezydenckie 2017 r. Autorka ukazuje retoryczne zygzyki i autentyczne dylematy obozu władzy w obliczu tego wyzwania oraz kreśli potencjalne scenariusze dalszego rozwoju wydarzeń i ich konsekwencje dla przyszłego modelu rządów.

Radziszława Gortat

KIRGISTAN'S EXPERIMENT WITH PARLIAMENTARY GOVERNMENTS AND CHALLENGE OF THE SECOND ELECTORAL CYCLE

This article explains why Kyrgyzstan switched to parliamentary form of semi-presidential system in 2010 and examines new rules of government formation. An analysis is focused on emergence and functioning of coalition governments of parliamentary majority in 2010–2016, an unique phenomenon in post-Soviet Central Asia republic and rare form of government in the CIS countries. Considering strong and weak points of Kirgizstan's experience with parliamentary

cabinet's author examines whether the new system of government will survive the accession of the country to the Eurasian Economic Union and the second electoral cycle of 2015–2017. Although the outcome of the parliamentary elections of 2015 has been positive in this respect, the presidential elections of 2017 will provide a crucial challenge for maintaining the constitutional model of 2010 unchanged, as an analysis of political discourse of 2016 suggests. Author reveals the real dilemma of incumbent and draw potential scenarios of future development, including a new revision of fundamental law.

KEY WORDS: *Atambaev, constitution, Kyrgyzstan, Otunbaeva, parliamentary system, premiership-presidential system, semi-presidential system, SDPK*

Bibliografia

- Chotaev Z., *Kyrgyzstan After 2010: Prospects For a Parliamentary Republic*, „Central Asia and the Caucasus” 2013, Vol. 14, No. 2, http://www.ca-c.org/online/2013/journal_eng/cac-02/09.html, 5.10.2013.
- Engval J., *Flirting with State Failure: Power and Politics in Kyrgyzstan since Independence*, „Silk Road Papers” 2011, July, http://www.isdp.eu/publications/index.php?option=com_jombib&task=showbib&id=5990, 15.09.2013.
- Fumagali M., *Semi-Presidentialism in Kyrgyzstan. The 2010 Constitution, the Switch to Premier-Presidentialism and the Potential for a Democratic Breakthrough*. 2015, http://www.academia.edu/10922597/Semi-presidentialism_in_Kyrgyzstan, 15.10.2015.
- Fumagali M., *The 2011 Presidential Elections in Kyrgyzstan*, „Electoral Studies” 2012, No.4, December.
- Gortat R., *Kirgistan u prog u elekcji parlamentarnej 2015*, Ośrodek Analiz Politycznych UW, 15 września 2015, <http://oapuw.pl/kirgistan-u-progu-wyborow-parlamentarnych-2015-analiza-dr-radzislawy-gortat/>.
- Gortat R., *Kirgistan: złoto i polityka*, „Społeczeństwo i Polityka – Pismo Edukacyjne” 2014, nr 3.
- Gortat R., *(Nie)podległy Kirgistan*, „Nowa Europa Wschodnia”, 7 sierpnia 2015, <http://www.new.org.pl/2293,post.html>, 7.08.2015.
- Gortat R., *Spór o konstytucję niepodległego Kirgistanu*, „Studia Polityczne” 2007, t. 19.
- Huskey E., Hill D., *The 2010 referendum and parliamentary elections in Kyrgyzstan*, „Electoral Studies” 2011, No. 30.
- McGlinchey E., *Exploring Regime Instability and Ethnic Violence in Kyrgyzstan*. „Asia Policy” 2011, No. 12 (July).

- Доолоткельдиева А., *Местные выборы в Кыргызстане: к более закрытой и коммерческой политике?* „Cabar.asia”, 29.04.2016, <http://cabar.asia/ru/>, 26.06.2016.
- Иващенко Е., *Кыргызстан: Конституцию пытаются поставить на «рельсы стабильности»*, „Fergana.news”, 4.06.2015, <http://www.fergananews.com/articles/8572>, 15.06.2015.
- Итоговый отчет по результатам долгосрочного и краткосрочного наблюдения за выборами депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 4 октября 2015 г., «Коалиция за демократию и гражданское общество», <http://www.coalition.kg/images/news/pdf/>, 2.03.2016.
- Kyrgyzstan: An Uncertain Trajectory*, International Crisis Group, Bishkek/Brussels, 30 September 2015, <http://www.crisisgroup.org/>, 30.11.2015.
- Осмонова Н., *Кыргызстану с парламентско-президентской формы правления пора переходить на полностью парламентскую форму правления*, ИА «24.kg», <http://24.kg/parlament/22336>, 10.12.2015.
- Подольская Д., *Конституционная палата.kg. Всем выйти вон*. ИА «24.kg», 14/05/15, <http://www.24.kg/politika/12434>, 7.2015.
- Подольская Д., Ниязова М., *Еще раз про перекройку Конституции*. ИА «24.kg», 16/06/15, <http://www.24kg.org/politika/14442>, 20.06.2015.
- Проект Конституции Кыргызской Республики. Бишкек 2010.
- Текебаев О.Ч., Укушов М.К., *Временное Правительство Кыргызской Республики (7 апреля – 21 декабря 2010 года). События, Деятельность, Оценки*. Бишкек 2016.
- The Parliament: issues of transparency and efficiency*, Human Rights Center „Citizens against corruption”, Bishkek 2012.
- Тюлегенов М., Турсункулова Б., *Парламентаризм на электоральном рынке Кыргызстана: До и после 2010 г.* ICP policy research paper, No. 1, Bishkek, 1 February, 2015, s., 5, <https://www.auca.kg>, 15.09.2015.
- Шаршеев И., *Анализ основных результатов членства Кыргызстана в ЕАЭС*. „Cabar.asia”, 3.06.2016, <http://cabar.asia/ru/iskender-sharsheev-analiz-osnovnyh-rezultatov-chlenstva-kyrgyzstana-v-eaes>, 27.07.2016.

Olga Nadskakuła-Kaczmarczyk

Od „suwerennej demokracji” do twardego autorytaryzmu – wzmacnianie roli ośrodka kremlowskiego w Federacji Rosyjskiej¹

SŁOWA KLUCZOWE:

system polityczny, Rosja, autorytaryzm, demokracja, totalitaryzm

„Władza w Rosji to coś więcej niż władza” – powiedział mi profesor Państwowego Uniwersytetu im. Immanuela Kanta w Kaliningradzie, Ilja Tarasov, w trakcie wywiadu przeprowadzonego w ramach stażu naukowego w tamtejszym ośrodku akademickim. Rozwijając swoją myśl profesor zaznaczył, że w walce o władzę w Rosji, o jej utrzymanie w rękach obecnej elity kremlowskiej, chodzi nie tylko o możliwość rządzenia krajem, ale również o przywileje finansowe oraz (lub może przede wszystkim) o wolność. Tej ostatniej bowiem pozbawiona byłaby dotychczasowa elita, gdyby nastąpiła zmiana systemu, którego symbolem jest Władimir Putin.

Owa rozszerzona definicja pojęcia władzy w Rosji pozwoli ukierunkować perspektywę spojrzenia na kwestię systemu rosyjskiego.

Suwerenna (nie)demokracja

Celowo tytuł artykułu zakłada rozwój reżimu w Rosji. Pytaniem jest jednak, czy faktycznie punktem wyjścia była demokracja, choćby i suwerenna. Odpowiedź musi być przecząca. Termin ten wypromowany został

¹ Artykuł przygotowywany w ramach projektu Narodowego Centrum Nauki „Opozycja niesystemowa w Rosji – rola i znaczenie w rosyjskiej polityce wewnętrznej”. Numer projektu 2014/13/D/HS5/00637.

w 2006 roku przez zastępcę administracji prezydenta Władysława Surkowa i miał oznaczać sprzeciw wobec urządzania świata według jednego demokratycznego scenariusza i narzucania Rosji konieczności wprowadzania zachodnich standardów rozwoju. Tym samym, Surkow wskazał na różnicę między suwerenną a niesuwerenną, czyli narzuconą przez Zachód formą demokracji w Rosji. Myślenie apologetów „suwerennej demokracji” można streścić następująco: demokracja nigdzie nie jest ustrojem „czystej wody” – na jej ostateczny kształt wpływają czynniki kulturowe, tradycja, historyczne doświadczenia, dlatego oskarżenia, że obraz demokracji w Rosji jest daleki od ideału, wydają się bezpodstawne. Zachód powinien zrozumieć, że futurologiczna wizja Fukuyamy z *Końca historii* o tym, że po zakończeniu zimnej wojny staniemy się „świadkami uniwersalizacji zachodniej liberalnej demokracji jako finalnej formy rządów ludzkości”² nie ma szansy na realizację przynajmniej w rzeczywistości rosyjskiej. Rosja nie godzi się na to, by być biernym obiektem implementacji zachodnich idei. Zachodnie nawoływania skierowane do Rosji, by ta podążyła drogą zachodnich demokracji są, zdaniem rosyjskiego politologa Aleksieja Czadajewa, „nową wyprawą krzyżową przeciw Rosji”, prowadzoną przez Zachód. Krucjatę tę wspierają w Rosji agenci obcych wpływów – rodzimi liberałowie, obrońcy praw człowieka, mniejszości narodowe³.

O problemach z możliwością akceptacji przez społeczeństwo rosyjskie demokratycznych wartości mówił na początku kadencji Dymitra Miedwiediewa rosyjski dziennikarz Maksym Szewczenko: „*Na Zachodzie demokracja pojawiła się w momencie, gdy społeczeństwo było gotowe do realizacji określonych procedur. Jeśli natomiast obowiązują procedury demokratyczne, a społeczeństwo nie potrafi sprostać ich wdrażaniu, demokracja staje się narzędziem panowania biurokracji. Do tego właśnie doszło w Rosji. Demokracja stała się fasadą, za którą realną władzę zaczęły sprawować grupy oligarchiczne bądź biurokratyczne. Można to było obserwować od roku 1993 – od momentu gdy prezydent Jelcyn dokonał zbrojnego rozwiązania parlamentu. Ale już w trakcie tamtych dramatycznych wydarzeń widać było, że entuzjazm narodu opadł. Jeśli nie ma ukształtowanych instytucji politycznych i społecznych, to i demokracja nie funkcjonuje. Można oczywiście krytykować władzę za brak demokratycznych procedur, ale jeśli tak naprawdę nikt nie jest gotowy ich realizować, taka krytyka jest całkowicie jałowa*”⁴.

² А.И. Уткин, П. Лукин, *Россия и Запад: общность или отчуждение?*, Москва 1995, s. 532.

³ А. Чадаев, *Путин. Его идеология*, Москва 2006, s. 43.

⁴ Miedwiediew szansą oligarchów, Filip Mechmes rozmawia z Maksymem Szewczenko, <http://www.newsweek.pl/miedwiediew-szansa-oligarchow,44157,1,1.html>, 9.10.2015.

I kiedy priorytetem demokracji amerykańskiej jest wolność, europejskiej – równość, to fundamentalną zasadą demokracji rosyjskiej jest bezpieczeństwo. Głównym więc celem „demokracji suwerennej” jest obrona nie tyle praw jednostki, ile suwerenności państwa. W istocie chodzi o to, by przeciwdziałać możliwym naciskom społecznym „od dołu” i międzynarodowym naciskom „od góry”, które mogłyby doprowadzić do „kolorowej” rewolucji podobnej do tych, które miały miejsce na Ukrainie i w Gruzji⁵.

Użyty w formule Surkowa przymiotnik „suwerenna” nie mógł jednak zmylić żadnego politologa, ponieważ znawca teorii reżimów nie mógłby uznać systemu rosyjskiego za nowy rodzaj demokracji. Należy jednak zastanowić się, dlaczego Rosji zależało na przedstawieniu systemu rosyjskiego jako demokracji. W tym miejscu warto odwołać się do prac Larry’ego Diamonda. W swych tekstach próbował usystematyzować reżimy hybrydalne – produkt współczesnego świata. Są to reżimy formalnie akceptujące demokrację, ale sięgające do autorytarnych procedur i narzędzi. Swój artykuł z 2002 roku „*Thinking about Hybrid Regimes*” rozpoczyna od refleksji nad terminem pseudodemokracja, które to zjawisko jest pochodną postrzegania demokracji za niezwykle atrakcyjną i pożądaną przez wspólnotę międzynarodową formę rządów⁶. Zewnętrzna atrakcyjność demokracji prowadzi do sytuacji tworzenia wirtualnych demokracji, podczas gdy rzeczywiste oblicze reżimów bywa maskowane. Tendencja ta pokazuje również, jak bardzo elity chcą utrzymywać sztuczne przekonanie o demokratyczności reżimu w którym funkcjonują i nie wahają się inwestować środków w choćby formalne urzeczywistnienie demokracji⁷.

Larry Diamond, podobnie jak inni autorzy, za kryterium rozróżniającego między demokracją i niedemokracją uznał wybory, ale przyglądał się im nie tylko przez pryzmat formalnych parametrów, ale wymieniał inne kluczowe czynniki, takie jak kwestia obliczania głosów, czy możliwość prowadzenia kampanii przez opozycję.

L. Diamond zauważył, że wybory są wolne jeśli⁸:

- bariery dla wejścia na scenę polityczną są małe;
- kandydaci oraz zwolennicy poszczególnych partii dysponują wolnością;

⁵ S. Bieleń, *Powrót Rosji do gry wielko mocarstwowej*, [w:] A. Stępień-Kuczyńska, S. Bieleń (red.), *Rosja w okresie prezydentury Władimira Putina*, Łódź–Warszawa–Toruń 2008, s. 237.

⁶ L. Diamond, *Thinking about Hybrid Regimes*, „*Journal of Democracy*” 2002, vol. 13, nr 2, s. 24.

⁷ J. Holzer, S. Balik, *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 53.

⁸ Tamże, s. 81.

- kandydaci oraz ogólnie zwolennicy poszczególnych partii mają równy dostęp do mediów publicznych;
- wyborcy nie podejmują decyzji pod jakąkolwiek presją;
- za administrację wyborów odpowiada niezależny, kompetentny organ;
- proces obliczania głosów jest chroniony;
- armia, policja i sądy nie nadużywają swoich kompetencji;
- rząd, czy ogólnie organy administracji państwowej, nie interweniują w grę wyborczą;
- reguły są przejrzyste i znane;
- możliwy jest niezależny monitoring;
- istnieje instancja odwoławcza.

Sam fakt występowania wyborów nie przesądza o demokratyczności danego systemu. Politolog Andreas Schedler zaznaczył, że „reżimy autorytarne mogą również zezwalać na wybory dla zachowania na zewnątrz i wewnątrz wrażenia legitymizacji i zachowania władzy obecnych elit. Wybory przeprowadzane są po to, by zbierać owoce wyborczej legitymizacji bez konieczności ponoszenia ryzyka demokratycznej niepewności”⁹. Jego zdaniem, „rozdzielenie między demokracją elektoralną i autorytaryzmem elektoralnym opiera się na tym, że demokracja potrzebuje wyborów, ale nie wszystkich. Idea demokratycznego samorządu traci sens, gdy wybory zamieniają się w farsę. Po prostu, aby być uznane za demokratyczne, wybory muszą być wolne i sprawiedliwe”¹⁰.

Autor wydzielił 7 „jakościowych cech” wyborów typowych dla niedemokracji¹¹:

1. ograniczenie wyborów, czyli okoliczność, że strefa organizacyjna czy legislacyjna wyborów jest bardziej lub mniej zamknięta, a przynajmniej kontrolowana, co wyklucza prymat wspólnoty obywatelskiej;
2. wykluczenie lub fragmentaryzacja opozycji w wyborach, czyli rozmaite strategie komplikujące lub wręcz uniemożliwiające swobodne formowanie się i współpracę obozu opozycyjnego, które prowadzą do wyborów bez wyboru „elections without choice”;
3. represja i brak uczciwości w wyborach, czyli praktyczne dławienie praw politycznych i obywatelskich, czy uniemożliwianie równego dostępu do zasobów informacyjnych i finansowych;
4. formalne i nieformalne pozbawienie równego prawa wyborczego na poziomie legislacyjnym i praktycznym;

⁹ A. Schedler, *The Menu of Manipulation*, „Journal of Democracy” 2002, vol. 13, nr 2, s. 37.

¹⁰ Tamże.

¹¹ J. Holzer, S. Balik, *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne...*, s. 85.

5. przymus i korupcja w wyborach. Zastraszanie kandydatów opozycyjnych oraz ich zwolenników, a także kupowanie głosów, łapówkarstwo;
6. oszustwa i faworyzowanie w wyborach, czyli redystrybucyjne prowadzenie walki wyborczej przez obecne elity, począwszy od rejestracji wyborców i kandydatów, na obliczaniu głosów kończąc, wszystko w celu niedopuszczenia do przegranych w wyborach;
7. kuratela i zwroty w trakcie wyborów i po nich, czyli fakt, że obecne elity polityczne są w stanie wywrzeć wpływ na wynik wyborów lub wręcz zagwarantować własną reelekcję; rzeczywiste i otwarte ignorowanie wyników wyborów a także niewyborcze strategie przejęcia władzy (np. w wyniku zamachu stanu).

Powyższa charakterystyka pozwala zaklasyfikować rosyjski system polityczny do niedemokracji. Teza ta wymaga uszczegółowienia i opisanie systemu rosyjskiego.

Charakterystyka rosyjskiego systemu politycznego

Wielu politologów rosyjskich¹² – a także zachodnich¹³ – od czasu dojścia Władimira Putina do władzy próbuje dokładnie zdefiniować reżim w Rosji. Niewątpliwie można się pogubić w terminach precyzujących rosyjski system polityczny, warto jednak podkreślić, że wspólnym mianownikiem większości definicji jest konstatacja o niedemokratycznym charakterze reżimu politycznego w Rosji. *Freedom House* po raz pierwszy określił Rosję jako kraj nie wolny w 2005 roku. Tym niemniej od tego czasu system ewoluował na wielu poziomach braku wolności.

Eksperci wskazują, że zbudowany w czasie rządów Władimira Putina system można zakwalifikować jako reżim hybrydalny¹⁴. Jak zauważa Marc Plattner, współredaktor *Journal of Democracy* i wiceprzewodniczący „Narodowego Funduszu Wspierania Demokracji” (NED), pojęcie

¹² Aleksander Łukin, Aleksiej Zudin, Kiril Chołodkowski, Jelena Szeszopał. W dalszej części tekstu opis koncepcji tych autorów.

¹³ Zob. W. Zimmerman, *Ruling Russia: Authoritarianism from the Revolution to Putin*, Princeton 2014; S.A. Greene, *Moscow in Movement. Power and Opposition in Putin's Russia*, Stanford 2014; J. Hartmann, *Russland: Einführung in das politische System und Vergleich mit den postsowjetischen Staaten*, Häftad 2012; C. Ross, V. Gelman (eds.), *The Politics of Subnational Authoritarianism in Russia*, Farnham and Burlington 2010; R. Sakwa, *The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the he Medvedev Succession*, Cambridge 2011; G.B. Robertson, *The Politics of Protest in Hybrid Regimes: Managing Dissent in Post-Communist Russia*, Cambridge 2010.

¹⁴ Tamże.

reżimów hybrydalnych jest dość szerokie¹⁵. Mamy w nim pojęcia takie jak „konkurencyjny autorytaryzm” (termin używany przez Stevena Levitskiego i Lucana Waya), bądź „autorytaryzm niekonkurencyjny” Andreeasa Schedlera, czy „hegemoniczny elektoralny autorytaryzm” Larrego Diamonda. Właśnie tym ostatnim terminem Marc Plattner określił reżim rosyjski w wywiadzie dla rosyjskiego socjologa z niezależnego Centrum Lewady, Denisa Wołkowa, w 2015 roku¹⁶.

By dobrze wyjaśnić istotę hegemonicznego elektoralnego autorytaryzmu należy odwołać się do pojęcia „pełnego autorytaryzmu” (full authoritarianism) Stevena Lewvitsy’ego i Lucana Way’a. Do tzw. „pełnego autorytaryzmu” zaliczyć możemy te reżimy, w których nieobecny jest element konkurencji. Autorzy zaliczają do tego typu reżimów zarówno zamknięte autorytarne reżimy jak Chiny, Arabię Saudyjską czy Kubę, oraz te hegemoniczne reżimy, w których demokratyczne instytucje formalnie funkcjonują, ale w praktyce pełnią rolę dekoracyjną¹⁷. W tym drugim wypadku, opozycja jest zmarginalizowana lub represjonowana i nie ma szans na zwycięstwo w wyborach¹⁸. Co prawda i tu można wyróżnić kilka stopni tychże represji. Chociaż Rosja – zaliczana do tej grupy – nie jest w czołówce najbardziej represyjnych reżimów, to jednak alternacja rządzących w tym kraju nie jest obecnie możliwa na drodze wyborów. Od 1999 r. oponenti w wyborach prezydenckich nie są faktycznymi kandydatami, tylko, jak twierdzi Szewcowa, „sparingpartnerami Kremla”¹⁹.

Manipulacje wyborcze, wydłużenie kadencji prezydenta, udana operacja sukcesyjna – to wszystko, zdaniem Plattnera, pozwoliło utrzymać stabilność reżimu zbudowanego w czasach Władimira Putina.

Politolodzy rosyjscy podkreślają również autokratyczny typ reżimu politycznego, zaznaczając obecność elementów demokratycznych²⁰.

Aleksander Łukin uwypukla silnie zaznaczone zjawisko pluralizmu politycznego i formalnych procedur demokratycznych (wybory, opozycja,

¹⁵ Marc Plattner, *If Russia Had Become Democratic, the World Would Look Very Different Now*, <http://imrussia.org/en/analysis/politics/2220-marc-plattner-if-russia-had-become-democratic-the-world-would-look-very-differentnow>, 11.10.2015.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ S. Levitsky, L. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, New York: Cambridge University Press 2010.

¹⁹ L. Shevtsova, *Putinism under Siege. Implosion, Entrophy or Revolution*, „Journal of Democracy” 2012, vol. 23, nr 3, s. 20.

²⁰ A. Lukin, *Russia’s New Authoritarianism and the Post-Soviet Political Ideal*, „Post-Soviet Affairs” 2009, vol. 25, nr 1, s. 6.

niewielka ilość niezależnych mediów) i podporządkowanie ośrodkowi władzy (egzekutywie) parlamentu, sądów, komisji wyborczych, władz regionalnych, mediów, partii politycznych²¹.

Aleksiej Zudin mówi o systemie monocentrycznym, który wyraża się w istnieniu pojedynczego centrum decyzyjnego. Różnica między systemem monocentrycznym i policentrycznym ujawnia się też na poziomie integracji ośrodków władzy, tak w wertykalnym, jak i horyzontalnym wymiarze²². Podporządkowanie regionów i ich deautonomizacja była jednym z kroków budowania silnego systemu monocentrycznego.

Należy odnotować, że środki nacisku administracyjnego i politycznego na inne, pozaprezydenckie ośrodki władzy, widoczne były już w czasach Borysa Jelcyna. Tym niemniej, jak stwierdza Zudin, elita kremlowska w czasach Putina doszła do konstatacji, że innych ośrodków władzy nie sposób zmusić do współpracy za pomocą negocjacji i kooptacji. Putin więc początkowo – zdaniem Zudina – stopniowo i łagodnie podchodził do kwestii ograniczania pluralizmu politycznego, z czasem jednak wzmacnianie ośrodka prezydenckiego (eliminowanie niewygodnych oligarchów, zmiany w zasadach wyborów najwyższych osób urzędujących w regionach) przyniosło zmianę w postaci łamania „porozumień kartelowych” i przymuszania do posłuszeństwa zamiast kupowania lojalności czy zapraszania do współpracy. Drogą administracyjno-prawną, a nierzadko siłową, eliminowano pluralizm polityczny, debatę publiczną i konflikty polityczne. Wszystko przy pasywnej akceptacji społeczeństwa rosyjskiego.

Z definicją systemu monocentrycznego koresponduje inne określenie systemu politycznego Rosji, mianowicie: *sterowana demokracja*. Głównymi cechami *sterowanej demokracji* są: działania prowadzące do zachowania kontroli w regionach, kontrola mediów i realizacja określonej polityki informacyjnej, rewizja funkcji systemu wyborczego, zastąpienie funkcji kontrolnej funkcją legitymizacji działań podejmowanych przez elitę kremlowską, nacjonalizacja uwłaszczonego w latach 90. majątku państwa, próby zachwiania odpowiedzialności władz federalnych w wymiarze horyzontalnym. Potrzeba sterowania procesami demokratycznymi ma wynikać z konieczności uchronienia Rosji przed powtórzeniem sytuacji anarchii lat 90., a także z przekonania o niskim poziomie demokratycznej kultury społeczeństwa rosyjskiego, którego trzeba by stopniowo uczyć demokra-

²¹ M. Słowikowski, *Rozważania nad naturą reżimu politycznego współczesnej Rosji*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010, s. 42.

²² Tamże, s. 43.

cji. Droga w kierunku systemu autorytarnego jest zdaniem politologa, profesor Jeleny Szestopał, zgodna z rosyjską mentalnością. „*Dążenie do centralizacji, do tego, żeby cała różnorodność opinii była skumulowana w jakiejś jednej politycznej sile, jest spuścizną nie tyle radzieckiej przeszłości, ile rosyjskiej kultury politycznej*”²³.

Kirił Chołodkowskij twierdzi natomiast, że najważniejsze to przyjrzeć się temu, czym monocentryczna władza we współczesnej Rosji odróżnia się od innych znanych w historii systemów tego typu. Jego zdaniem ważnym elementem wyróżniającym obecny polityczny system Rosji jest spersonifikowany charakter władzy. „*Rosyjski system jest nie tyle zinstytucjonalizowany, ile spersonifikowany*”²⁴. Cecha ta ma być, według politologa, głęboko zakorzeniona w Rosji od czasów samodzierżawia. Samodzierżawna legitymizacja nosiła przede wszystkim aspekt sakralny (Car był Pomazańcem Bożym), dziś współczesny „prawdziwy” prezydent to najwyższy autorytet, otrzymuje społeczne zaufanie w trakcie wyborów.

K. Chołodkowski nazywa współczesny system rosyjski systemem plebiscytarno-biurokratycznym. Plebiscyt nie oznacza tu głosowania, które może pomóc rozwiązać określony problem, nie jest również wyborem elity rządzącej, ale potwierdzeniem poparcia i akceptacji dla obecnej władzy. Wyrażenie swojego zaufania wobec władzy odbywa się w sytuacji braku alternatywnych kandydatur „z dołu”. Akceptację dla władzy – zdaniem K. Chołodkowskiego – potwierdza również fakt, że w 2008 roku zdecydowana większość społeczeństwa była gotowa poprzeć jakiegokolwiek wskazanego przez Władimira Putina kandydata na prezydenta.

Element biurokratyczny przejawia się w sposobie podejmowania decyzji w Rosji i rozwiązywaniu problemów państwowych. K. Chołodkowski podkreśla znaczenie tzw. *wertykału władzy*, czyli struktury pionowej zarządzania. Brak wypracowanego mechanizmu harmonizacji i komplementarności różnych organów państwowych sprawia, że w sytuacji zapotrzebowania na stabilność i porządek, mechanizm ten zastępowany jest właśnie wertykalną strukturą władzy. Jest to cecha, która odróżnia system rosyjski od systemów demokratycznych, w których mamy do czynienia z podziałem władzy oraz zasadą subsydiarności²⁵. W Rosji, centrum decyzyjnym

²³ Е.Б. Шестопал, *Авторитарный запрос на демократию, или почему в России не растут апельсины*, <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/2004/1/10.htm>, 2.04.2014.

²⁴ К. Холодковский, *К вопросу о политической системе современной России*, <http://www.politstudies.ru/fulltext/2009/2/2.htm>, 2.04.2014.

²⁵ Zasadę pomocniczości streszczają stwierdzenia: „*tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe*” oraz „*tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe*”. Zob. E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe*

jest tzw. wyższa biurokracja, czyli administracja prezydenta. Biurokracja stała się uprzywilejowaną podporą władzy zwierzchniej, istotnym elementem systemu pionowego, służącym nie określonej sprawie, lecz określonym osobom. Biurokratyczna centralizacja i polityka zwiększania państwowej kontroli nad różnymi sferami życia politycznego i społecznego rozpoczęły się w trakcie pierwszej kadencji Władimira Putina. Już samo dążenie do zbudowania partii władzy było ważnym etapem konsolidacji biurokracji – jej licznych jednostek i poziomów: federalnych oraz regionalnych.

Jednym z istotnych cech systemu, zdaniem K. Chołodkowskiego jest to, że monocentryzm władzy występuje jedynie w kontekście relacji władza-społeczeństwo. To na tym poziomie możemy zaobserwować eliminację politycznej konkurencji. W rzeczywistości elita władzy jest podzielona, sfragmentaryzowana na poszczególne klany, co może w przyszłości być elementem destabilizacji systemu²⁶.

Władimir Gelman, profesor Europejskiego Uniwersytetu w Sankt Petersburgu twierdzi, że system rosyjski można nazwać „elektoralnym autorytaryzmem”. Zdaniem politologa jest to reżim, w którym odbywają się wybory – nie takie co prawda, gdzie głosuje 99 proc. uprawnionych do głosowania i wszyscy głosują „za” – lecz takie, w których startują różne partie, z tym zastrzeżeniem, że nie można zmienić władzy za pośrednictwem wyborów. Wybory są z samej natury nieuczciwe. W. Gelman przywołuje tu słowa amerykańskiego politologa Adama Przeworskiego, który wskazuje, że „demokracja to system, w którym partie tracą władzę w wyniku przegranej w wyborach”²⁷. W elektoralnych reżimach zmiana władzy może nastąpić, ale nie w wyniku wyborów. Władimir Gelman oceniając sytuację w Rosji w roku 2015, stwierdził, że trzeba założyć cztery warianty rozwoju wydarzeń. Jeden z nich – wersja „zaniku”, czyli utrzymanie *status quo* na długo, aż do czasu, kiedy umrze obecna generacja przywódców. Druga opcja – ciężkie przejście do jeszcze bardziej represyjnego reżimu, w którym prześladowania będą dotyczyć nie tyle określonych grup, lecz całej populacji. Trzecia opcja – nagłe załamanie się systemu z powodu nieprzewidywalnych okoliczności. Czwarty wariant zakłada natomiast

w Polsce, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 148 i 149.

²⁶ K. Холодковский, *К вопросу о политической системе современной России*, <http://www.politstudies.ru/fulltext/2009/2/2.htm>, 2.04.2014.

²⁷ В. Гельман: *Россия не обречена быть авторитарным государством*, http://v-kurse.ru/news/opinion/vladimir_gelman_rossiya_ne_obrechena_byt_avtoritarnym_gosudarstvom_935090/, 17.08.2015.

stopniową demokratyzację. Zgodnie z nim, system zmieniać się będzie pod wpływem presji opozycji, masowych protestów²⁸.

Wspólnym mianownikiem poglądów rosyjskich politologów i ekspertów jest przekonanie o spersonifikowanym charakterze władzy w Rosji i pionowym układzie zarządzania, niemożności zmiany władzy rosyjskiej na drodze wyborów oraz zwiększającej się kontroli ze strony elity politycznej. Zasadnicze pytanie w tym miejscu brzmi, czy ten proces kontroli ze strony ośrodka kremlowskiego się pogłębia, czy możemy dostrzec intensyfikację tego zjawiska? Jeśli tak, to jak wygląda ewolucja rosyjskiego systemu politycznego?

Konsolidacja autorytaryzmu

Konsolidacja autorytaryzmu wymaga według Andrzeja Antoszewskiego spełnienia kilku warunków²⁹:

- po pierwsze: prezydent musi spełniać nadrzędną funkcję w państwie podporządkowując sobie zarówno parlament, jak i rząd. W Rosji już sama konstytucja z 1993 roku wprowadza szerokie prerogatywy prezydenta, jednakże prawo jest nieustannie modyfikowane, tak, by jeszcze wzmocnić pozycję głowy państwa;
- po drugie: konsolidacja autorytaryzmu wymaga dostępu prezydenta do zasobów materialnych (poprzez podporządkowanie sobie podmiotów gospodarczych lub paternalistyczne relacje z biznesem); militaryzowanych (przez podporządkowanie armii i struktur siłowych) i politycznych (lojalne zaplecze parlamentarne). Warto wspomnieć, że budowanie silnej partii może być nawet ważniejsze w momencie tranżycji ku autorytaryzmowi niż jego konsolidacji³⁰.

Ścisłe związki prezydenta z elitą polityczną i biznesową są charakterystyczne dla postkomunistycznych autorytaryzmów, a zjawisko to nosi nazwę „patrymonialnego prezydenccjalizmu”³¹. Taki charakter relacji między poszczególnymi podmiotami ogranicza możliwość utraty władzy

²⁸ Tamże.

²⁹ A. Antoszewski, *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie pokomunistycznym*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 16.

³⁰ T. Bagashka, *Presidentialism and the Development of Party Systems in Hybrid Regimes: Russia 2000–2003*, „Europe-Asia Studies” 2012, vol. 64, nr 1, s. 108; zob. A. Antoszewski, *Wyboista droga ku demokracji...*, s. 18.

³¹ M. Laruelle, *Discussing Neopatrimonialism and Patronal Presidentialism in the Central Asian Context*, „Demokratizatsiya” 2012, vol. 20, nr 4, s. 301–324, <https://www.gwu>.

przez dotychczasową elitę rządzącą. Rywalizacja o możliwość monopolizacji segmentów sieci klientelistycznych jest jedną z ważniejszych aren walki w systemach autorytarnych.

Potwierdzeniem istnienia w Rosji tej tendencji są słowa zmarłego niedawno historyka Jurija Afanasjewa: „Wytworzyło się u nas państwo korporacyjne, które na pierwszym miejscu stawia zyski korporacji Rosja, a jeśli w ogóle bierze pod uwagę interesy narodowe i społeczne kraju, to tylko w retoryce. Putinizm opisywany był, także przeze mnie, jako ustrój patriarchalny, w którym władza, a wraz z nią cały majątek narodowy zarządzane są w interesie prywatnym, kraj zaś traktowany jest jak wielka feudalna dziedzina”³².

Trzecim warunkiem konsolidacji autorytaryzmu według A. Antoszewskiego jest charyzmatyczny przywódca, cieszący się poparciem większości społeczeństwa, którego inicjatywy wzmacniania władzy nie budzą protestów społecznych.

Nie mówiąc o wysokich rankingach popularności Putina, warto zwrócić uwagę, że – jak wynika z sondażu przeprowadzonego przez ośrodek badania opinii publicznej w Rosji FOM (Fundacja „Opinia Publiczna”) – dla ponad 1/3 mieszkańców Rosji Władimir Putin jest moralnym autorytetem. Badanie wykazało, że autorytetami dla Rosjan są przede wszystkim politycy sprawujący wysokie urzędy państwowe, a nie ludzie kultury, uczeni, działacze na rzecz praw człowieka itd. Im brutalniejszy sposób rządzenia, tym większy szacunek i autorytet – czytamy na portalu gazeta.ru³³. Nie dziwi więc niesłabnący szacunek do Józefa Stalina. Gdy w 2013 roku, w 60 rocznicę śmierci Stalina, centrum badania opinii publicznej WCIOM (Wszzechrosyjski Ośrodek Badania Opinii Publicznej) przeprowadzało ankietę na temat stosunku do radzieckiego przywódcy, aż 26 proc. respondentów stwierdziło, że Stalin budzi w nich szacunek, 6 proc., że sympatię, a 3 proc. ankietowanych odpowiedziało, że jest nim zachwycona. Z nienawiścią do Stalina odniosło się 14 proc. respondentów, wstręt do niego czuje zgodnie z badaniem 6 proc. ankietowanych, 30 proc., przeważnie ludzi młodych, uznało, że odnoszą się do Stalina obojętnie.

edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/GWASHU_DEMO_20_4/G72315847L7L64R0/G72315847L7L64R0.pdf

³² Jurij Afanasjew: *Chciałbym odczarować Rosję*. [ADAM MICHNIK żegna przyjaciela], <http://wyborcza.pl/magazyn/1,148049,18850836,jurij-afanasjew-chcialbym-odczarowac-rosje-adam-michnik-zegna.html>, 26.09.2015.

³³ *Власть в авторитете*, http://www.gazeta.ru/comments/2014/09/25_e_6235373.shtml?fb_action_ids=794275387304533&fb_action_types=og.recommends, 1.10.2014.

Eksperci zaznaczają, że wysokie notowania dla ludzi władzy związane są z tym, iż ludzie głosują na tych kogo widzą, słyszą w środkach masowej informacji, o kim media mówią dużo i pozytywnie. W dzienniku czytamy, że na takiej kruchej glebie moralnych autorytetów, którą użyźnia jedynie kierownictwo państwa, trudno zbudować kraj, który byłby przykładem dla innych narodów. Rosyjska tożsamość znów zamyka się w stwierdzeniu „dobrze będzie, jeśli wszyscy będą się nas bać”. „Jaka moralność, takie autorytety” – czytamy na gazeta.ru³⁴.

Czwartym elementem sprzyjającym konsolidacji reżimów autorytarnych jest brak presji ze strony Zachodu na demokratyzację. Jak wskazuje Lilia Szewcowa, Zachód bardziej obawiał się braku stabilności w Rosji, niż braku demokracji, dlatego nie stwarzał sytuacji nacisku na elity rosyjskie³⁵.

Potwierdzeniem coraz większego ograniczania wolności w Rosji są dane z rankingu Freedom House. W 2015 roku ocena zakresu wolności w Rosji w rankingu Freedom House pogorszyła się w stosunku do roku 2014³⁶. W skali 7 punktowej Rosja otrzymała 6,75 punktów za przestrzeganie reguł demokratycznych na federalnym poziomie (przy czym wartości najbliższej 1 oceniane są jako najbardziej demokratyczne), co oznacza 0,25 punktowe pogorszenie standardów rosyjskich w porównaniu z rokiem 2014. Rosyjski proces wyborczy otrzymał tyle samo punktów, co w zeszłym roku, czyli 6,75. Stan społeczeństwa obywatelskiego oceniono na 6 punktów, co oznacza pogorszenie się o 0,25 punktów w porównaniu z rokiem poprzednim. Poziom ten jest następstwem represji systemu wobec niezależnych organizacji³⁷. Zwiększenie presji na niezależne media spowodowało, że w tym roku w kategorii „niezależne media” Rosja otrzymała 6,50 punktów (W 2014 było to 6,25). Presja elity kremłowskiej wymusiła usunięcie z telewizji kablowych niezależnego kanału „Dożd”. Nowe ustawodawstwo zabrania również nadawcom medialnym sprzedaży reklam w sytuacji, gdy ci pobierają opłaty od widzów za oglądanie własnych programów. Drugie prawo ogranicza do 20 proc. udział zagranicznych akcjonariuszy w rosyjskich mediach. Władze blokują dostęp do

³⁴ Tamże.

³⁵ L. Shevtsova, *Putinism under Siege. Implosion, Entrophy or Revolution*, „Journal of Democracy” 2012, vol. 23, nr 3, s. 30.

³⁶ *Russia*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/russia>, 11.10.2015.

³⁷ Chodzi przede wszystkim o wykorzystywanie przez władze ustawy o ekstremizmie i agentach zagranicznych. Ministerstwo Sprawiedliwości RF w 2014 r. zaczęło wpisywać organizacje na listę agentów zagranicznych bez ich zgody. Na niekorzystną ocenę wpłynęło też kontynuowanie represji wobec członków protestów z Placu Błotnego z 2012 roku.

internetowych stron opozycji. Nałożono też nowe uciążliwe ograniczenia legislacyjne dotyczące blogerów³⁸.

Ocena rosyjskiej demokracji na poziomie lokalnym, jak i stan rosyjskiego sądownictwa, również wypadają gorzej w porównaniu z rokiem poprzednim.

Przy wszystkich negatywnych głosach odnotowujących coraz większe oddalenie się Rosji od standardów demokratycznych, warto zwrócić uwagę na to, że wiele z nich prognozuje tranzycję Rosji w stronę państwa totalitarnego.

W stronę totalitaryzmu?

W literaturze przedmiotu mamy bardzo wiele różnych definicji totalitaryzmu³⁹. Warto wspomnieć o rozróżnieniu między systemami autorytarnymi i totalitarnymi dokonany przez hiszpańskiego socjologa i politologa, Juana Linza. Autor rozróżniając reżimy totalitarne i autorytarne odwoływał się do czterech kryteriów: stopnia ograniczenia pluralizmu, sposobu zdobywania i utrzymywania legitymizacji, stopnia mobilizacji społeczeństwa i charakteru przywództwa. Rozróżnienie to opiera się na 3 parach kategorii: ograniczony pluralizm-monizm; mentalność-ideologia; depolityzacja-mobilizacja⁴⁰. Jego zdaniem reżimy autorytarne są charakteryzowane jako porządki „z ograniczonym pluralizmem politycznym, bez dopracowanej wiodącej ideologii, ale za to z typową mentalnością, bez ekstensywnej, czy intensywnej mobilizacji politycznej (poza niektórymi etapami rozwoju) w których przywódca lub – czasami tylko – mała grupka sprawuje władzę wewnątrz formalnie źle zdefiniowanych, ale obliczalnych granic”⁴¹.

Jeśli chodzi o totalitaryzm bądź zmierzanie w stronę totalitaryzmu w przypadku systemu rosyjskiego, to żadnego z wyżej wymienionych kryteriów nie spełnia on całkowicie. Tym niemniej, pewne syndromy totalitaryzmu pojawiają się w systemie rosyjskim. Przyjrzyjmy się pierwszej parze kategorii **ograniczony pluralizm – monizm**. W Rosji mamy do czynienia z partiami opozycyjnymi lub organizacjami pozarządowymi,

³⁸ J. Rogoża, *Rosja: kolejne uderzenie w opiniotwórcze media*, Analizy Ośrodka Studiów Wschodniej, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-01/rosja-kolejne-uderzenie-w-opiniotworcze-media>, 11.10.2015.

³⁹ R. Bäcker, *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011, s. 31–38.

⁴⁰ J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2000.

⁴¹ J. Holzer, S. Balik, *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, Kraków–Nowy Sącz, s. 94.

tym niemniej opozycja systemowa jest w dużym stopniu opozycją przy władzy, a nie wobec władzy. Dlatego nie będzie nadużyciem, gdy stwierdzimy hegemonię aparatu państwowego w Rosji. Warto zaznaczyć, że tolerowanie przez systemy autorytarne postaw opozycyjnych wiąże się ze skalą krytyki pod adresem władzy. Dopuszczany jest tzw. „krytycyzm konstruktywny”, natomiast „destruktywny” jest karalny⁴². Opozycja niesystemowa w Rosji nie zalicza się do środowiska krytyków konstruktywnych, dlatego jest coraz bardziej marginalizowana, a jej działacze zastraszani (przy pomocy spraw karnych, pobic czy nawet zabójstw opozycjonistów), natomiast niezależne organizacje pozarządowe zagrażające władzy wpiśwane są na listę „agentów zagranicznych”.

Jeśli chodzi o drugą parę kategorii **mentalność-ideologia**, to przede wszystkim należy dobrze zdefiniować zawarte w niej pojęcia. Mentalność charakterystyczna jest dla reżimów autorytarnych i definiuje się ją jako nieskodyfikowany sposób myślenia, opierający się na dotychczasowych strukturach i przekonaniach mas, które można odpowiednio wzmacniać. Mentalność cechuje duży ładunek emocjonalny, mała liczba problemów, na które potrafi udzielić odpowiedzi i mała precyzja w udzielanych odpowiedziach. Mentalność – w przeciwieństwie do ideologii, która zawiera elementy utopijne – dotyczy w znacznej mierze przeszłości bądź teraźniejszości⁴³.

Ideologia jest charakterystyczną podbudową reżimów totalitarnych, ma pejoratywne zabarwienie i kojarzona jest z myśleniem światopoglądowym (*Weltanschauung*). W tym sensie chodzi o zamknięte systemy myślenia, wykluczające pluralizm światopoglądowy oraz przypominające „świecką religię”, lub mówiąc językiem Erica Voegelina gnozę polityczną⁴⁴. Rosyjska władza, szukająca swej prawomocności, odwołuje się zarówno do mentalności, jak i ideologii, rozumianej w tym wypadku właśnie jako gnoza polityczna. Ciekawie pisał o tym Jurij Afanasjew. „Najnowsze inicjatywy mające unieśmiertelnić zafałszowaną wizję historii tworzą

⁴² W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997, s. 73.

⁴³ Tamże.

⁴⁴ Według Romana Bäcker, „totalitarna gnoza polityczna „charakteryzuje się istnieniem skrajnie negatywnego obrazu wroga – odpowiedzialnego za wszelkie istniejące zło i przeszkadzającego (obiektywnie) w urzeczywistnieniu dzieła doczesnego zbawienia”. Zob. R. Bäcker, *Język a władza. Między totalitarną gnozą polityczną a statokratyzmem. Język oficjalnych wypowiedzi państwowo-partyjnych funkcjonariuszy PRL w latach 1981–1989*, [w:] P. Załęcki, R. Paradowski (red.), *Kulturowe instrumentarium panowania*, Toruń 2001, s. 61. Więcej o gnozie politycznej przeczytać można w monografii J. Skoczyński (red.), *Gnoza polityczna*, Kraków 1998.

zręby państwa ideokratycznego: obrona «jedynie słusznej» wersji historii narodowej służyć ma utrwaleniu wszechogarniającej władzy Putina, jego aspiracji do totalnego władania nie tylko zasobami materialnymi i ciałami, lecz także umysłami. W tym sensie ideowe zawładnięcie przeszłością przemienia siłę idei w siłę władzy. Współczesne państwo staje się państwem teokratycznym. Dokonuje się ostateczne utożsamienie państwa z Cerkwią. Wyrazem «symfonii» obu, charakterystycznej dla całej rosyjskiej historii, było nie tylko publiczne modlenie się najważniejszych osób w państwie, ale też dążenie do przeformułowania na religijną modłę podstawowych socjalno-moralnych orientacji⁴⁵.

Dla rosyjskiej elity politycznej ważne jest również odwołanie do mentalności, która staje się budulcem ideologii, czyli nowej gnozy politycznej. „Dzisiejsze rosyjskie władze odwołują się do przechowanych w rosyjskiej świadomości pradawnych wyobrażeń o należnych nam z Boskiego nadania bezkresnych ruskich ziemiach, o otaczających nas wrogich siłach Mroku, Zła i Nieprawości i o ruskiej władzy będącej jedyną szansą przetrwania dla całej społeczności”⁴⁶.

Ostatnim elementem rozróżnienia według J. Linza jest opozycja **depolityzacja-mobilizacja**. Odmiennosc reżimu autorytarnego od totalitarnego bazującą na tych kategoriach dobrze wyjaśnia następujący cytat: „Autorytaryzm to nie totalitaryzm. Reżimy totalitarne oparte są na ciągłej mobilizacji wszystkich, co ma wzmacniać agresywny reżim. Ustrój autorytarny – wprost przeciwnie – żywi się apatią obywateli, którzy dążą do realizacji swych prywatnych interesów, podczas gdy nomenklatura zmienia interes publiczny w utrzymywanie władzy”⁴⁷.

Powyższe wyjaśnienie pozwala umiejscowić Rosję bliżej systemu autorytarnego. Silna pozycja prezydenta, a tym samym pozbawienie parlamentu możliwości podejmowania kluczowych decyzji, miała wpływ na dezaktywację społeczeństwa, które preferowało bierną akceptację woli elity rządzącej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że bierna akceptacja systemu jest dużo mniej ryzykowna dla władzy niż zagrożenie płynące z potencjalnych działań antysystemowych aktywnych obywateli.

Zdepolityzowany charakter ma także stosunek społeczeństwa rosyjskiego do aktu wyborów i jakości rosyjskiej „demokracji”, istniejącej de facto czysto formalnie.

⁴⁵ Jurij Afanasjew: *Chciałbym odczarować Rosję*. [ADAM MICHNIK żegna przyjaciela], <http://wyborcza.pl/magazyn/1,148049,18850836,jurij-afanasjew-chcialbym-odczarowac-rosje-adam-michnik-zegna.html>, 10.10.2015.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ R. Dahrendorf, *Auf der Suche nach einer neuen Ordnung: Vorlesungen zur Politik der Freiheit im 21. Jahrhundert*, Monachium 2003, s. 127. Por. M Van Herpen, *Putinizm. Powolny rozwój radykalnego reżimu prawnicowego w Rosji*, Gdańsk 2014, s. 193.

Według J. Linza reżimy autorytarne odznaczają się brakiem ekstensywnej i intensywnej mobilizacji politycznej, która występuje tylko na niektórych etapach ich rozwoju. Szczególnym przykładem zastosowania mobilizacji są według J. Linza sytuacje konfliktu międzypaństwowego czy wojny domowej. Biorąc pod uwagę wojnę na Ukrainie i wynikający w związku z tym konflikt z Zachodem, można dostrzec elementy mobilizacji społeczeństwa. Tym niemniej jest to szczególny moment dziejowy warunkujący „mobilizację” rosyjskiego społeczeństwa, nie jest natomiast normą systemową. Zdaniem J. Linza podtrzymywanie wysokiej partycypacji społecznej przez dłuższy czas może łączyć się z ewolucją systemu autorytarnego w system totalitarny. Czy o takiej ewolucji można mówić jednak w kontekście współczesnej Rosji?

O syndromie totalitarnym w społeczeństwie rosyjskim pisze socjolog Lew Gudkow⁴⁸. Świadczy o nim, zdaniem socjologa, system jednopartyjny w Rosji. Co prawda funkcjonuje więcej niż jedna partia, ale nie jest to oznaka wielopartyjności, bo istniejące partie są jedynie frakcją tej samej partii, a co więcej, są kontrolowane przez system. System jednopartyjny to fuzja partii i państwa, to ustanowienie kontroli nad całym systemem administracyjnym, a tym samym – poprzez zarządzanie procesami społecznymi – nad strukturą społeczną. To fuzja wyższej władzy ze strukturami gospodarczymi. Ten ostatni element ujawnia się nie tyle w podporządkowaniu interesom politycznym wszystkich przepływów finansowych, ale również w wysunięciu na pierwszy plan politycznych celów ochrony systemu, a nie rozwoju gospodarczego. Jest to sprzeczne z interesem narodowym, by priorytety polityczne reżimu były ponad interesami społeczeństwa i gospodarki.

Władza monopolizuje prawo do wypowiedzania się w imieniu całego społeczeństwa, tym samym pozbawiając go prawa decydowania o sobie, pozbawiając go godności. Stąd eliminacja systemu wielopartyjnego, tłumienie społeczeństwa obywatelskiego. *„Jeśli interes państwa przewyższa wszystko inne, to nie ma logicznej czy moralnej bariery prawnej, która rozróżniałaby niszczenie produktów żywnościowych i niszczenie poszczególnych grup społecznych, nazwanych wrogami ludu”* – mówi socjolog. *„Jeśli władze decydują – co jest moralne, co jest sztuką, co jest godne, a co nie, czym jest historia, jak uprawiać seks i jak wychowywać dzieci – to są symptomy ustanawiania*

⁴⁸ E. Фельдман в беседе с директором Левада-Центра Львом Гудковым. *Тоталитарный дрейф*, «Новая Газета» 2015, nr 94, <http://www.levada.ru/31-08-2015/totalitarnyi-dreif>, 13.10.2015.

totalitarnej kontroli. Na razie mamy do czynienia tylko z próbami narzucenia takiej kontroli"⁴⁹.

Jednym z istotnych elementów, pozwalających zakładać nie tyle umacnianie się tendencji autorytarnych, ale wręcz przechodzenie do systemu totalitarnego, jest totalna propaganda i zwiększająca się kontrola państwa nad środkami masowej informacji. Natalia Jewdokimowa, członkini Rady ds. Praw Człowieka przy Prezydencie Rosji, wskazując na rozwój kraju w stronę totalitaryzmu zaznacza, że właśnie próba uniemożliwienia społeczeństwu rosyjskiemu dostępu do obiektywnych informacji jest najbardziej ewidentnym syndromem tego procesu. „*Z mojego punktu widzenia najpoważniejszym naruszeniem praw człowieka w Rosji jest ograniczanie prawa do informacji*”⁵⁰ – mówi działaczka.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące systemu rosyjskiego należy dostrzec przede wszystkim, że nie jest to niepodlegający zmianom obiekt *constans*. Wręcz przeciwnie. Hasło „suwerennej demokracji” było próbą maskowania autorytarnych elementów systemu budowanego przez prezydenta Władimira Putina oraz odcięciem się od fali zachodniej krytyki pod adresem rosyjskiej polityki wewnętrznej. Trzecia kadencja obecnego prezydenta ostatecznie potwierdziła rozwój systemu autorytarnego w Rosji. Ostatnie kilkanaście miesięcy można scharakteryzować jako proces petryfikacji rosyjskiego autorytaryzmu, a nawet zbliżania się systemu rosyjskiego do reżimu totalitarnego. Co prawda, jeśli system rosyjski będziemy przyrównywać do „typu idealnego” jakim jest teoretyczna definicja totalitaryzmu, to nie będzie on spełniać wszystkich zawartych w teorii kryteriów. Od ponad roku w systemie rosyjskim można dostrzec jednak elementy struktur totalitarnych, między innymi: ideologię jako swoistą gnozę polityczną, nasilającą się propagandę i dezinformację społeczeństwa rosyjskiego, stopniowe odchodzenie od zasady ograniczonego pluralizmu na rzecz hegemonii elity kremlowskiej. Nie sposób nie dostrzec we współczesnej Rosji rosnącej roli mobilizacji społecznej, tak charakterystycznej według Juana Linza dla reżimów totalitarnych. Mobilizacja ta związana jest z wojną na wschodzie Ukrainy, oraz sank-

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Członkini rady ds. praw człowieka przy Putinie: Rosja zmierza w stronę totalitaryzmu, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1267425,Czlonkini-rady-ds-praw-czlowieka-przy-Putinie-Rosja-zmierza-w-strone-totalitaryzmu>, 10.10.2015.

cjami Zachodu przeciw Rosyjskiej Federacji. Utrzymywanie przekonania społecznego, że Rosja przypomina obecnie „obleżoną twierdzę” otoczoną przez wrogów, których celem jest zniszczenie tego kraju, może spowodować wzrost akceptacji społecznej dla działań ośrodka kremlowskiego, ukierunkowanych na ograniczanie podstawowych praw Rosjan, a rzekomo zwiększających ład i porządek. Raporty i analizy dotyczące gwarancji różnego rodzaju „wolności” w przestrzeni rosyjskiej pozwalają nam skonstatować, iż Rosja zmierza coraz bardziej w stronę państwa „kontroli i zakazów”.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie systemu politycznego FR ze szczególnym zaakcentowaniem roli ośrodka kremlowskiego. Uwypuklone zostały przede wszystkim te procesy polityczne, które doprowadziły do umocnienia się systemu autorytarnego w Rosji. Jednym z kluczowych aspektów poniższej analizy jest próba określenia, w jakim stopniu pozycja Prezydenta RF wpływa na pozycję innych podmiotów politycznych w Rosji oraz na kształtowanie się relacji pomiędzy poszczególnymi aktorami życia publicznego w RF.

Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy opisane procesy mogą wskazywać na ewolucję systemu rosyjskiego w stronę totalitaryzmu.

Olga Nadskakula-Kaczmarczyk

FROM “SOVEREIGN DEMOCRACY” TO HARD AUTHORITARIANISM – STRENGTHENING THE ROLE OF KREMLIN IN RUSSIAN FEDERATION

The aim of this article is to show the political system of the Russian Federation and especially to stress the important part of Kremlin in this system. Those political processes that led to the strengthening of the authoritarian system in Russia have been highlighted. One of the key aspects of the following analysis is an attempt to describe the influence of the president of the RF on the position of the other political subjects in Russia and relations between main actors in the Russian public life.

The author tries to answer the question of whether these processes may indicate the evolution of the Russian system toward totalitarianism.

KEY WORDS: *political system, Russia, authoritarianism, democracy, totalitarianism*

Bibliografia

- Antoszewski A., Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie pokomunistycznym. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16.
- Bagashka T., *Presidentialism and the Development of Party Systems in Hybrid Regimes: Russia 2000–2003*, „Europe-Asia Studies” 2012, vol. 64, nr 1.
- Bäcker R., *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011.
- Bieleń S., *Powrót Rosji do gry wielkomocarstwowej*, [w:] A. Stępień-Kuczyńska, S. Bieleń (red.), *Rosja w okresie prezydentury Władimira Putina*, Łódź–Warszawa–Toruń 2008.
- Dahrendorf R., *Auf der Suche nach einer neuen Ordnung: Vorlesungen zur Politik der Freiheit im 21. Jahrhundert*, München 2003.
- Diamond L., *Thinking about Hybrid Regimes*, „Journal of Democracy” 2002, vol. 13, nr 2.
- Greene S.A., *Moscow in Movement. Power and Opposition in Putin’s Russia*, Stanford 2014.
- Hartmann J., *Russland: Einführung in das politische System und Vergleich mit den postsowjetischen Staaten*, Häftad 2012.
- Herpen M. Van, *Putinizm. Powolny rozwój radykalnego reżimu prawicowego w Rosji*, Gdańsk 2014.
- Holzer J., Balik S., *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*, Kraków–Nowy Sącz 2009.
- Laruelle M., *Discussing Neopatrimonialism and Patronal Presidentialism in the Central Asian Context*, „Demokratizatsiya” 2012, vol. 20, nr 4, https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/GWASHU_DEMO_20_4/G72315847L7L64R0/G72315847L7L64R0.pdf, 11.10.2015.
- Levitsky S., Way. L., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, New York: Cambridge University Press 2010.
- Linz J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2000.
- Lukin A., *Russia’s New Authoritarianism and the Post-Soviet Political Ideal*, „Post-Soviet Affairs” 2009, vol. 25, nr 1.
- Robertson G.B., *The Politics of Protest in Hybrid Regimes: Managing Dissent in Post-Communist Russia*, Cambridge 2010.
- Ross C., Gelman V. (eds.), *The Politics of Subnational Authoritarianism in Russia*, Farnham and Burlington 2010.
- Russia*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/russia>, 11.10.2015.

- Sakwa R., *The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession*, Cambridge 2011.
- Schedler A., *The Menu of Manipulation*, „Journal of Democracy” 2002, vol.13, nr 2.
- Shevtsova L., *Putinism under Siege. Implosion, Entrophy or Revolution*, „Journal of Democracy” 2012, vol. 23, nr 3.
- Słowikowski M., *Rozważania nad naturą reżimu politycznego współczesnej Rosji*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010.
- Sokół W., *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997.
- Zimmerman W., *Ruling Russia: Authoritarianism from the Revolution to Putin*, Princeton 2014.
- Гельман В., *Россия не обречена быть авторитарным государством*, http://v-kurse.ru/news/opinion/vladimir_gelman_rossiya_ne_obrechena_byt_avtoritarnym_gosudarstvom_935090/, 17.08.2015.
- Уткин А.И., Лукин П., *Россия и Запад: общность или отчуждение?*, Москва 1995.
- Холодковский К., *К вопросу о политической системе современной России*, <http://www.politstudies.ru/fulltext/2009/2/2.htm>, 02.04.2014.
- Чадаев А., *Путин. Его идеология*, Москва 2006.
- Шестопад Е.Б., *Авторитарный запрос на демократию, или почему в России не растут апельсины*, <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/2004/1/10.htm>, 2.04.2014.

Oksana Voytyuk

Prawy Sektor oraz jego przyszłość w polityce wewnętrznej Ukrainy

SŁOWA KLUCZOWE:

Prawy Sektor, Donbas, wojna, nacjonalizm, Ukraiński Korpus Ochotniczy

Ukraina! Bóg! Swoboda!
hasło prawego sektora

Wprowadzenie

Wydarzenia, które rozegrały się na Ukrainie pod koniec 2013 roku, w znaczącym stopniu wpłynęły na zmianę wizerunku politycznego Ukrainy. Pokojowe manifestacje, które rozpoczęły się 21 listopada 2013 roku, były wywołane zmianą deklarowanego proeuropejskiego kursu polityki zagranicznej przez prezydenta Wiktora Janukowycza na prorosyjski. Początkowo protesty miały charakter pokojowy, gdyż ludność (w przeważającym stopniu studenci) liczyła na to, iż prezydent usłyszycie ich apele i wróci do poprzedniego politycznego kursu. Prezydent W. Janukowycz, z kolei, miał nieco odmienne zdanie i liczył na to, że manifestanci szybko się rozejdą – jednak bardzo się mylił¹. Z każdym dniem liczba protestujących rosła, do Kijowa zaczęła zjeżdżać się ludność z regionów, głównie z zachodniej i centralnej Ukrainy. Bez względu na zimną i mroźną

¹ *Majdan Niepodległości* – ukr. „*Майдан Незалежності*” – główny plac w stolicy Ukrainy – Kijowie, miejsce ważnych wydarzeń politycznych, imprez kulturalnych, uroczystości państwowych na Ukrainie.

pogodę ludzie nadal stali na największym kijowskim placu – Majdanie Niepodległości, tak powstał Euromajdan².

Ukraińskim władzom bardzo nie podobały się nastroje społeczne, w związku z czym została podjęta decyzja o pacyfikacji Euromajdanu. Do pierwszej i drugiej próby doszło 30 listopada i 11 grudnia 2013 roku. Jednak były one nieudane i ani nie przstraszyły, ani nie zniechęciły manifestujących, lecz tylko wzmocniły ich przekonanie, że władza, która używa siły wobec własnych obywateli, powinna odejść. Próby stłumienia Euromajdanu spowodowały odwrotną reakcję społeczeństwa. Zamiast rozjechać się i rozejść się, liczba protestujących tylko rosła, a wzrost siły Euromajdanu odzwierciedlał stopień niezadowolenia obywateli ukraińskich kierunkiem wybranej przez rząd polityki. Nie powstrzymały manifestantów także zbliżające się święta Bożego Narodzenia i Nowego Roku, ludzie kontynuowali protesty.

Sytuacja w stolicy Ukrainy drastycznie zaczęła się zmieniać po wydarzeniach z dnia 16 stycznia 2014 roku. Wtedy w sposób niekonstytucyjny, w Radzie Najwyższej Ukrainy doszło do przegłosowania i przyjęcia ponad 16 różnego rodzaju ustaw, które zabraniały organizowania pokojowych manifestacji i faktycznie wprowadzały w kraju dyktaturę. Tego dnia doszło do starć protestujących z oddziałami milicji „Berkut”³. Zdeteminowany naród ukraiński sięgnął po bardziej radykalne środki. Doszło do zamieszek w dzielnicy rządowej Kijowa – na ul. Hruszewskiego. Odpowiedzialność za rozpoczęcie zamieszek wzięła na siebie dotychczas

² Euromajdanem, po szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie od 21 listopada 2013 r., nazywają Plac Niepodległości w Kijowie. W tym dniu na Majdanie Niepodległości rozpoczęły się manifestacje studentów w związku z niepodpisaniem przez ówczesnego prezydenta W. Janukowycza Umowy Stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Od tamtego czasu, manifestacje przeciwko prorosyjskiej polityki władzy również otrzymały nazwę Euromajdan. *O co tak naprawdę chodzi z tym Majdanem*, <http://libertarianin.org/o-co-tak-naprawde-chodzi-z-tym-majdanem/>, 30.12.2013.

³ Berkut – ukr. „*Беркут*” – wyspecjalizowana jednostka ukraińskiej milicji podlegająca Ministerstwu Spraw Wewnętrznych Ukrainy. Zastąpiła radzieckie służby OMON, po odzyskaniu przez Ukrainę niepodległości. Skupiała się głównie na walce z przestępczością zorganizowaną, zabezpieczaniem zgromadzeń i manifestacji. Nazwa jednostki pochodzi od ukraińskiej nazwy orła przedniego. Rozkazem MSW nr 144 z dnia 25 lutego 2014 roku o likwidacji oddziałów specjalnych milicji bezpieczeństwa publicznego, Berkut został zlikwidowany. Likwidacja jednostki „Berkut” była jedną z wymogów manifestujących na Euromajdanie, po tym, jak te oddziały spacyfikowały pokojowe manifestację 30 listopada i 11 grudnia 2013 roku. „*Беркут*” *ліквідовано*, <http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/26/7016297/>, 26.02.2014.

nikomu nieznana organizacja Prawy Sektor⁴. W dniu 20 stycznia 2014 r. pojawiły się pierwsze ofiary śmiertelne. W tymże dniu rozpoczęła się Rewolucja Godności. Na drugi plan zeszły hasła integracji z Unią Europejską, a ich miejsce zajęły hasła „*Банды – зеть!*”⁵ oraz żądanie dymisji rządu i prezydenta.

Do kolejnej brutalnej pacyfikacji Euromajdanu doszło 18–20 lutego 2014 roku. Ten dzień w historii Ukrainy zapisał się jako „krwawy czwartek”. Wtedy to zginęło ponad 100 osób, setki zostały ranne. Zmarłych w zamieszkach na ul. Hruszewskiego i ul. Instytuckiej oraz rannych ludzi, którzy w tych dniach byli porywani ze szpitali i zabijani w okrutny, niehumanitarny sposób (byli duszeni, odcinano im kończyny), obwołano „*Небесна сотня*”⁶. Każda z ofiar została pochowana ze wszystkimi honorami, został odegrany hymn Ukrainy, a trumny przykryto flagą.

W związku z krwawymi wydarzeniami, do których doszło na Majdanie Niepodległości w Kijowie, w obawie o własne życie, pod koniec lutego 2014 r. ówczesny prezydent Ukrainy W. Janukowycz, pokonując bardzo skomplikowaną drogę przez Krym, uciekł do Rostowa nad Donem (Rosja). Władzę w Kijowie przejęły siły demokratyczne. Kilka dni po ucieczce W. Janukowycza, Rosja – korzystając z niestabilnej politycznej sytuacji na Ukrainie – dokonała aneksji Krymu, łamiąc przy tym zasady prawa międzynarodowego. Nieco później, w kwietniu 2014 roku, rozpoczęły się zamieszki na wschodzie Ukrainy, które spowodowały niegasnącą do dziś wojnę w Donbasie.

W niniejszym artykule postaram się przybliżyć działalność Prawego Sektora (organizacji, która powstała w czasie rewolucyjnych wydarzeń na Ukrainie pod koniec 2013 roku), jaka jest jego ideologia, cele, struktura, co ma wspólnego z Ogólnoukraińskim Zjednoczeniem „Swoboda” (dalej OZ „Swoboda”), jakim podlega podziałom.

⁴ Nazwa Prawy Sektor pojawiła się spontanicznie, w momencie kiedy z trybuny na Majdanie przedstawiciele Samoobrony Majdanu w oczekiwaniu na kolejny szturm oddziałów „Berkut” powiedzieli: „Pilnujcie prawego sektora”. Chodziło im o prawą stronę Placu Niepodległości. Słowa te po kilku dniach dały nazwę organizacji „Prawy Sektor”.

⁵ Pol. „Precz Bandzie!”.

⁶ „*Niebiańska sotnia*”. Sotnia to pododdział wojska rozpowszechniony przez kozaków. Nazwa wywodzi się od 100 żołnierzy. Sotnia była podstawową jednostką organizacyjną Ukraińskiej Powstańczej Armii w okresie walk partyzanckich (1942–1956). Była to również jednostka administracyjno-wojskowa za czasów Hetmanatu (1649–1764). Podczas Euromajdanu podział na sotnie stosowała Samoobrona Euromajdanu.

Ideologia Prawego Sektora

Ideologia Prawego Sektora wzoruje się na ideologii Ogólnoukraińskiej Organizacji „Tryzub” (Trójzab) im. Stepana Bandery, której liderem i założycielem jest Dmytro Jarosz. Dokument zatytułowany „Program realizacji idei narodowej w procesie formowania państwa” został przyjęty na Wielkim Zgromadzeniu Ogólnoukraińskiej organizacji „Tryzub” im. S. Bandery 20 sierpnia 2005 roku⁷. Dokument ten składa się ze wstępu i trzech części: 1) zasady ideowe i światopoglądowe; 2) zasady polityczne – ta część składa się z 21 podrozdziałów; 3) strategia i taktyka zorganizowanego nacjonalizmu. Głównym hasłem Prawego Sektora jest: „Bóg, Ukraina, Wolność!”. W pierwszym rozdziale jasno został opisany stosunek Organizacji do tzw. „nie Ukraińców”:

- braterski – do tych, którzy dołączyli do nich w walce o ukraińskie państwo narodowe;
- tolerancyjny – do tych, którzy mają pozytywne nastawienie do ich walki o prawo do bycia panami własnego losu na ich własnej ziemi: „Każdemu z nas tu wystarczy miejsca” (S. Bandera);
- wrogą – do tych, którzy sprzeciwiają się procesom ukraińskiego odrodzenia narodowego i tworzenia państwa ukraińskiego.

Za swoich wrogów Prawy Sektor uważa – imperializm, szowinizm, komunizm, demoliberalizm, kosmopolityzm, globalizm, pseudonacjonalizm.

Podrozdziały II części programu określają, jak powinna wyglądać polityka wewnętrzna, polityka bezpieczeństwa i obrony, polityka społeczna, ekonomiczna, rolnictwo, edukacja i nauka, kultura, polityka religijna i wyznaniowa, polityka młodzieżowa, wychowanie fizyczne i sport, opieka zdrowotna, polityka ochrony środowiska, polityka informacyjna, diaspora ukraińska, polityka zagraniczna, kwestia Tatarów Krymskich, polityka narodowa.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na kwestie polityki narodowej oraz religijnej i wyznaniowej nakreślone w dokumencie – „Програма реалізації української національної ідеї у процесі державотворення”⁸. Ukraina jest państwem wielonarodowym, które zamieszkuje ponad 130 narodowości i grup etnicznych⁹. Najbardziej licznymi grupami według Powszechnego Spisu Ludności od 2001 roku są: Ukraińcy – 77,8 % ludności, Rosjanie

⁷ Програма реалізації української національної ідеї у процесі державотворення, <http://banderivets ho ua/index.php?page=pages/main/zmist4>, 19.03.2014.

⁸ Програма реалізації української національної ідеї у процесі державотворення, <http://banderivets ho ua/index.php?page=pages/main/zmist4>, 19.03.2014.

⁹ Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>, 20.03.2014.

– 17,3%, Białorusini – 0,6%, Mołdawianie – 0,5%, Tatarzy Krymscy – 0,5%. Celem polityki narodowej organizacji jest ograniczenie symbiozy mniejszości narodowych i Ukraińców z zachowaniem ich odrębności kulturowej wraz z poszanowaniem idei ukraińskiego państwa narodowego. W punkcie 1. podrozdziału „Polityka narodowa” możemy przeczytać, iż *„państwowa polityka narodowa powinna opierać się na zasadach ukraińskiej idei narodowej i zrozumienia zasadniczej różnicy między prawami mniejszości narodowych i aroganckich roszczeń odwetowych byłych okupantów i kolonizatorów, którzy ukrywają się za interesami mniejszości narodowych”*¹⁰. W punkcie 6, tegoż podrozdziału zaznaczono, iż *„powinien zostać opracowany i legitymizowany z zapewnionym odpowiednim finansowym wsparciem państwowy program językowej i kulturowej ochrony mniejszości narodowych”*¹¹.

Większość ludności mieszkającej na Ukrainie jest wyznania chrześcijańskiego, jednak są i wyznawcy innych religii, wśród których znajdują się Tatarzy Krymscy, którzy są wyznawcami islamu, czy Żydzi – judaizmu. W punkcie 11. podrozdziału „Polityka religijna i wyznaniowa” odznaczono, iż na Ukrainie każdy ma prawo do wolności wyznania, jednak w kraju powinna być zakazana działalność fanatycznych, antychrześcijańskich, antyukraińskich fundamentalistycznych sekt i grup religijnych.

Szczególną uwagę poświęca się duchowemu odrodzeniu i zapewnieniu kompletności życia religijnego narodu Krymskotatarskiego. Ocalone zabytki powinny zostać zwrócone Tatarom Krymskim. Państwo powinno finansować odbudowę i renowację istniejących i budowę nowych budynków sakralnych i obiektów pomocniczych. Ze względu na trudności finansowe repatriantów oraz uświadomienie tego, iż pielgrzymki dla muzułmanów mają bardzo ważne znaczenie w ich życiu religijnym, budżet Krymu powinien zapewnić środki na pokrycie co najmniej 50 % kosztów podróży pielgrzymów.

W podrozdziale 21. zatytułowanym „Tatarzy Krymscy”¹², podkreślono, że „Tatarzy Krymscy poza Ukrainą nie mają własnej metropolii

¹⁰ *Програма реалізації української національної ідеї у процесі державотворення*, <http://banderivets.ho.ua/index.php?page=pages/main/zmist4>, 19.03.2014.

¹¹ Tamże.

¹² Uwaga na rozdział dotyczący Tatarów Krymskich została zwrócona celowo, aby pokazać stosunek Prawego Sektora do tego narodu. Przy czym należy zwrócić uwagę, że pomiędzy Prawym Sektorem a Krymskotatarskim Ruchem Narodowym doszło do współpracy we wrześniu 2015 roku, kiedy to z inicjatywy Medżlisu Narodu Krymskotatarskiego rozpoczęto towarowo-transportową, a później energetyczną blokadę Krymu. Celem blokady było uwolnienie więźniów politycznych, oraz pokazanie, jak mocno półwysep zależy od ukraińskiej gospodarki. Współpraca Prawego Sektora i Tatarów Krymskich

narodowej. Ukraińska ziemia jest ich jedyną ojczyzną, z której zostali deportowani przez reżim komunistyczny i dlatego mają prawo do powrotu do ojczyzny. Na Ukrainie, Tatarzy Krymscy nie są mniejszością narodową, a ludnością rdzenną w części ukraińskiego terytorium, gdzie stały się narodem¹³.

Czym jest Prawy Sektor? – powstanie organizacji i jej struktura

Prawy Sektor powstał pod koniec 2013 roku, jako ruch społeczny. Miejscem powstania ruchu był kijowski Majdan Niepodległości. Prawy Sektor połączył aktywistów ukraińskich organizacji radykalnych, głównie nacjonalistycznych i skrajnie prawicowych. Do Prawego Sektora weszło kilka organizacji o charakterze nacjonalistycznym – „Tryzub” im. S. Bandery, Patriota Ukrainy, UNA-UNSO, Biały Młot (do 6 marca 2014 r.)¹⁴ oraz kibice drużyn piłki nożnej Dynamo (Kijów) oraz Karpaty (Lwów)¹⁵. Liczba członków organizacji stale wzrasta. Obecnie brakuje dokładnych danych statystycznych, ilu jest członków Prawego Sektora i ile osób popiera tą organizację. Tuż po wybuchu walk na ul. Hruszewskiego w Kijowie w sieci społecznościowej Vkontakte liczba zwolenników organizacji wynosiła 35 000 osób, a według stanu na 12 marca 2014 roku wynosiła ona 410 888 osób¹⁶, na Facebooku – odpowiednio 7,5 tysięcy

zakończyła się wycofaniem nacjonalistów z blokady, po tym, jak Tatarzy Krymscy pod naciskiem władz ukraińskich i wspólnoty międzynarodowej zgodzili się na wznowienie dostaw energii elektrycznej na Krym po dwutygodniowej przerwie.

¹³ Програма реалізації української національної ідеї у процесі державотворення, <http://banderivets.ho.ua/index.php?page=pages/main/zmist4>, 19.03.2014.

¹⁴ Organizacja „Biały Młot” została wykluczona z ruchu społecznego przez Prawy Sektor w związku z działaniami, które zniesławiały Prawy Sektor oraz przez brak dyscypliny. *Офіційна заява «Правого сектору»*, <http://pravyysektor.info/news/ofitsijna-zayava-pravo-ho-sektoru/>, 6.03.2014.

¹⁵ Dziś ze wszystkich prawicowych organizacji Ukrainy skuteczne są tylko dwie – Tryzub im. S. Bandery oraz Patriota Ukrainy. Biały Młot, jest to niewielka kijowska prawicowa organizacja, która nie ma dużego znaczenia. Słynna niegdyś UNA-UNSO po kilku podziałach nie jest obecnie strukturą silną i zwartą. Pod jej szyldem działa na Ukrainie, co najmniej pięć małych grup. *Корреспондент: Загроза праворуч. Радикальні організації активізували діяльність під час Євромайдану*, <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3298283-korrespondent-zahroza-pravoruch-radykalni-orhanizatsii-aktyvizuvaly-dialnist-pid-chas-yevromaidanu>, 28.01.2014.

¹⁶ Vkontakte, *Офіційна сторона Правого Сektora*, <https://vk.com/public62043361>, 12.03.2014.

oraz 29 121 osób¹⁷. Większość zwolenników Prawego Sektora są to ludzie, którzy wcześniej nie byli związani z żadną siłą polityczną¹⁸. Ogólnie rzecz biorąc, członkiem Prawego Sektora może stać się każdy, kto podziela poglądy organizacji, niezależnie od narodowości. Nie wszystkie organizacje, które należą do Prawego Sektora są nacjonalistyczne, mimo to prezentują narodową i patriotyczną orientację.

W dniu 22 marca 2014 r. Prawy Sektor został zarejestrowany jako partia polityczna. Prawy Sektor pojawił się w miejscu partii UNA-UNSO¹⁹. Liderem partii politycznej Prawy Sektor został Dmytro Jarosz. Stosunek Prawego Sektora do europejskiej integracji Ukrainy jest neutralny, szczególnie kwestia eurointegracji odgrywa drugorzędną rolę. Głównym celem Prawego Sektora było obalenie reżimu wewnętrznej okupacji (reżim Janukowycza) oraz przeprowadzenie rewolucji narodowej, by zbudować państwo narodowe. Prawy Sektor jednocześnie informuje, iż nie ma nic przeciwko jakimkolwiek stosunkom handlowo-ekonomicznym z UE, jednak sprzeciwia się przystąpieniu Ukrainy do UE, ponieważ UE jest strukturą ponadnarodową, a to oznacza, iż rola narodów w tej strukturze jest zminimalizowana²⁰. Zwolennicy Prawego Sektora porównują UE do Związku Radzieckiego, w ramach którego próbowano utworzyć jeden naród „radziecki”, przy czym koncepcja odmienności narodowej była absolutnie nie uwzględniona. Prawy Sektor popiera jednoczenie narody europejskie na równych zasadach, co oznacza, że każde państwo europejskie powinno mieć równe prawa i taki sam głos w podjęciu decyzji. Członkowie Prawego Sektora uważają, że waga, pozycja i głos poszczególnych państw-członkowskich Unii Europejskiej różnią się, stąd i krytyczny stosunek do tej organizacji²¹.

W stosunkowo krótkim czasie Prawemu Sektorowi udało się stworzyć własne oddziały prawie na całej Ukrainie, z wyjątkiem Krymu²². Fenomen

¹⁷ Facebook, *Otwarta grupa Prawego Sektora*, <https://www.facebook.com/groups/223479324489867>, 12.03.2014.

¹⁸ *Хто ж вони такі „Правий сектор”? Знайомимось*, <http://slovovolyni.com/ukr/ukraine/16268/>, 21.01.2014.

¹⁹ „Правий сектор” офіційно йде в політику, <http://fakty.ictv.ua/ua/index/read-news/id/1508981>, 22.03.2014.

²⁰ *Правий сектор: Ми йшли не за євроінтеграцію, а за те, щоб звершити національну революцію*, <http://www.variandy.net/16430-pravyi-sektor-my-yshly-ne-za-yevrointehratsiiu-a-za-te-shchob-zvershyty-natsionalnu-revoliutsiiu>, 13.12.2013.

²¹ *Правий сектор: Ми йшли не за євроінтеграцію, а за те, щоб звершити національну революцію*, <http://www.variandy.net/16430-pravyi-sektor-my-yshly-ne-za-yevrointehratsiiu-a-za-te-shchob-zvershyty-natsionalnu-revoliutsiiu>, 13.12.2013.

²² *Організація. Особи уповноважені діяти у відповідних областях від імені “Правого сектору”*, <http://pravyysektor.info/organization/>, 12.03.2014.

ten wyjaśnia się między innymi tym, że społeczeństwo było zmęczone pasywnością władzy centralnej, szczególnie w czasie nasilających się walk na Wschodzie Ukrainy. Prawy Sektor przeniósł swoją siedzibę do Dniepropietrowska, żeby formować specjalne oddziały dla walki z separatystami na wschodzie.

Prawy Sektor w społeczeństwie jest odbierany różnorodnie, część uważa jego członków za patriotów, a część, szczególnie na wschodzie i na południu, za bandytów. Ważne również jest to, że ludność na wschodzie nie rozróżnia OZ „Swobody” i Prawego Sektora, i tych i innych nazywają banderowcami.

Prawy Sektor jako ruch narodowo-wyzwoleńczy posiada rozbudowaną strukturę. Jest to wojskowo-polityczna siła, celem której jest uwolnienie Ukrainy od zewnętrznej „kremłowskiej” i wewnętrznej – klanowo-oligarchicznej – okupacji. Narodowo-wyzwoleńczy ruch Prawy Sektor dzisiaj dzieli się na dwa skrzydła: wojskowe i polityczne. Skrzydło wojskowe jest reprezentowane przez Ukraiński Korpus Ochotniczy (DUK Prawy Sektor), polityczne skrzydło reprezentuje partia Prawy Sektor. Zarówno wojskowe, jak i polityczne skrzydło posiadają własne pododdziały. Wojskowe skrzydło składa się z batalionów i specjalnych pododdziałów, z kolei polityczne skrzydło, z regionalnych ośrodków²³. Ukraiński Korpus Ochotniczy Prawy Sektor posiada 20 batalionów, ogólna liczba członków wynosi około 200 tysięcy osób, z czego około 700 znajduje się w strefie operacji antyterrorystycznych²⁴. Na szczególną uwagę zasługuje powołany w ramach wojskowego skrzydła medyczny batalion „Hospitalerzy”. Batalion ten nie tylko ratuje życia na froncie i opiekuje się rannymi w szpitalach, ale również jego członkowie uczą żołnierzy udzielania pierwszej pomocy i samopomocy bezpośrednio na pozycjach, a w rejonach przyfrontowych szkolą młodzież i studentów, jak udzielać pomoc rannym. Dbają także o zabezpieczenie w podstawowe leki batalionów znajdujących się na linii rozgraniczenia²⁵.

²³ Що таке „Правий Сектор”?, <http://pravyysektor.info/about.html>, 8.02.2016.

²⁴ Батальйони Добровольчого Українського Корпусу „Правий сектор”, <http://sectorpravdy.com/ua/entsyklopediia-viiny/infohrafika/706-bataliony-dobovolchoho-ukrainskohokorpusu-pravyi-sektor>, 19.07.2015.

²⁵ Допомогти „Госпітальєрам” ДУК, <http://sectorpravdy.com/ua/dopomoha-duk/418-dopomohty-hospitalieram-duk>, 14.05.2015.

Polityczna rywalizacja z OZ „Swoboda”

Po tym, jak organizacja Prawy Sektor została zarejestrowana jako partia polityczna, stała się ona głównym politycznym rywalem OZ „Swobody”. Lider Prawego Sektora zgłosił swoją kandydaturę na stanowisko prezydenta. Jednak jego notowania w stosunku do innych kandydatów na stanowisko prezydenta Ukrainy były najniższe²⁶. Wybory prezydenckie odbyły się 25 maja 2014 r. i zwyciężył w nich Petro Poroszenko. Jak pokazały wyniki tej elekcji, przedstawiciele ruchów skrajnie nacjonalistycznych i prawicowych, którzy brali udział w kampanii prezydenckiej, nie znaleźli wsparcia w ukraińskim społeczeństwie. To oznacza, że bez względu na toczącą się wojnę w Donbasie, aneksję Krymu, pogarszającą się sytuację społeczno-ekonomiczną obywateli, społeczeństwo nie radykalizuje się i wpływ takich partii jak OZ „Swoboda” i Prawy Sektor jest nieduży. W wyborach prezydenckich O. Tiahnybok uzyskał 1,16% głosów wyborców, a D. Jarosz – 0,70%²⁷. Takie wyniki są potwierdzeniem tego, że w społeczeństwie ukraińskim skrajny nacjonalizm nie ma poparcia.

Wraz z wyborami prezydenta Ukrainy odbywały się wybory prezydentów poszczególnych miast, w tym Kijowa. Dla Prawego Sektora była to szansa na to, aby po raz pierwszy oficjalnie stworzyć własne grupy deputowanych w poszczególnych regionach. Poza tym, niepowodzenie w wyborach prezydenckich lidera Prawego Sektora zostało potraktowane jako forma kampanii przed wyborami parlamentarnymi. Ostatecznie, partia Prawy Sektor nie dostała się do Rady Najwyższej, podobnie jak OZ „Swoboda”, która była głównym konkurentem Prawego Sektora w wyborach do Rady Najwyższej Ukrainy. Obawy, że ze względu na zbyt zacięłą rywalizację o potencjalnego wyborcę, żadna z partii może nie dostać się do parlamentu, potwierdziły się. Atutem OZ „Swoboda” w wyborach parlamentarnych było posiadanie scentralizowanej partyjnej struktury, czego nie było u Prawego Sektora. Atutem Prawego Sektora był bezpośredni udział jego oddziałów w walkach w Donbasie²⁸. Poza tym, były opinie, że Prawy Sektor to zjawisko tymczasowe, a gdyby nie doszło do

²⁶ Тимошенко опустилась на третье місце у рейтингу кандидатів в президенти – опитування, <http://tsn.ua/vybory-2014/timoshenko-opustilas-na-tretye-misce-u-reytingu-kandidativ-v-prezidentu-opituvannya-348968.html>, 11.05.2014.

²⁷ Там же.

²⁸ В. Червоненко, *Яке політичне майбутнє чекає на „Правий сектор”*, http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/03/140326_right_sector_political_future_vc.shtml, 26.03.2014.

wojny na Donbasie, to organizacja mogłaby przestała istnieć²⁹. Jednak sytuacja na wschodzie tylko wzmocniła partię oraz przyciągnęła nowych członków. Członkowie Prawego Sektora wyróżnili się szczególnie podczas obrony lotniska pod Donieckiem, tu rola i znaczenie DUK Prawy Sektor są niezaprzeczalne³⁰. Potwierdza to w swoim raporcie dla Fundacji Otwarty Dialog Agnieszka Góralska, która pisze: „...bataliony „PS” wstąpiły się w ATO jako niezwykle waleczne, uczciwe i zdyscyplinowane. Są w tych miejscach, gdzie trwają największe walki. Razem z 93 Brygadą i 3 Pułkiem ukraińskiego specnazu zapracowali sobie na miano „cyborgów” podczas wielu miesięcy obrony donieckiego lotniska, ze względu na heroiczną obronę obiektu przed zmasowanymi atakami większych liczebnie sił prorosyjskich. Walczący razem z nimi żołnierze wypowiadają się o „PS” z najwyższym szacunkiem. Zyskał on sobie tylko dobrą sławę”³¹.

Jeśli chodzi o poglądy Prawego Sektora i OZ „Swobody”, są one zbieżne przede wszystkim w kwestiach ideologicznych. Są to:

- idea narodowa;
- zakaz działalności i istnienia Partii Regionów i Komunistycznej Partii Ukrainy;
- lustracja na wszystkich szczeblach władzy;
- ograniczenie wpływów oligarchów na politykę oraz oddzielenie biznesu (szczególnie dużego) od polityki³².

W wypowiedziach przedstawicieli OZ „Swoboda” pojawia się sporo rasistowskich haseł. Retoryka rasistowska została nieco wyciszona przed wyborami parlamentarnymi 2012 r. Natomiast Prawy Sektor, w przeciwieństwie do OZ „Swoboda”, cały czas wypowiada się przeciwko rasizmowi i ksenofobii³³. Na Euromajdanie OZ „Swoboda” i Prawy Sektor stały obok siebie, ale nie razem³⁴.

²⁹ P. Гончаренко, *Експерт: „Правый сектор” распадется*, <http://www.dw.de/a-17537119>, 2.04.2014.

³⁰ P. Andrusieczko, *Prawy Sektor bez Jarosza*, <http://wyborcza.pl/1,75477,19178525,prawy-sektor-bez-jarosza.html>, 12.11.2015.

³¹ A. Goralska, *Raport: Bataliony ochotnicze. Geneza, działanie, kontrowersje*, <http://odfoundation.eu/a/6441,raport-bataliony-ochotnicze-geneza-dzialanie-kontrowersje>, 14.05.2015.

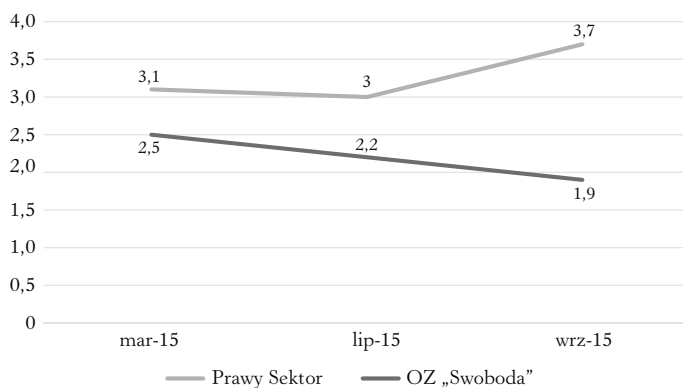
³² *Лідер „Правого сектору” Дмитро Ярош. Бачення „Правим сектором” поточної ситуації в країні і перспектив нашої боротьби*, <http://banderivets.org.ua/bachennya-pravym-sektorom-potochnoyi-sytuatsiyi-v-krayini-i-perspektyv-nashoyi-borotby.html>, 9.02.2014.

³³ М. Найем, О. Коваленко, *Лідер Правого сектору Дмитро Ярош: Коли 80% країни не підтримує владу, громадянської війни бути не може*, <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/4/7012683/>, 4.02.2014

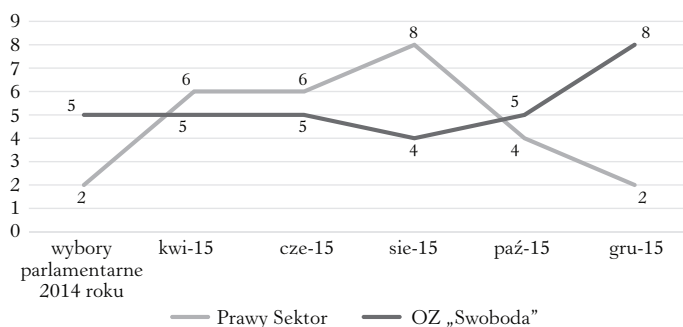
³⁴ А. Шеховцев, *Українські країні праві і Євромайдан*, <http://postup.brama.com/dinamic/usual.php?what=77357>, 13.05.2014.

Jak wskazują ostatnie badania socjologiczne, poparcie dla obydwu partii w społeczeństwie nie jest duże: od 2% do 8% maksymalnie. Prawy Sektor, który zdobył znacznie mniej głosów w wyborach parlamentarnych niż OZ „Swoboda”, według stanu na 2015 rok wzmacniał swoje pozycję (rys. 1, 2) aż do września 2015 roku, natomiast ranking OZ „Swobody” spadał. Jednak, jak wskazują dane z wykresu 2, pod koniec 2015 roku to jednak OZ Swoboda poprawiła swój ranking, natomiast poparcie dla Prawego Sektora spadło.

Rysunki 1, 2. Społeczne poparcie dla OZ „Swobody” Prawego Sektora



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Динаміка рейтингів партій на виборах до Верховної Ради України, березень-вересень 2015 року*, (% серед усіх респондентів), <http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=571&page=1&t=2>, 8.02.2016.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Електоральні симпатії населення*, http://rating-group.ua/research/ukraine/elektoralnye_simpatii_naseleniya.html – 21.12.2015.

Dane socjologiczne przedstawione przez Kijowski Instytut Badań Społecznych i przez grupę socjologiczną Ranking uzupełniają się. Zgodnie z obliczeniami Instytutu Badań Społecznych, gdyby wybory do Rady Najwyższej mieli się odbyć pod koniec września 2015 roku, to na Prawy

Sektor oddałoby głos 3,8% respondentów, a na OZ „Swoboda” – 1,9%. Ważne jest to, że 25,3% pytanych było niezdecydowanych, a 14,2% w ogóle by nie poszło głosować³⁵. Jeśli założyć, że osoby niezdecydowane nie wezmą udziału w wyborach, to udział w głosowaniu wzięłoby 58% wyborców i wtedy głosy zostałyby podzielone następująco: 6,4% oddałoby na Prawy Sektor, 3,2% na OZ „Swobodę”³⁶. Obniżenie rankingu OZ „Swobody” można wyjaśnić udziałem przedstawicieli tej partii w krwawych zamieszkach 31 sierpnia 2015 roku pod Radą Najwyższą Ukrainy, gdzie doszło do wybuchu granatu i ofiar śmiertelnych. Kilku członków partii zostało aresztowanych³⁷.

Jak wskazują dane tabeli pierwszej, według stanu na wrzesień 2015 roku, poparcie dla obydwu partii w różnych regionach Ukrainy różni się. Stosunkowo większe poparcie miał Prawy Sektor, przy czym we wszystkich regionach Ukrainy na nieco mniej głosów mogło liczyć OZ „Swoboda”. Obydwie partie posiadają najwięcej zwolenników na zachodniej Ukrainie, gdzie dominuje ludność ukraiñojęzyczna. Prawy Sektor ma stosunkowo większe poparcie na wschodzie. Można to wyjaśnić jego udziałem w działaniach wojennych. Warto także pamiętać, że członkowie obydwu partii bardzo często zachowują się kompromitująco, co nie wzbudza w ukraińskim społeczeństwie akceptacji takich działań, a wręcz odwrotnie, szeregi obu partii porzucają ich członkowie.

Tabela 1. Regionalne poparcie dla OZ „Swobody” i Prawego Sektora

	Ukraina ogółem	Zachód	Centrum	Południe	Wschód	Donbas
OZ „Swoboda”	1.9	3.7	1.9	1.3	0.5	0.0
Prawy Sektor	3.8	5.9	3.0	1.7	4.3	0.8

Źródło: Социально-политическая ситуация в Украине: сентябрь 2015, <http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=548&page=1&t=1>, 8.02.2015.

³⁵ Podział głosów na inne partie wyglądałby następująco: 11,6% Blok Petra Poroszenki, 11% OZ „Batkiwszczyna” J. Tymoszenko, 7,5% – Samopomoc, 6,4% – Blok opozycyjny (była Partia Regionów), 4,3% – Radykalna partia O. Liaszko, 2,3% – Pozycja obywatelska i inne. Социально-политическая ситуация в Украине: сентябрь 2015, <http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=548&page=1&t=1>, 8.02.2015.

³⁶ Podział głosów na inne partie wyglądałby następująco: 19,9% Blok Petra Poroszenki, 18,8% OZ „Batkiwszczyna” J. Tymoszenko, 12,8% – Samopomoc, 11% – Blok opozycyjny (była Partia Regionów), 7,4% – Radykalna partia O. Liaszko, 4% – Pozycja obywatelska i inne. Tamże.

³⁷ Partia Swoboda, która zorganizowała protesty pod parlamentem zrzuca odpowiedzialność na władze, http://zik.ua/pl/news/2015/08/31/partia_swoboda_ktra_zorganizowaa_protesty_pod_parlamentem_zrzuca_odpowiedzialno_na_wadze_620566, 31.08.2015.

DUK Prawy Sektor

DUK Prawy Sektor został powołany do życia w kwietniu 2014 roku, na bazie narodowo-wyzwoleńczego ruchu Prawy Sektor, w okresie kiedy rozpoczęły się walki w Donbasie. DUK brał udział w najzacieklejszych walkach na wschodzie – Pisky, lotnisko (pod Donieckiem), Szyrokino, Saur-Mogyła³⁸. Rok później, w dniu 25 marca 2015 roku, Ministerstwo Obrony Ukrainy oficjalnie zaproponowało DUK Prawy Sektor przystąpienie do ZSU czy Gwardii Narodowej lub opuszczenie strefy ATO. Jednak bez względu na rozkaz, DUK Prawy Sektor nie opuścił swoich pozycji w strategicznych miejscach Szyrokino i Mariupolu³⁹. Celem Ministerstwa Obrony Ukrainy jest likwidacja Ukraińskiego Ochotniczego Korpusu, gdyż są obawy utraty nad nim kontroli, bowiem bataliony ochotnicze nie posiadają jednolitego systemu dowodzenia. Negocjacje dotyczące wejścia DUK Prawy Sektor w skład Sił Zbrojnych Ukrainy ciągle trwają. Podstawowym warunkiem pozostaje zachowanie wewnętrznej struktury batalionów i zachowanie pewnej autonomii w składzie ZSU. DUK Prawy Sektor jest zainteresowany integracją z Siłami Zbrojnymi Ukrainy, jednak pod warunkiem nie przeformatowania batalionów, jak to było w przypadku batalionu „Ajdar”. Po jego sławie pozostała tylko nazwa, gdyż jego skład został całkowicie zmieniony, jak tylko „Ajdar” wszedł do Sił Zbrojnych⁴⁰. Jednym z największych problemów, na które napotyka się DUK Prawy Sektor, jest nieuregulowany status batalionów ochotniczych w ukraińskim ustawodawstwie. Wśród batalionów, które odmówiły podporządkowania Siłom Zbrojnym Ukrainy znalazły się bataliony „Prawego Sektora” i „OUN”⁴¹. Oficjalnie te dwa bataliony nie podporządkowują się ani Ministerstwu Obrony, ani Ministerstwu Spraw Wewnętrznych⁴², ale współpracują ze sztabem Antyterrorystycznej Organizacji (ATO) oraz z innymi służbami, jak to np. ze Służbą Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU). Jak wynika ze słów lidera Prawego Sektora Dmytra Jarosza, 90% wszystkich działań DUK Prawy Sektor uzgadnia z SBU lub MSW, gdyż

³⁸ Тамże.

³⁹ Ярош назначен советником начальника Генштаба ВСУ, <http://news.bigmir.net/ukraine/888509-Yarosh-naznachen-sovetnikom-nachalnika-Genshtaba-VSY-gaGordon>, 5.04.2015.

⁴⁰ Влада прагне ліквідувати добровольчий рух як такий – Жданов, http://newsradio.com.ua/2015_05_12/Vlada-pragne-l-kv-duvati-dobrovolchij-ruh-jak-takij-ZHDanov-0491/, 12.05.2015.

⁴¹ P. Andrusieczko, *Prawy Sektor bez Jarosza...*, 12.11.2015.

⁴² A. Goralska, *Raport: Bataliony ochotnicze. Geneza, działanie, kontrowersje...*, 14.05.2015.

to pomaga wszystkim stronom w ujawnieniu separatystów i grup z nimi związanych⁴³.

W celu zacieśnienia współpracy pomiędzy Prawym Sektorem i strukturami armii, w kwietniu 2015 roku Dmytro Jarosz został doradcą szefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Ukrainy. Podczas spotkania w głównodowodzącym Sztabu Generalnego ZSU Wiktorem Mużenką, Dmytro Jarosz powiedział, że Ukraiński Korpus Ochotniczy, dokonując wspólnych zadań z armią ukraińską, jest gotowy podporządkować się przywództwu wojskowemu ZSU w kwestiach związanych z obronnością państwa przed zewnętrznym wrogiem i daje możliwość każdemu patriocie walczyć o Ukrainę⁴⁴.

W celu rozwiązania zaistniałej sytuacji, 14 maja 2015 r. głównodowodzący paramilitarnej jednostki walczącej w Donbasie – DUK Prawy Sektor Dmytro Jarosz, który jest jednocześnie posłem do Rady Najwyższej Ukrainy, przedstawił projekt ustawy „O Ukraińskim Korpusie Ochotniczym”, jednak ustawa dotychczas nie została uchwalona⁴⁵. Projekt ustawy składa się z 25 artykułów. We wstępie wyraźnie zaznaczono, iż DUK jest organizacją pozapartyjną, jakakolwiek agitacja i partyjna propaganda jest zabroniona. Zgodnie z projektem, Ukraiński Ochotniczy Korpus posiada własny statut, mundury, flagę, godło, odznaczenia i inne symbole, które zatwierdza dowódca DUK. Na uwagę zasługują art. 3 Ustawy „O prawnych zasadach funkcjonowania DUK Prawy Sektor”. W tym artykule wyraźnie zaznaczono, iż działalność DUK Prawy Sektor reguluje się Konstytucją Ukrainy, statutem Ukraińskiego Batalionu Ochotniczego, aktami Gabinetu Ministrów Ukrainy, Ministerstwa Obrony Ukrainy, aktami innych centralnych organów władzy oraz rozkazami dowodzącego DUK⁴⁶.

Obecnie bataliony nie posiadają wsparcia ze strony struktur państwowych i nie jest im wydzielana broń. Zgodnie z projektem ustawy „O Ukraińskim Korpusie Ochotniczym, wyposażenie batalionów ma spoczywać na Ministerstwie Obrony Ukrainy. Brak oficjalnego statusu jest problematyczny dla obu stron, zarówno dla samych ochotników, gdyż nie mogą uzyskać statusu uczestnika ATO, i w razie śmierci lub odniesienia ran, oni i ich rodziny nie mogą liczyć na wsparcie finansowe ze strony państwa, jak to mają żołnierzy ZSU, jak i dla państwa ukraińskiego, które

⁴³ *Майже всі свої дії «Правий сектор» узгоджує з СБУ та МВС – Ярош*, <http://www.slovo-idilo.ua/2015/09/22/novyna/polityka/majzhe-vsi-svoyi-diyi-pravyj-sektor-uzhodzhuye-z-sbu-ta-mvs-yarosh>, 22.09.2015.

⁴⁴ *Ярош назначен советником начальника Генштаба ВСУ...*, 5.04.2015.

⁴⁵ *Проект Закону про Добровольчий Український Корпус*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2851&skl=9, 9.02.2016.

⁴⁶ Tamże.

niejednokrotnie było oskarżane (głównie przez rosyjskie media) o wspieranie i finansowanie przez klany oligarchiczne nielegalnych bojówek⁴⁷.

28 grudnia 2015 roku, głównodowodzący DUK Prawy Sektor Dmytro Jarosz poinformował o wyjściu z tej organizacji i planach stworzenia nowej formacji. Razem z Jaroszem Prawy Sektor opuściły 5 i 8 bataliony DUK oraz medyczny batalion Hospitalierów, które razem reorganizują się w Ochotniczą Ukraińską Armię⁴⁸. Przyczyn tego jest kilka. Najbardziej rozpowszechnionymi wersjami są trzy:

1. Pierwsza, założyciel Prawego Sektora postanowił stworzyć jakościowo nowy polityczny nacjonalistyczny ruch na szeroką skalę, bez skrajnie radykalnych elementów.
2. Druga, w związku z radykalizacją członków organizacji i wstąpieniem Prawego Sektora na „ścieżkę rewolucyjną”, D. Jarosz nie chce ponosić odpowiedzialności za ich działania. Wydarzenia ostatnich miesięcy (Mukaczewo, Dragobrat) znacznie dyskredytowały Prawy Sektor, który i bez tego, dzięki rosyjskiej propagandzie, był znacznie „demonizowany”.
3. Trzecia, rozbieżność poglądów z przywódcami Prawego Sektora w sprawie przyszłości ruchu⁴⁹.

Sam Dmytro Jarosz swoją decyzję o odejściu uzasadnił tym, że „*Prawy Sektor jako struktura rewolucyjna odegrał już swoją rolę. Teraz istnieje zapotrzebowanie na nową siłę o szerszym zakresie działalności, przede wszystkim na polu prawo- i państwowotwórczym*”. Nowy ruch, który ma powstać, ma być „bez radykalizmu na granicy z marginesem, ale i bez liberalnej demagogii”⁵⁰.

Zakończenie

Odejście Dmytra Jarosza może marginalizować i rozdrobnić Prawy Sektor. Istnieje także obawa, iż organizacja jeszcze bardziej radykalizuje się, gdyż zbyt radykalne i ekstremistyczne nastroje, a czasem i destrukttywne działania, powstrzymywał w niej właśnie Dmytro Jarosz. Istnieje

⁴⁷ A. Górska, *Raport: Bataliony ochotnicze. Geneza, działanie, kontrowersje...*, 18.05.2015.

⁴⁸ *Horyzont ukraiński*, <http://jagiellonski24.pl/2016/01/09/7-horyzont-ukraiński/>, 9.01.2016.

⁴⁹ С. Солонина, *Ситуація у «Правому секторі»: батальйони – за Яроша, а провід – проти Порошенка*, <http://www.radiosvoboda.mobi/a/27362014.html>, 12.11.2015.

⁵⁰ *Дмитро Ярош: „Без радикалізму на межі з маргінесом, але й без ліберальної демагогії”*, <http://uk.vnews.agency/news/politics/14324-dmitro-yarosh-bez-radikalizmu-na-mezh-z-marginesom-ale-y-bez-lberalnoyi-demagogyi.html>, 28.12.2015.

zagrożenie, że w związku z trudną polityczną i społeczno-ekonomiczną sytuacją w kraju, poprzez niekończącą się wojnę na wschodzie, brak reform gospodarczych, korupcję i rządy oligarchów, może dojść do otwartego konfliktu „partii wojny” z władzami Ukrainy⁵¹. W tej sytuacji przegrają obie strony, a najbardziej odbije się to na stosunkach Ukrainy ze światem zewnętrznym, szczególnie z USA i UE.

Z zawirowań w Prawym Sektorze może skorzystać OZ „Swoboda”, której Prawy Sektor zabrał głosy w wyborach parlamentarnych⁵². Jednak, aby odzyskać głosy, OZ „Swoboda” również powinna nie ulegać prowokacjom.

Dmytro Jarosz, bez względu na odejście z narodowo-wyzwoleńczego ruchu Prawy Sektor, pozostaje głównowodzącym paramilitarnej jednostki DUK Prawy Sektor, która bierze udział w działaniach wojennych na wschodzie kraju wraz z oddziałami Gwardii Narodowej i Zbrojnych Sił Ukrainy. Wciąż jednak nie posiada prawnie określonego statusu.

Można prognozować, iż organizacja podzieli się na kilka ośrodków, które znacznie mogą się różnić poglądami i działaniami. Nie można wykluczać także tego, że organizacja pozbędzie się destrukcyjnych elementów w swoim składzie. Dzisiaj wyraz „Prawy Sektor” stał się przykrywką dla działań różnych grup przestępczych, które bardzo często wcale nie mają związku z tą organizacją, jednak mimo wszystko to nie zmniejsza tego faktu, że i w samej organizacji jest wystarczająco wiele osób, które mają problemy z wymiarem sprawiedliwości.

STRESZCZENIE

W tekście poddano analizie historię powstania ruchu narodowo-wyzwoleńczego „Prawy Sektor”, jego strukturę, cele, ideologię. Zwraca się uwagę na rywalizację polityczną między dwiema partiami politycznymi „Prawy Sektor” oraz OZ „Swoboda” oraz wynikające z tego konsekwencje.

⁵¹ Тамże.

⁵² *Без Провідника та революції. Політичні перспективи „Правого сектору”*, <http://www.slovoidilo.ua/2015/11/12/stattja/polityka/bez-providnyka-i-revolucyziyi-politychni-perspektyvy-pravoho-sektora>, 12.11.2015.

Oksana Voytyuk

RIGHT SECTOR AND ITS FUTURE IN INTERNAL POLICY OF UKRAINE

The paper presents the history of creation of the national liberation movement Right Sector, its structure, goals, ideology. The attention is also paid for the political competition between two political parties Right Sector and All-Ukrainian Union Swoboda. Particular attention is devoted to Ukrainian Volunteer corps Right Sector its problems with legalisation and its role and importance in the hostilities in Donbas.

KEY WORDS: *Right Sector, Ukrainian Volunteer Corps Right Sector, Donbas, war, nationalism, All-Ukrainian Union Swoboda*

Bibliografia

Górska A., *Raport: Bataliony ochotnicze. Geneza, działanie, kontrowersje*, <http://odfoundation.eu/a/6441,raport-bataliony-ochotnicze-geneza-dzialanie-kontrowersje>, 14.05.2015.

Horyzont ukraiński, <http://jagiellonski24.pl/2016/01/09/7-horyzont-ukraiński>, 9.01.2016.

Vkontakte, Oficjalna strona Prawego Sektora, <https://vk.com/public62043361>, 12.03.2014.

Батальйони Добровольчого Українського Корпусу „Правий сектор”, <http://sectorpravdy.com/ua/entsyklopediia-viiny/infografika/706-bataliony-dobrovolchoho-ukrainskoho-korpusu-pravyi-sektor>, 19.07.2015.

Без Провідника та революції. Політичні перспективи „Правого сектору”, <http://www.slovoidilo.ua/2015/11/12/stattja/polityka/bez-providnyka-i-revolucziyi.-politychni-perspektyvy-pravoho-sektora>, 12.11.2015.

„Беркут” ліквідовано, <http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/26/7016297>, 26.02.2014.

Влада прагне ліквідувати добровольчий рух як такий – Жданов, http://newsradio.com.ua/2015_05_12/Vlada-pragne-l-kv-duvati-dobrovolchij-ruh-jak-takij-ZHDanov-0491, 12.05.2015.

Гончаренко Р., *Експерт: „Правый сектор” распадется*, <http://www.dw.de/a-17537119>, 2.04.2014.

Дмитро Ярош: „Без радикалізму на межі з маргінесом, але й без ліберальної демагогії”, <http://uk.vnews.agency/news/politics/14324-dmitro-yarosh-bez-radikalzmu-na-mezh-z-margnesom-ale-y-bez-liberalnoyi-demagogyi.html>, 28.12.2015.

- Допомогти „Госпітальєрам” ДУК*, <http://sectorpravdy.com/ua/dopomoha-duk/418-dopomohy-hospitalieram-duk>, 14.05.2015.
- Електоральні та суспільні настрої населення*, http://Ratinggroup.Ua/Research/Ukraine/Elektoralnye_I_Obschestvennye_Nastroeniya_Naseleniya.Html, 04.02.2016.
- Корреспондент: Загроза праворуч. Радикальні організації активізували діяльність під час Євромайдану*, <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3298283-korrespondent-zahroza-pravoruch-radykalni-orhanizatsii-aktyvizuvaly-diialnist-pid-chas-yevromaidanu>, 28.01. 2014.
- Лідер „Правого сектору” Дмитро Ярош. Бачення „Правим сектором” поточної ситуації в країні і перспектив нашої боротьби*, <http://banderivets.org.ua/bachennya-pravym-sektorom-potochnoyi-sytuatsiyi-v-krayini-i-perspektyv-nashoyi-borotby.html>, 9.02.2014.
- Майже всі свої дії «Правий сектор» узгоджує з СБУ та МВС – Ярош*, <http://www.slovoidilo.ua/2015/09/22/novyna/polityka/majzhe-vsi-svoyi-di-yi-pravyj-sektor-uzhodzhuye-z-sbu-ta-mvs-yarosh>, 22.09.2015.
- Найем М., Коваленко О., Лідер Правого сектору Дмитро Ярош: Коли 80% країни не підтримує владу, громадянської війни бути не може*, <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/4/7012683>, 4.02.2014.
- Організація. Особи уповноважені діяти у відповідних областях від імені “Правого сектору”*, <http://pravuysektor.info/organization>, 12.03.2014.
- Офіційна заява «Правого сектору»*, <http://pravuysektor.info/news/ofitsijna-zayava-pravoho-sektoru>, 6.03.2014.
- „Правий сектор” офіційно йде в політику*, <http://fakty.ictv.ua/ua/index/read-news/id/1508981>, 22.03.2014.
- Правий сектор: Ми йшли не за євроінтеграцію, а за те, щоб звершити національну революцію*, <http://www.varianty.net/16430-pravyi-sektor-my-yshly-ne-za-yevrointehratsiiu-a-za-te-shchob-zvershyty-natsionalnu-revoliutsiiu>, 13.12.2013.
- Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року*, <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality>, 20.03.2014.
- Програма реалізації української національної ідеї у процесі державотворення*, <http://banderivets.ho.ua/index.php?page=pages/main/zmist4>, 19.03.2014.
- Проект Закону про Добровольчий Український Корпус*, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2851&skl=9, 9.02.2016.
- Солонина Є., Ситуація у «Правому секторі»: батальйони – за Яроша, а провід – проти Порошенка*, <http://www.radiosvoboda.mobi/a/27362014.html>, 12.11.2015.

Социально-политическая ситуация в Украине: сентябрь 2015, <http://www.kiis.com.ua/?lang=rus&cat=reports&id=548&page=1&t=1>, 8.02.2015.

Хто ж вони такі „Правий сектор”? Знайомимось, <http://slovovolyni.com/ukr/ukraine/16268>, 21.01.2014.

Червоненко В., *Яке політичне майбутнє чекає на „Правий сектор”*, http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/03/140326_right_sector_political_future_vc.shtml, 26.03.2014.

Шеховцев А., *Українські крайні праві і Євромайдан*, <http://postup.brama.com/dinamic/usual.php?what=77357>, 13.05.2014.

Що таке „Правий Сектор”?, <http://pravyysektor.info/about.html>, 8.02.2016.

Jerzy Szczupaczyński

Między polityką a etyką. Nowe role menedżera publicznego w koncepcjach współzarządzania

SŁOWA KLUCZOWE:

zarządzanie publiczne, menedżer publiczny, współzarządzanie, *governance*,
publiczna wartość

STUDIA I ANALIZY

Zarządzanie publiczne, nowy obszar interdyscyplinarnej refleksji, doświadcza perturbacji charakterystycznych dla dyscyplin przechodzących trudny okres budowania własnej tożsamości. Dodatkową okolicznością są radykalne zmiany, które przekształcają przedmiot analiz. Zmieniają się nie tylko mechanizmy rządzenia, lecz także granice tego, co publiczne. Owocuje to terminologicznym zamieszaniem. Po ustaleniu kilka dekad temu linii demarkacyjnej pomiędzy zarządzaniem publicznym i naukami o administracji, spektakularną karierę zrobiło pojęcie *governance* (współzarządzanie), używane w różnych kontekstach i znaczeniach¹. Jak trafnie zauważa Claus Offe, w zdecydowanej większości przypadków jest ono rozumiane jako antonim zwierzchnich funkcji struktur państwa².

W niektórych postmodernistycznych koncepcjach opozycja wobec tradycyjnej wizji państwa przybiera radykalne formy, a poszukiwania nowego paradygmatu prowadzą do deklarowanej *explicite* wizji „rządzenia bez rządu”. Na przykład w artykule o znaczącym tytule *The stateless state* M. Bevir i R.A.W. Rhodes odrzucają koncepcję państwa jako cen-

¹ H.G. Frederickson, *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*, [in:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York 2007.

² C. Offe, *Governance – „Puste pojęcie” czy naukowy program badawczy*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, Nr 3 (21), s. 92.

tralnej struktury kontroli, posiadającej wyróżnioną pozycję w procesach regulacyjnych. Proponują w zamian „decentryczny” paradygmat współrządzenia, oparty na interpretatywnych założeniach i narratywistycznej metodologii³. Proponentów radykalnych tez na temat policentryzacji zarządzania publicznego znaleźć można także wśród przedstawicieli teorii zarządzania sieciowego i systemów złożonych.

Koncepcje *governance* są rozwijane się jako efekt poszukiwań alternatywnych modeli zarządzania procesem wytwarzania i alokacji dóbr publicznych. Punktem wyjścia jest odrzucenie klasycznej koncepcji państwa i jego asymetrycznej relacji ze społeczeństwem. Skupiając uwagę na poszukiwaniu nowych mechanizmów koordynacji działań zbiorowych, przedstawiciele paradygmatu współzarządzania w mniejszym stopniu zwracając uwagę na strukturalne i historyczne warunki ich stosowalności. To ograniczenie widoczne jest na przykładzie centralnego dla tego nurtu twierdzenia o schyłku biurokratycznej formy państwa. Alternatywne modele regulacji zazwyczaj dyskutowane są na dużym poziomie ogólności, z pominięciem zróżnicowania systemów państwowych pod względem koncentracji władzy i centralizacji procesów decyzyjnych, odmienności kultur politycznych i dysproporcji obywatelskiego potencjału, który określa możliwości rozwoju „decentrycznych” mechanizmów współrządzenia. Ryzyka wynikające z nadużycia perspektywy współzarządzania trafnie podsumowuje J. Hausner: „Koncepcja *governance* jest niezbędnym składnikiem nowoczesnej teorii zarządzania publicznego. Ma ona sens i jest praktycznie przydatna, pod warunkiem jednak, że wpisujemy ją w rekonstrukcję państwa – teoretyczną i praktyczną”⁴.

„Teoretyczna rekonstrukcja państwa” – lub wężziej, administracji publicznej – jest zadaniem wieloaspektowym, przyciągającym uwagę nie tylko przedstawicieli paradygmatu *governance*. W artykule podjęta została próba analizy tylko jednego zagadnienia – redefinicji roli menedżera publicznego, które odnaleźć można w nowych koncepcjach zarządzania publicznego. Analizowane są dwa blisko powiązane postulaty. Pierwszy dotyczy aktywnego udziału w kreowaniu interesu publicznego i formułowaniu celów polityk publicznych. Drugim postulatem jest upowszechnianie wartości obywatelskich jako fundamentu demokracji i sprawnego funkcjonowania sfery publicznej. Kryje się za tym przekonanie, że nor-

³ M. Bevir, R.A.W. Rhodes, *The Stateless State*, [in:] M. Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013; także: M. Bevir, *Decentryczna teoria rządu*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, Nr 3(9).

⁴ J. Hausner, *Governance i jego konceptualne podstawy*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015, s. 37.

matywny wzorzec menedżera publicznego to *lapis Lydius* poszukiwań nowego kształtu administracji publicznej, dobrze ukazujący trudności z tym związane. Celem artykułu jest wskazanie najważniejszych kontrargumentów wobec radykalnej redefinicji roli menedżera publicznego.

Pojęcie menedżera publicznego

Pojęcie menedżera publicznego należy do wyjątkowo wieloznacznych. Treści definicji sprawozdawczych powiązane są z przyjętym modelem zarządzania publicznego i lokalnymi tradycjami służby cywilnej⁵. Poszukując uniwersalnego określenia, B. Kozuch definiuje menedżerów publicznych jako kierowników różnych szczebli, których podstawowym zadaniem jest skuteczne i sprawne zarządzanie organizacjami świadczącymi szeroko rozumiane usługi publiczne o wysokiej jakości⁶. Jednocześnie wiąże figurę menedżera publicznego z procesem reformowania systemów administracji publicznej, jaki został zapoczątkowany w latach 70. ubiegłego wieku⁷.

Jest to konwencja często spotykana w literaturze przedmiotu. Jej ugruntowania poszukiwać należy w okresie popularności doktryny *New Public Management* (NPM), która wylansowała wzór zarządzającego w sferze publicznej przypominający menedżera prywatnych korporacji. Stała za tym teza, że pod wieloma względami różnice pomiędzy sektorem prywatnym i administracją publiczną zacierają się⁸, a efektywność zarządzania sektorem publicznym może być poprawiona dzięki stosowaniu pomiaru osiągniętych rezultatów, bardziej smukłym i zdecentralizowanym strukturom organizacyjnym, upowszechnieniu relacji opartych na kontraktach i mechanizmach rynkowych, oraz implementacji całej gamy narzędzi typowo menedżerskich⁹. W związku z tym, doktryna NPM postuluje nowe kompetencje niezbędne „przedsiębiorczej administracji”. Menedżer publiczny musi być bardziej zorientowany na oczekiwanie klienta, a proces zarządzania opierać się na ekonomicznej kalkulacji. Przystaje

⁵ Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.

⁶ B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2004, s. 225.

⁷ Tamże, s. 39.

⁸ Por. H.G. Rainey, Y.H. Chun, *Public and Private Management Compared*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*

⁹ Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011, s. 10.

być „administratorem”, staje się „menedżerem publicznym”. W sztandarowej pracy Osborne’a i Gaeblera znaleźć można liczne argumenty przemawiające za zwiększeniem samodzielności menedżerów publicznych i uwolnieniem kierowniczej przedsiębiorczości z gorsetu biurokratycznych zależności¹⁰.

Warto jednak pamiętać, że figura menedżera publicznego nie jest oryginalnym wytworem reform spod znaku NPM, z którymi pod koniec ubiegłego wieku łączono nadzieje na zrationalizowanie wydatków społecznych i poprawę jakości usług publicznych. Menedżer publiczny to postać obecna w różnych kontekstach dyskusji na temat reform administracji w Stanach Zjednoczonych, gdzie wyłania się w koncepcjach progresywidów już na początku XX wieku, jako remedium na negatywne konsekwencje społeczno-gospodarczych przeobrażeń. Za sztandarową deklarację amerykańskiego menedżeryzmu uważany jest tzw. Raport Komisji Brownlowa, powstały na zlecenie prezydenta Roosevelta, którego autorzy postulują adaptację menedżerskich struktur i narzędzi kontroli w administracji federalnej¹¹. Jest rzeczą charakterystyczną, że chociaż sformułowana w raporcie wizja nigdy nie została w pełni wcielona w życie, stała się punktem odniesienia wielu krytycznych analiz i reformatorskich projektów.

Różnice pomiędzy tłem dyskusji na temat roli menedżera publicznego po obu stronach Atlantyku są dość istotne. Nie sposób pominąć odmienności kontekstu poszukiwań amerykańskich, w porównaniu z etatystycznymi tradycjami krajów kontynentalnej Europy. Jest to kontekst federalistycznego państwa, opartego na zasadzie separacji i równowagi władz, a także głęboko osadzonych tradycji demokratycznych i republikańskich. Jak zauważa L.E. Lynn, „naukowy menedżeryzm” w ścisłym tego słowa znaczeniu, nawiązujący do idei F. Taylora i H. Fayola, nigdy nie był w amerykańskiej administracji publicznej dominującą ideą¹². W przypadku amerykańskich badaczy rewizja biurokratycznej formy administracji publicznej w dużym stopniu opiera się na postulatach obywatelskiego upodmiotowienia, realizacji ideałów sprawiedliwości społecznej i rekonstrukcji wspólnotowego charakteru zarządzania publicznego. Ostrze krytyki kierowane jest zarówno w stronę klasycznej wizji administracji publicznej, jak i niektórych postulatów menedżeryzmu. Przykładem może być zakorzeniony w intelektualnych niepokojach lat 60.

¹⁰ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1992.

¹¹ Por. L.E. Lynn, *Public Management. A concise history of the field*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*

¹² Tamże, s. 40.

ubiegłego wieku nurt *New Public Administration*, kwestionujący tradycyjny paradygmat administracji publicznej. Manifestem jego proponentów stał się zbiór esejów opublikowany po konferencji w Minnowbrook, która w 1968 roku zgromadziła amerykańskich badaczy krytycznych wobec akademickiego mainstreamu¹³. Konferencji patronował Dwight Waldo, prekursor „antybiurokratycznego” i „antypozytywistycznego” nurtu analiz, który już w latach 40. XX wieku wskazywał na sprzeczności pomiędzy demokratycznymi ideałami a biurokratyczną praktyką¹⁴. Efektem konferencji było ukonstytuowanie się na uniwersytetach amerykańskich nowego paradygmatu analizy administracji publicznej i redefinicji jej społecznej roli¹⁵. Natomiast w krajach kontynentalnej Europy, posiadających ugruntowane tradycje unitarnych i scentralizowanych systemów państwowych, figura publicznego menedżera pojawia się w dyskusjach na temat reform administracji publicznej stosunkowo późno, wraz z pogłębiającym się kryzysem fiskalnym końca ubiegłego wieku.

Menedżer publiczny jako uczestnik procesu kreowania interesu publicznego

Centralną płaszczyzną, na której podejmowane są próby przededefiniowania roli menedżera publicznego, jest nowa wizja mechanizmu określającego treść interesu publicznego i celów polityk publicznych. W tradycyjnej perspektywie są to funkcje spełniane wyłącznie przez instytucje polityczne, w warunkach separacji dwóch najważniejszych układów regulacyjnych sfery publicznej: procedur demokratycznych i biurokracji rozumianej jako mechanizm koordynacji działań zbiorowych. Cele polityk społecznych, formułowane przez polityków i związanych z nimi ekspertów, są wdrażane przez aparaty wykonawcze państwa, a proces ten poddany rygorom kontroli biurokratycznej. W optyce paradygmatu współzarządzania cele określające proces zaspokajania społecznych potrzeb definiowane są także poza sferą instytucji politycznych. Wiąże się to z odmienną wizją interesu publicznego, nie tylko jako funkcji agregacji

¹³ Por. F. Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton–London–Toronto 1971.

¹⁴ Por. D. Waldo, *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*, New York 1948.

¹⁵ S.P. Naidu, *Public Administration. Concepts and Theories*, New Delhi 2005, s. 161. Zwolennicy *New Public Administration* zbierali się w Minnowbrook jeszcze dwukrotnie: w 1988 i 2008 roku.

indywidualnych wyborów obywateli w sferze polityki *sensu stricto*, lecz także wyniku aktywizacji, mediacji i selekcji grupowych potrzeb/interesów poza sferą instytucjonalnej polityki¹⁶. Zmienia także charakter roli menedżera publicznego, który staje się współodpowiedzialny za proces formowania celów w sferze publicznej.

Jak już zaznaczyliśmy, idea bezpośredniego zaangażowania administracji publicznej w procesie kreowania interesu publicznego ma długą historię. W kontekście dyskusji wokół nowych modeli współzarządzania podnoszone są zazwyczaj dwa argumenty.

Pierwszy typ argumentacji odwołuje się do coraz bardziej złożonej i dynamicznej natury problemów, które muszą być rozwiązywane, a które wymagają nowych form współzarządzania¹⁷. Formy te wymuszają zaangażowanie administracji publicznej w procesach aktywizacji i selekcji interesów społecznych. Argumenty tego typu, eksponowane także w koncepcjach demokracji deliberatywnej, kryją jednak niebezpieczeństwo tautologii (założenie, że każda forma współzarządzania *per se* zwiększa aktywność przedstawicieli administracji publicznej w procesie definiowania interesu publicznego).

Drugi typ uzasadnień dla zaangażowania menedżera publicznego w procesie kreowania społecznych potrzeb i interesów wiąże się deficytem legitymizacyjnym biurokratycznej formy administracji publicznej. Przyczyn upatrywać należy w erozji tradycyjnych źródeł uprawomocnienia demokratycznych rządów, a sięgając głębiej – w przemianach kulturowych i społeczno-politycznych współczesnego świata – takich jak rozwój nowych aspiracji obywatelskich i technologicznych możliwości ich komunikowania – także w tendencjach kryzysowych różnego typu, z którymi zmagać się muszą państwa późnej nowoczesności. Wysuwane argumenty przybierają różne formy, w zależności od wspierających je teoretycznych narracji.

Considine i Azal wskazują trzy źródła prawomocności tradycyjnych struktur sektora publicznego w systemach demokratycznych: (a) odpowiedzialność przed parlamentem i innymi instytucjami wspomagającymi nadzór nad aparatami państwa; (b) realizacja kluczowych wartości, które konstytuują sferę publiczną; (c) podtrzymywanie ustrojowych reguł i pro-

¹⁶ Por. G. Stoker, *Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance*, „American Review of Public Administration” 2006, Nr 1.

¹⁷ Por. M. Bevir, *Governance as Theory, Practice, and Dilemma*, [w:] M. Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013.

cedur, które kształtują relacje pomiędzy jednostkami i grupami¹⁸. Przyczyn niewystarczającej legitymizacji biurokratycznej formy administracji publicznej poszukiwać można na wszystkich trzech płaszczyznach. Na przykład Horner i Hutton piszą o „demokratycznym deficycie” i „paradoksie usług publicznych”¹⁹. Określenie „demokratyczny deficyt” wskazuje na dysproporcję pomiędzy dążeniem obywateli do wpływu na sposób funkcjonowania instytucji publicznych, a możliwościami, które stwarzają tradycyjne instytucje demokracji przedstawicielskiej. Możliwości te są ograniczone nie tylko przez nierówny dostęp do władzy politycznej i autonomizację aparatów administracyjnych, wynikającą z naturalnej dla biurokracji tendencji do minimalizacji zewnętrznej kontroli i nadregulacji otoczenia (z której zdawał sobie sprawę już Max Weber, przestrzegając w *Gesamelte Politische Schriften* przed brakiem instytucjonalnych ograniczeń biurokratycznej władzy). Przyczyną „demokratycznego deficytu” jest także sama zasada instrumentalnego usytuowania administracji, która oddala obywatela od istotnych procesów decyzyjnych, określających sposób zaspokajania potrzeb w sferze publicznej. Konsekwencją „demokratycznego deficytu” są trudności w uprawomocnieniu polityki rządu i funkcjonowania biurokratycznych aparatów państwa. W podobnym kierunku oddziałuje „paradoks usług publicznych”, polegający na braku pozytywnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy wzrastającą jakością usług publicznych a zadowoleniem z tych usług obywateli.

W tym kontekście szczególnie interesująca jest koncepcja publicznej wartości (*public value*) Marka H. Moore’a²⁰. Koncepcja publicznej wartości opiera się na założeniu, że rolą administracji jest nie tylko dostarczanie obywatelom niezbędnych usług, lecz także aktywne kształtowanie sfery publicznej poprzez animowanie procesów definiowania celów, które mają być realizowane, i kreatywne poszukiwanie optymalnych sposobów wykorzystania dostępnych zasobów. Autor koncepcji dowodzi, że nie wystarczy stosowanie się do przyjętej pragmatyki służbowej i wrażliwość na potrzeby interesariuszy. Nowa rola menedżera publicznego zakłada kreatywne poszukiwanie możliwości pomnażania publicznej wartości. Moore pisze: „Publiczni menedżerowie są postrzegani jako poszukiwa-

¹⁸ M. Considine, K.A. Afzal, *Legitimacy*, [w:] M. Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013, s. 371.

¹⁹ L. Horner, W. Hutton, *Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (eds.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011.

²⁰ M.H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge Mass.–London 1995.

cze, którzy, wraz z innymi, starają się odkryć, zdefiniować i wytworzyć wartość publiczną”²¹. Proces ten zawiera trzy elementy: klaryfikację strategicznych celów, tworzenie środowiska „autoryzacji” tych celów i mobilizowanie potencjału umożliwiającego ich realizację²². Zdaniem Moore’a, każdy z tych elementów posiada odrębną logikę, która powinna być zharmonizowana z pozostałymi ogniwami tworzenia publicznej wartości. Rola menedżera publicznego nabiera strategicznego wymiaru – wymaga szukania kompromisu pomiędzy legitymizacją, efektywnością i skutecznością działania.

Jest to przykład poszerzenia roli menedżera publicznego w radykalnym zakresie. „Tworzenie środowiska autoryzacji” programów realizowanych przez menedżera publicznego to „miejsce sporów, gdzie różne punkty widzenia i wartości walczą o akceptację i hegemonię. Konflikty ideologii, interesów i priorytetów często nie są w pełni rozstrzygnięte przez wybranych w ramach formalnego demokratycznego procesu polityków i mogą być przerzucona na menedżerów publicznych (...)”²³. Najważniejszą korzyścią, która – w przekonaniu eksponentów koncepcji wartości publicznej – uzasadnia zatarcie różnic pomiędzy rolami politycznymi i zarządczymi jest możliwość pełnej legitymizacji realizowanych celów, oderwanie jej od cyklu wyborczego i przeniesienie na szczebel operacyjny, gdzie na bieżąco można uzgadniać interesy społeczne, wypracowywać kompromisy, a także budować wśród obywateli rozumienie wspólnego dobra. Wynika z tego postulat tworzenia i wspomagania różnorodnych form dialogu, które pozwalają wypracować wizję przyszłości i powiązanych z nią polityk społecznych. Zobowiązaniem menedżera sfery publicznej jest wyrzeczenie się autorytatywnej pozycji i części władczych prerogatyw na rzecz obowiązku wspierania demokratycznej deliberacji²⁴. Zaangażowanie w procesy kreacji interesu publicznego wiąże się z poszerzeniem odpowiedzialności o zadania związane z edukacją obywatelską i wspieraniem sektora organizacji pozarządowych. Podobne postulaty można znaleźć także u innych badaczy²⁵.

²¹ Tamże, s. 20–21.

²² J. Benington, M.H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (eds.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011, s. 3–5.

²³ Tamże, s. 6.

²⁴ Por. J.P. Dobel, *Public Management as Ethics*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*, s. 158.

²⁵ Na przykład R.B. Denhardt i J.V. Denhardt piszą: „Przedstawiciele administracji publicznej muszą uczestniczyć w tworzeniu wspólnotowego wyobrażenia o tym, czym jest interes publiczny.(...) Rolą administracji jest nie tyle poszukiwanie kompromisu

Kluczową funkcję w argumentacji Moore'a odgrywa pojęcie wartości publicznej, które interpretowane jest przez analogię do wartości prywatnej, definiowanej w kategoriach ekonomicznych i zarządczych. Zasadnicza różnica polega na braku potwierdzenia wartości dóbr i usług w sektorze publicznym poprzez suwerenny wybór indywidualnego konsumenta, jak to ma miejsce w modelu rynkowej wymiany²⁶. Wybory w sektorze publicznym dokonywane są w sposób zapośredniczony i nie indywidualny, poprzez decyzje polityków, a finansowane z podatków, rozdysponowywanych zgodnie z polityczną logiką potrzeb i interesów. Proces ten narażony jest na liczne dysfunkcje, które – wyrażane w różny sposób – składają się na krytykę ograniczeń modelu demokracji przedstawicielskiej, kojarzonego w tradycji politologicznej zazwyczaj z pracami Schumpetera i Dahla. Mówiąc w uproszczeniu, Moore przekonuje, że aby zmaksymalizować wartość publiczną, a więc korzyści, jakie odnoszą obywatele z zarządzania sferą publiczną, niezbędne jest splecenie polityki i procesu zarządzania. Pojawia się figura menedżera publicznego, którego rola jako kreatora wartości publicznej stanowi antidotum na niedoskonałości klasycznej formuły demokratycznych rządów.

Warto dodać, że pojęcie wartości publicznej występuje w literaturze przedmiotu w różnych znaczeniach i kontekstach. Na przykład J. Benington poszerza jej zakres dowodząc, że oprócz konotacji ekonomicznych, związanych z korzyściami wynikającymi z aktywności gospodarczej i przedsiębiorczości w sferze publicznej, wyróżnić można także konotacje społeczne i kulturowe (pomnażanie kapitału społecznego, dobrobytu, umacnianie relacji społecznych, kulturowych tożsamości i znaczeń), a także polityczne (stymulowanie demokratycznego dialogu i obywatelskiego zaangażowania)²⁷. Znacznie rzadziej pojawiają się głosy krytyczne. Rhode i Wanna zwracają uwagę, że projektowana misja menedżerów publicznych nie jest możliwa w demokracjach Westminsterского typu, gdzie rozdział pomiędzy rolami administracyjnymi i politycznymi jest trwale zinstytucjonalizowany, a silna zhierarchizowana egzekutywa, oparta na zdyscyplinowanym partyjnym zapleczu i apolitycznej służbie

w reakcji na pojawiające się interesy społeczne, ile budowanie wzajemnych relacji i zaangażowania obywateli, aby mogli lepiej rozumieć zróżnicowane interesy i wypracować koncepcję wspólnego dobra, łączącą ich w szerszej perspektywie jako członków wspólnot i społeczeństwa." R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, „Public Administration Review” 2000, Nr 6 (60), s. 554–555.

²⁶ M.H. Moore, *Creating...*, s. 30.

²⁷ J. Benington, *From Private Choice to Public Value?*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (eds.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011, s. 45.

cywilnej uniemożliwia samodzielne uprawianie „polityki” przez przedstawicieli administracji publicznej²⁸. Wątpliwości budzi przyznanie menedżerom publicznym statusu strażników i arbitrów interesu publicznego, kosztem polityków, posiadających demokratyczny mandat, i instytucji politycznych, których podstawową funkcją jest mediowanie sprzecznych dążeń i interesów. Choć jednocześnie warto przypomnieć, że idea zaangażowania menedżera publicznego w procesach artykulacji interesów społecznych nie jest nowa. Pojawia się w różnych postaciach nawet u eksponentów *New Public Management*²⁹. Zasygnalizujemy tylko niektóre argumenty przemawiające przeciwko radykalnemu poszerzaniu treści ról menedżera publicznego, pamiętając, że jest to konstrukt projektowany na poziomie modeli teoretycznych, a poszukiwania empirycznych odniesień powinny uwzględniać zróżnicowanie systemów państwowych pod względem kluczowych zmiennych ustrojowych i kulturowych³⁰.

Po pierwsze, rola arbitra interesu publicznego nie posiada wystarczającej ochrony przed polityczną korupcją i wpływem na sferę publiczną szczególnie silnych grup interesów. Funkcję takiego zabezpieczenia spełnia m.in. zasada politycznej neutralności służby cywilnej, uzupełniająca dychotomiczny model relacji administracji i instytucji politycznych. Na ryzyko uległości wobec „specjalnych interesów” nakłada się naturalna dla aparatów administracyjnych tendencja do prowadzenia gier politycznych w imię własnych, partykularnych interesów³¹. Uprawomocnienie „politycznej” roli menadżerów publicznych oznacza multiplikację ryzyk z tym związanych. Już Max Weber dowodził, że polityczna uzurpacja biurokracji stoi w sprzeczności z racjonalnością działania³². Tak więc, koncepcja Moore’a pomija „ciemną” stronę politycznego zaangażowania administracji publicznej, zakładając bezproblemowe utrzymanie jej bezstronności i zaangażowania na rzecz dobra publicznego.

²⁸ R. Rhodes, J. Wanna, *The limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians*, „Australian Journal of Public Administration” 2007, Nr 66(4).

²⁹ Rekonstruując ich postulaty J. Supernat pisze o nowych rolach kierowników w administracji publicznej, m.in. roli „architekta konsensusu” „interpretatora wartości lokalnych” i „współwykonawcy władzy lokalnej” (monitorowanie zróżnicowanych interesów społecznych, w otoczeniu których administracja wykonuje swoją misję). J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html, 20.01.2016.

³⁰ Określających relacje pomiędzy centralną administracją rządową i strukturami samorządowymi, formy rywalizacji politycznej itp.

³¹ Por. B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.

³² M. Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Tubingen 1958.

Pamiętając o bogatej tradycji krytycznej wobec Weberowskiej wizji państwa, na poziomie modelu idealnego administracji dostrzec można co najmniej dwa atrybuty, które stanowią filar żywotności i organizacyjnej sprawności rozwiniętych systemów państwowych. Można je umownie określić jako korzyści profesjonalizacji i instytucjonalnej separacji. W pracach Webera uzasadniają konieczność oddzielenia ról administracyjnych od politycznych. Pierwszy typ korzyści dotyczy specjalizacji i koncentracji specyficznych kompetencji, które dla administracji państwowej oznaczają odmienny niż w przypadku instytucji politycznych typ rekrutacji, promocji i odpowiedzialności personelu. P. Overeem przypomina, że chodzi o „neutralne kompetencje”, wskazujące – jak przyjęto w postweberowskiej tradycji – na zdolność zarządzania w sferze publicznej w oparciu o obiektywne, ustalone standardy, a nie osobiste, partyjne czy jakiegokolwiek inne lojalności lub zobowiązania³³. Korzyści separacji polegają na możliwości budowania wzajemnie równoważących się i kontrolujących układów instytucjonalnych.

Po drugie, wielość ról menedżera publicznego może prowadzić do wewnętrznych sprzeczności między celami, źródłami legitymizacji i zasadami odpowiedzialności. W przypadku koncepcji Moore'a chodzi o napięcie wewnątrz „strategicznego trójkąta”, pomiędzy procesami definiowania publicznej wartości, uprawomocnienia realizowanych celów i mobilizacji potrzebnych zasobów. Niezgodność może pojawiać się pomiędzy postulatami efektywnego zarządzania, które poszerza zakres autonomicznych decyzji menedżera zorientowanych na kryteria efektywnościowe, a postulatami rekonstrukcji interesu publicznego i obywatelskich wartości. Co więcej, wewnątrz tej drugiej kategorii pojawia się następna potencjalna sprzeczność: pomiędzy orientacją na cele formułowane przez polityków, posiadających demokratyczny mandat, a oddolnymi interesami, często rozbieżnymi, których mediowanie staje się – zgodnie z koncepcją Moore'a – elementem roli menedżera publicznego. Sprzeczność ta może manifestować się trudnościami z uzgodnieniem hierarchicznie ustalanych zadań z autonomią działania, niezbędną menedżerowi publicznemu w procesie tworzenia publicznej wartości.

³³ P. Overeem, *The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators*, „Administrative Theory & Praxis” 2005, Nr 2, s. 315.

Zarządzanie przez wartości w sferze publicznej

Innym postulatem, wzbogacającym repertuar ról menedżera publicznego, jest misja zarządzania przez wartości w sferze publicznej³⁴. Według M. Webera jedyną aksjologiczną powinnością urzędnika jest posłuszeństwo wobec prawa i celów urzędu, ustalanych i nadzorowanych przez przedstawicieli suwerena. „Honor urzędnika” to respektowanie biurokratycznych reguł³⁵. Sposób traktowania prawa i formalnie ustanowionych reguł działania przez takie grupy zawodowe, jak politycy czy urzędnicy, może być interpretowany w Weberowskich kategoriach świadomości nowoczesnej, jako uznawanie formalnie ustanowionego systemu norm, których prawomocność jest niezależna od treści realizowanych celów. Standardy moralne urzędnika widziane z tej perspektywy to elementy etosu grupowego, wpisane w tradycyjne funkcje administracji publicznej, jako systemu zapewniającego wdrażanie decyzji zwierzchnich i stabilność ładu społeczno-politycznego. Kultura organizacyjna oparta na etyce bezstronności, formalizmu i hierarchicznego posłuszeństwa jest szczególnie ważnym narzędziem zarządzania, choć – jak udokumentowali to szeroko ponad pół wieku temu badacze biurokracji – w praktyce prowadzi do licznych dysfunkcji³⁶.

Rewizja Weberowskich założeń na temat aksjologicznej neutralności administracji publicznej przybiera różne formy. Najbardziej radykalne odnaleźć można w nurcie postmodernistycznych koncepcji, zakotwiczonych w krytyce instrumentalnego rozumu, jego uniwersalnych roszczeń, naturalistycznych założeń i elitystycznych uwikłań³⁷. Krytyka formułowana na tej płaszczyźnie w równym stopniu uderza w najpoważniejszego konkurenta postweberowskiego paradygmatu administracji – wpływową do niedawna doktrynę *New Public Management*. Propozycje aksjologicznego zakotwiczenia administracji publicznej idą w dwóch powiązanych

³⁴ Por. D.F. Morgan, B.J. Cook (eds.), *New Public Governance*, London–New York 2015.

³⁵ Por. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998.

³⁶ Prace przedstawicieli pierwszego pokolenia badaczy biurokracji, przede wszystkim A. Gouldnera, Ph. Selznicka, M. Croziera, a w szczególności R. Mertona. Także zwolennicy teorii *public choice* dowodzą, że administracja publiczna dąży przede wszystkim do maksymalizacji budżetu, władzy i podporządkowania społecznego otoczenia, a nie realizacji „obywatelskiej misji” (por. np. W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago–New York 1971 i E. Ostrom, V. Ostrom, *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*, „Public Administration Review” 1971, Nr 31).

³⁷ Por. P. Bogason, *Postmodern Public Administration*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*

ze sobą kierunkach. Pierwszy można określić jako nawiązanie do wartości demokratycznych i liberalnych; drugi kierunek to idea sprawiedliwości społecznej³⁸. W pierwszym przypadku na pierwszy plan wysuwany jest postulat zaangażowania administracji publicznej w umacnianie demokratycznych instytucji i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Wiąże się to z postrzeganiem zarządzania publicznego jako procesu prospołecznej aktywizacji oraz poszukiwania porozumienia pomiędzy różnymi grupami interesariuszy, będącego podstawą umacniania obywatelskiej tożsamości politycznej wspólnoty. Konsekwencją jest postulat budowania takich mechanizmów współrzędzenia, które prowadzą do podziału władzy, poszerzania odpowiedzialności za realizację celów w sferze publicznej i pogłębiania współpracy pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tym procesie.

Pokrewnym postulatem jest realizacja ideałów sprawiedliwości społecznej³⁹. Jego proponenci wskazują potrzebę zmian, które umożliwią bardziej podmiotową rolę administracji w formułowaniu polityk publicznych, a przez to kompensację deficytów tradycyjnego modelu demokracji parlamentarnej i biurokracji jako narzędzia zaspokajania zbiorowych potrzeb. Podstawowym argumentem jest twierdzenie, że menedżerowie publiczni są kluczowym elementem „interaktywnych procesów decyzyjnych”, które decydują o jakości publicznego zarządzania⁴⁰. Wymaga to nie tylko wrażliwości społecznej, ale także prospołecznego zaangażowania, orientacji na substancjalne cele społeczeństwa demokratycznego, takie jak przeciwdziałanie biedzie i niesprawiedliwości.

Nawiązanie do obywatelskiej aksjologii, jako normatywnego wyznacznika zarządzania w sferze publicznej, rodzi szereg pytań. Pierwsze dotyczy trybu uzgodnienia wartości, które regulują sferę publiczną. W tradycji amerykańskiej zasadniczą rolę w wyznaczaniu granic i zasad odpowiedzialności odgrywa konstytucja⁴¹. Jednak, jak się wydaje, niezbywalną cechą tych wartości jest ich dylematyczny charakter. Ilustracją może być katalog wartości zaproponowany przez K. Kernaghana, który

³⁸ Jeden z badaczy określa w tym kontekście rolę menedżerów publicznych jako „kuratorów wartości”. Por. S.P. Newbold, *Why a Constitutional Approach Matters for Advancing New Public Governance*, [w:] D.F. Morgan, B.J. Cook (eds.), *New Public Governance*, London–New York 2015.

³⁹ Por. L. deLeon, *Public Management, Democracy, and Politics*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*

⁴⁰ Por. E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*, „Public Management” 2000, Nr 2.

⁴¹ Por. S.P. Newbold, *Why a Constitutional Approach...*, s. 15.

wyróżnił cztery kategorie wartości odnoszących się do sfery publicznej: etykę osobistą, wartości demokratyczne, profesjonalne i humanistyczne⁴². Łatwo zauważyć potencjał konfliktów pomiędzy wartościami zaliczonymi do poszczególnych kategorii – na przykład charakterystyczny dla systemów demokratycznych konflikt pomiędzy zasadą reprezentacji, jako podstawą legitymizacji zwierzchnich decyzji, a ideą sprawiedliwości społecznej (wartość humanistyczna w katalogu K. Kernaghana).

Drugie pytanie dotyczy trybu zapewnienia identyfikacji menedżerów publicznych z obywatelskimi wartościami. Jak przestrzegają instytucjonaliści, wszelkie kodeksy etyczne organizacji są wynikiem zewnętrznych nacisków, a ich efektów oczekiwać należy przede wszystkim na poziomie formalnych struktur i symbolicznych działań, a nie zachowań i przeżyć moralnych organizacyjnych aktorów⁴³. Prowadzi to do wniosku, że struktury administracji publicznej mogą wprowadzać kodeksy etyczne bez motywacji, aby kodeksy miały rzeczywisty wpływ na sposób ich działania⁴⁴. Pokrewnym zagadnieniem jest kwestia trybu rekrutacji i kontroli odpowiedzialności menedżerów publicznych.

Zakończenie

Poszukiwanie nowych wzorców funkcjonowania administracji publicznej to najważniejsze wyzwanie zarządzania publicznego jako praktycznie zorientowanej refleksji akademickiej. Zmusza do tego kierunek transformacji globalnego świata, a przede wszystkim tendencje kryzysowe, trapiące państwa późnej nowoczesności. Zmiany przekształcają tradycyjne rozumienie interesu publicznego i standardów rządzenia. Wraz z falą reform systemów administracyjnych, która przetoczyła się przez wiele krajów pod koniec XX wieku, dyskusje teoretyczne wyszły poza klasyczne koncepcje administracji publicznej, ustanawiając nowy paradygmat współzarządzania publicznego. Jak H.G. Frederickson trafnie zatytułował swój

⁴² K. Kernaghan, *Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece*, „Public Administration Review” 2003, Nr 6 (63), s. 712.

⁴³ Por. J.W. Meyer, B. Rowan, *Organizacje zinstytucjonalizowane: struktura formalna jako mit i ceremonia*, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (wybór i opracowanie), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa 2006.

⁴⁴ Por. B.S. Long, C. Driscoll, *Codes of Ethics and the Pursuit of Organizational Legitimacy: Theoretical and Empirical Contributions*, „Journal of Business Ethics” 2008, Nr 77.

rozdział w *The Oxford Handbook of Public Management: Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*⁴⁵.

Celem tego artykułu jest skupienie uwagi na postaci menedżera publicznego, której w nowatorskich koncepcjach zarządzania publicznego przypisywane są nowe role. Należy do nich aktywne uczestnictwo w formułowaniu treści interesu publicznego, inicjowanie obywatelskiego dyskursu i zarządzanie przez wartości. Nie wyczerpuje to listy zadań, projektowanych przez eksponentów nowych koncepcji zarządzania publicznego. Jednak wymienione role najbardziej zmieniają tradycyjny model administracji publicznej. W celu ich prezentacji wykorzystana została koncepcja wartości publicznej M. Moore'a, której postulaty w wielu punktach są zbieżne z nowymi koncepcjami przywództwa w sferze publicznej, gdzie znaleźć można podobne idee, choć formułowane w odmiennym języku⁴⁶. Nowe role menedżera publicznego określane są jako wyłaniający się wzór przywództwa, który zasadniczo zmienia zakres odpowiedzialności osób kierujących administracją.

Celem badawczym tego artykułu było wskazanie teoretycznych trudności, o których często zapominają proponenci paradygmatu *governance*, projektując nowe role menedżera publicznego. Należy do nich brak zabezpieczenia przed polityczną korupcją i wpływem szczególnie silnych grup interesów, a także potencjalne sprzeczności pomiędzy celami, źródłami legitymizacji i zasadami odpowiedzialności, przypisanymi do poszczególnych ról menedżera publicznego. Są to problemy wymagające większej uwagi ze strony autorów normatywnych koncepcji współzarządzania publicznego.

STRESZCZENIE

Za jedno z wyzwań zarządzania publicznego jest wypracowanie nowych wzorców funkcjonowania administracji publicznej. Celem artykułu jest krytyczna analiza propozycji przededefiniowania roli menedżera publicznego, które odnaleźć można w nowych koncepcjach współzarządzania. Analizowane są dwa główne postulaty. Pierwszy dotyczy aktywnego udziału w kreowaniu interesu publicznego i formu-

⁴⁵ H.G. Frederickson, *Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere*, [w:] E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York 2007.

⁴⁶ Por. J. Szczupaczyński, *Nowe wzory przywództwa w administracji publicznej*, „e-Politikon” 2014, nr 10.

lowaniu celów polityk publicznych. Drugim postulatem jest zarządzanie przez wartości, które stanowią fundament demokratycznych społeczeństw. W artykule zostały przedstawione najważniejsze argumenty krytyczne, nawiązujące do dorobku Maxa Weбера.

Jerzy Szczupaczyński

BETWEEN POLITICS AND ETHICS. THE NEW ROLES OF PUBLIC MANAGER IN THE CONCEPTS OF GOVERNANCE

One of the challenges of public management is the forging of new standards of public administration. The aim of the article is a critical analysis of the proposals to redefine the role of a public manager, which can be found in the new concepts of governance. Two main proposals are being analysed. First relates to active participation in creating the public interest and formulating the goals of public policies. While the other is based on the concept of management by values, which are considered the foundation of democratic societies. The article presents the most important critical arguments based on Max Weber's legacy.

KEY WORDS: *public management, public manager, governance, public value*

Bibliografia

- Benington J., Moore M.H., *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011.
- Bevir M., *Decentryczna teoria rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, Nr 3(9).
- Bevir M. (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V., *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, „Public Administration Review” 2000, Nr 6 (60).
- Ferlie E., Lynn L.E. Jr., Pollitt Ch. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford–New York 2007.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Kernaghan K., *Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece*, „Public Administration Review” 2003, Nr 6 (63).
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*, „Public Management” 2000, Nr 2.

- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2004.
- Long B.S., Driscoll C., *Codes of Ethics and the Pursuit of Organizational Legitimacy: Theoretical and Empirical Contributions*, „Journal of Business Ethics” 2008, Nr 77.
- Marini E., *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton–London–Toronto 1971.
- Mazur S., *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.
- Moore M.H., *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge Mass. 1995.
- Morgan D.F., Cook B.J. (eds.), *New Public Governance. A Regime-Centered Perspective*, New York 2014.
- Naidu S.P., *Public Administration. Concepts and Theories*, New Delhi 2005.
- Offe C., *Governance – „Puste pojęcie” czy naukowy program badawczy*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, Nr 3(21).
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przemienić i przekształcić administrację publiczną*, Poznań 1992.
- Overeem P., *The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators*, „Administrative Theory & Praxis” 2005, Nr 2.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011.
- Rhodes R., Wanna J., *The limits to Public Value, Or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians*, „Australian Journal of Public Administration” 2007, Nr 66 (4).
- Stoker G., *Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance*, „American Review of Public Administration” 2006, Nr 1.
- Szczupaczyński J., *Nowe wzory przywództwa w administracji publicznej*, „e-Politikon” 2014, Nr 10.
- Waldo D., *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*, New York 1948.
- Weber M., *Gesammelte Politische Schriften*, Tubingen 1958.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998.

Adam Szymański

Państwo świeckie w Turcji – historyczna i współczesna perspektywa

SŁOWA KLUCZOWE:

Turcja, Partia Sprawiedliwości i Rozwoju, laicyzm, pasywny i asertywny sekularyzm, „subtelna islamizacja

Turecka koncepcja laicyzmu (*laiklik*), wprowadzona w dwudziestolecie międzywojennym, zaczęła ewoluować po zakończeniu II wojny światowej, ulegając znacznym modyfikacjom. W związku z tym już wtedy niektórzy badacze zaczęli wątpić, czy Turcja może być nazywana państwem świeckim¹. Proces ten widoczny jest też w czasie rządów Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP, *Adalet ve Kalkınma Partisi*), ugrupowania o korzeniach islamskich, które rządzi w Turcji samodzielnie od 2002 r. Jej polityka według części dziennikarzy, ale również naukowców, usprawiedliwia mówienie o końcu państwa świeckiego². Zasada ta stała się w czasie rządów AKP bardzo złożonym zagadnieniem. Jest odmiennie postrzegana przez różne środowiska społeczno-polityczne (co zresztą nie odbiega od różnorodnego postrzegania laicyzmu w ramach toczącej się

¹ Zob. np. N.R. Keddie, *Secularization and Secularism*, [w:] M.C. Horowitz (ed.), *New Dictionary of the History of Ideas*, t. 5, Detroit, s. 2194.

² Zob. np. P. Tremblay, *Is Erdoğan signaling end of secularism in Turkey?*, „Al-Monitor” (Turkey Pulse) z 29 kwietnia 2015 r., <http://www.al-monitor.com/pulse/en/originals/2015/04/turkey-is-erdogan-signaling-end-of-secularism.html#>, 8.02.2016; czy dużo wcześniejsze artykuły, m.in. D. Ergil, *Secularism betrayed*, „Turkish Daily News” z 31 lipca 2006 r., <http://www.hurriyetdailynews.com/secularism-betrayed.aspx?pageID=438&n=secularism-betrayed-2006-07-31>, 8.02.2016.

od dziesięcioleci debaty tureckich intelektualistów³) i to wokół niej toczy się od dłuższego czasu walka polityczna w Turcji.

To wszystko powoduje, iż trudno jest zdefiniować, z jakim typem relacji między państwem/polityką i religią mamy do czynienia w czasie rządów AKP. Jednocześnie pokazuje to deficyty ram teoretycznych przydatnych do wyjaśnienia tego zagadnienia. Niniejszy artykuł ma na celu próbę zidentyfikowania typu tych relacji, przy równoczesnym zaproponowaniu podejścia teoretycznego wykorzystującego klasyfikacje dotyczące typów państwa świeckiego oraz „teorie zmiany instytucjonalnej” w ramach nowego instytucjonalizmu. Autor będzie weryfikował przede wszystkim hipotezę, iż zarówno przed rządami AKP, jaki i po 2002 r., nadal mamy do czynienia w Turcji z państwem świeckim, jednak jego kształt zmienia się w wyniku szeregu czynników egzo- i endogenicznych – procesów i zjawisk społeczno-politycznych zachodzących w Turcji po II wojnie światowej.

Będzie to możliwe dzięki analizie funkcjonowania systemu świeckiego w Turcji od jego początków do 2015 r. i odpowiedzi na następujące kluczowe pytania: Jak zmienia się zasada państwa świeckiego w Turcji? Czy jest to proces liniowy? Czy obecnie należy mówić nadal o sekularyzmie czy raczej post-sekularyzmie w Turcji, biorąc pod uwagę proces, nazywany przez niektórych badaczy „subtelną islamizacją”?⁴

Sekularyzm i jego typy – konceptualizacja

Przed przystąpieniem do rozpatrywania przypadku modelu państwa świeckiego w Turcji niezbędne jest zarysowanie klasyfikacji przydatnych do osiągnięcia postawionych celów badawczych. Zarówno w literaturze polskiej, jak i tureckiej oraz zachodniej naukowcy zajmujący się stosunkami wyznaniowymi wskazują poza podziałem na państwa wyznaniowe i świeckie na wewnętrzne klasyfikacje w ramach obu systemów, zawierające różne podtypy⁵.

³ Szerzej zob. H. Wedel, *Der türkische Weg zwischen Laizismus und Islam. Zur Entwicklung des Laizismusverständnisses in der türkischen Republik*, Opladen 1991.

⁴ Zob. np. J. Pupcenoks, *Democratic Islamization in Pakistan and Turkey: Lessons for the Post-Arab Spring Muslim World*, „The Middle East Journal” 2012, Nr 2, 2012, s. 273–289; A. Kaya, *Islamization of Turkey under the AKP Rule: Empowering Family, Faith and Charity*, „South European Society and Politics” 2015, Nr 1, s. 47–69.

⁵ J. Krukowski, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005, s. 26.

W polskiej nauce użyteczną dla niniejszej analizy klasyfikację dotyczącą państwa świeckiego przedstawia m.in. Józef Krukowski. Wskazuje on na jego trzy typy: amerykański system tzw. separacji czystej, model tzw. separacji wrogiej (współcześnie – francuski, historycznie – również sowiecki) oraz system tzw. separacji skoordynowanej, powstały w Niemczech i z modyfikacjami wprowadzonych w wielu państwach europejskich, również w Polsce⁶.

Warto przybliżyć krótko dwa pierwsze modele – z uwagi na ich znaczenie dla analizowanego zagadnienia. W warunkach amerykańskiego pluralizmu religijnego i kulturowego oraz w celu zerwania z zasadą podporządkowania kościoła władzom państwowym w okresie kolonialnym wprowadzono *system separacji czystej*, który polegał na braku nadawania jakiegokolwiek religii charakteru oficjalnego oraz zakazie ograniczania praktyk religijnych. Pierwsza zasada oznaczała tzw. ścianę separacji między kościołem a państwem, czyli brak ingerencji państwa w sprawy religijne kościołów. Spory między państwem a kościołami rozstrzyga Sąd Najwyższy. Ochrona wolności religijnej obejmuje przede wszystkim aspekt negatywny, tj. ochronę przed przymusem i dyskryminacją – stąd też np. w szkołach publicznych nie odbywają się lekcje religii.

System separacji wrogiej w wersji francuskiej – najistotniejszy z punktu widzenia analizowanego zagadnienia – wprowadzono we Francji okresie rewolucji 1789–1795 jako opozycja wobec unii między kościołem i państwem w okresie monarchii absolutnej (później ulegał on modyfikacjom). W odróżnieniu od wspomnianego modelu anglosaskiego, który można wiązać z terminem „sekularyzm” (ang. *secularism*) używa się w stosunku do niego w literaturze pojęcia „laicyzm” (fr. *laïcité*). Kościoły nie mają w tym systemie osobowości prawnej, ale funkcjonują jako prywatne stowarzyszenia kulturalne. Religia staje się sprawą prywatną. Nie oznacza to ścisłego oddzielenia kościoła od państwa, ale prywatyzację religii realizowanej poprzez maksymalnie możliwe ograniczanie uzewnętrzniania przekonań religijnych przez wiernych w życiu publicznym⁷.

Nieco bardziej uproszczoną i mniej prawnicza, ale pomocną dla niniejszej analizy klasyfikacje typów państwa świeckiego, odpowiadającą powyższej typologii, przedstawił turecki politolog Ahmet Kuru. Wymienia on dwa typy sekularyzmu – *pasywny* i *asertywny*. Oba typy łączy brak ustanowienia oficjalnej religii. Pierwszy z nich zakłada neutralność państwa wobec różnych wyznań oraz dopuszcza widoczność religii w sferze

⁶ Tamże, s. 26.

⁷ Tamże, s. 26–29.

publicznej. Taki system istnieje w USA. System asertywnego sekularyzmu polega z kolei na tym, że państwo sprzyja świeckiemu światopoglądowi w sferze publicznej i ograniczeniu obecności religii do sfery prywatnej. Taki system funkcjonuje np. we Francji i, przynajmniej historycznie i od początku z pewnymi modyfikacjami, w Turcji. System pasywny wyklucza istnienie jakiejś doktryny – religijnej czy innej, która określa, co jest „dobre” dla obywateli. Model asertywny z kolei traktuje sam sekularyzm jako oficjalną doktrynę. Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia ważne jest podkreślenie, że tak naprawdę są to modele idealne. W praktyce w każdym państwie świeckim istnieje model pomiędzy tymi typami idealnymi, na którego realny kształt, tj. dokładne umiejscowienie na linii system pasywny – system asertywny, mają wpływ tradycje historyczne oraz aspekty społeczne i polityczne⁸.

Głównym punktem odniesienia w niniejszym artykule będzie koncepcja Kuru, która jednak wymaga pewnej modyfikacji z uwagi na trudność w jej zastosowaniu w odniesieniu do Turcji pod rządami AKP.

Historyczny rozwój laicyzmu tureckiego

Dla analizy funkcjonowania państwa świeckiego pod rządami AKP niezbędne jest zarysowanie historycznego rozwoju tureckiego laicyzmu. Jego funkcjonowanie jako jedna z sześciu zasad kemalizmu i od 1937 r. jako zasada konstytucyjna różni się znacznie od modelu działającego w Turcji w XXI w.

Schyłek Imperium Osmańskiego i okres rządów Atatürka

Początki laicyzmu na gruncie tureckim sięgają XIX w. Z jednej strony można mówić o pewnych nurtach intelektualnych (inspirowanych przede wszystkim ideami rodem z Francji) oraz ich przedstawicielach (intelektualistach wchodzących w skład łóż masonskich lub należących do Młodych

⁸ A.T. Kuru, *Reinterpretation of Secularism in Turkey. The Case of the Justice and Development Party*, [w:] M.H. Yavuz (ed.), *The Emergence of the New Turkey. Democracy and the AK Parti*, Utah 2006, s. 137; A.T. Kuru, A. Stepan, *Laïcité as an “Ideal Type” and a Continuum: Comparing Turkey, France and Senegal*, [w:] A.T. Kuru, A. Stepan (eds.), *Democracy, Islam & Secularism in Turkey*, New York 2012, s. 95–96.

Osmanów), którzy głosili postulaty oddzielenia religii od polityki⁹. Z drugiej strony trzeba przypomnieć o reformach mających miejsce w XIX w. i na przełomie XIX i XX w, których celem była sekularyzacja prawa, administracji, instytucji finansowych, systemu edukacyjnego i instytucji religijnych oraz podporządkowanie tych ostatnich instytucjom państwowym¹⁰.

Odgórnie reformy Atatürka z lat dwudziestych i trzydziestych XX w. pozwalające na funkcjonowanie kemalistowskiego laicyzmu stanowiły więc tylko przyspieszenie i radykalizację wcześniej rozwijającego się procesu¹¹. Miały one na celu realizację głównego celu kemalizmu – modernizację nowego państwa oraz społeczeństwa, aby osiągnąć poziom rozwoju krajów europejskich. Do tego niezbędne było zerwanie z tymi elementami dawnego porządku, które według autorów przemian przyczyniły się do upadku Imperium. Należał do nich wpływ religii i instytucji religijnych na porządek państwa uniemożliwiający efektywne funkcjonowanie jego struktur¹².

Reformy miały w związku z tym prowadzić do zmiany usytuowania islamu w Republice Turcji¹³. Chodziło o oddzielenie spraw duchowych od

⁹ P. Dumont, *The Origins of Kemalist Ideology*, [w:] J.M. Landau (ed.), *Atatürk and the Modernization of Turkey*, Boulder, Leiden 1984, s. 36–38.

¹⁰ Szerzej zob. Ş. Mardin, *Religion and Secularism in Turkey*, [w:] A. Kazancigil, E. Özbudun (eds.), *Atatürk: Founder of a Modern State*, London 1997, s. 192–203; H. Köni, *Politics of Religion and Secularism in the Ottoman Empire; 14th to 20th Century: A Study*, „International Journal in Research in Social Sciences” 2013, Nr 1, s. 11–20, <http://tjpfatih.edu.tr/docs/articles/146.pdf>, 9.02.2016.

¹¹ Dla przypomnienia, należały do nich m.in.: zniesienie kalifatu; zamknięcie medres i innych szkół religijnych; ujednoczenie oświaty publicznej oraz rozwiązanie sądów religijnych (1924 r.); wydanie zakazów działalności bractw religijnych, tzw. *tarikátów*, oraz publicznego noszenia fezów i tradycyjnych nakryć głowy (1925 r.); wprowadzenie kalendarza gregoriańskiego; uchwalenie świeckich kodeksów (1926 r.); usunięcie z konstytucji przepisu o islamie jako religii państwowej i wprowadzenie alfabetu łacińskiego (1928 r.); przyjęcie kodeksu postępowania karnego wzorowanego na prawie niemieckim (1929 r.); przyznanie kobietom praw wyborczych w wyborach lokalnych (1930 r.); przekształcenie Hagia Sophia w muzeum, wydanie zakazu pielgrzymek do Mekki, publicznego noszenia szat i symboli religijnych; przyznanie kobietom praw wyborczych w wyborach parlamentarnych i przyjęcie ustawy o wprowadzeniu nazwisk według wzorca zachodniego; wydanie zakazu używania tytułów religijnych i osmańskich (1934 r.); ogłoszenie niedzieli dniem świątecznym i ustalenie kalendarium świąt (1935 r.) oraz wspomniane wprowadzenie laicyzmu, oprócz innych zasad kemalizmu, do konstytucji (1937 r.). Por. E.-J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, London, New York 2004, s. 186–195.

¹² S. Kili, *The Atatürk Revolution. A Paradigm of Modernization*, Ankara 2008, s. 239–249; Ş. Mardin, *Religion and Secularism in Turkey...*, s. 208–218.

¹³ E.S. Hurd, *Politics of Secularism in International Relations*, New Jersey 2007, s. 66.

państwowych. Inspiracją i wzorem był model francuski separacji wrogiej. Nie mógł to być model anglosaski z uwagi różnice w podejściu do religii. W Ameryce rewolucja była przeprowadzana wraz z religiami, we Francji i Turcji – przeciwko religijnym instytucjom i elitom¹⁴. Wspomniane reformy z okresu rządów Atatürka miały wyraźnie na celu ograniczenie religii do sfery prywatnej i „oczyszczenie” z niej sfery publiczno-państwowej, co jest charakterystyczne dla laicyzmu we Francji. Tak więc w grę wchodził typ asertywny sekularyzmu w swojej dosyć radykalnej postaci – można tu mówić o „twardym” asertywnym sekularyzmie.

Jednak od momentu ustanowienia laicyzmu jako zasady porządku konstytucyjnego Turcji pod koniec lat trzydziestych XX w. (jest również bezpośrednio i pośrednio wyrażana w konstytucjach z 1961 r. i 1982 r.¹⁵) model turecki odbiegał od francuskiego pierwowzoru. W Turcji mieliśmy do czynienia nie tylko z „separacją wrogą” religii od państwa, ale również z podporządkowaniem religii temu ostatniemu i przede wszystkim z kontrolą z jego strony, co wyklucza mówienie o właściwej separacji¹⁶. Widać to wyraźnie przy lekturze wyznaczników tureckiego laicyzmu przedstawionych na początku lat siedemdziesiątych XX w. przez Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń. Należą do nich: brak dominacji religii w kwestiach związanych z państwem; konstytucyjne gwarancje dla nieograniczonej wolności religijnej bez dyskryminacji w przypadku, kiedy religia odnosi się do duchowego prywatnego życia jednostki; możliwość wprowadzenia restrykcji w celu ochrony publicznego porządku, bezpieczeństwa i interesów oraz zakaz wykorzystywania i nadużywania religii w przypadku, gdy wykracza ona poza prywatne życie duchowe jednostki i odnosi się do działań oraz zachowań wpływających na życie społeczne; kontrola i nadzór państwa, jako strażnika porządku i praw publicznych, nad sprawami religijnymi (prawa i wolności)¹⁷.

Ta kontrola stała się możliwa przede wszystkim dzięki Prezydium ds. Religijnych (DİB, *Diyanet İşleri Başkanlığı*), ustanowionym w 1924 r. i podporządkowanym kancelarii premiera Rady Ministrów. Celem działania tej instytucji było z założenia koordynowanie, regulowanie i zarzą-

¹⁴ M.H. Yavuz, *Secularism and Muslim Democracy in Turkey*, Cambridge, New York 2009, s. 145–147.

¹⁵ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Kanun nr 2709, Kabul Tarihi 7.11.1982, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, 9.02.2016.

¹⁶ H. Schüller, *Re-Islamisierung: der Fall Türkei*, „Zeitschrift für Türkeistudien” 1989, Nr 1, s. 63.

¹⁷ *Verfassungsgericht der Türkei: Was ist Laizismus?*, CIBEDO-Dokumentation, Nr 28, Frankfurt am Main 1986.

dzanie sprawami religijnymi i potrzebami obywateli w tej materii. Jednak istotą jego funkcjonowania stało się promowanie sekularyzmu dzięki propagowaniu nowoczesnych wartości i przeciwdziałaniu tendencjom reakcyjnym w społeczeństwie, a tym samym zachowanie świeckiego charakteru państwa. Instytucja ta przeobraziła się w efektywne narzędzie kontroli szczególnie sunnickiego islamu. Chodziło o to, żeby wpływ „prawdziwego islamu” (a więc kontrolowanego przez DİB) przeważał nad tendencjami reakcyjnymi. Nie mogły istnieć legalnie organizacje niezależne od Prezydium ds. Religijnych, pełniące powyższe funkcje¹⁸.

Lata czterdzieste-dziewięćdziesiąte XX w.

Jednak po II wojnie światowej turecki laicyzm zaczął podlegać przemianom. Z jednej strony, od późnych lat czterdziestych XX w. rozpoczął się proces w wymiarze społeczno-politycznym nazywany w Turcji „liberalizacją laicyzmu” (*Laikliğin liberalleştirilmesi*). Oznaczała on, że islam, zawsze obecny na gruncie tureckim, stawał się coraz bardziej widoczny w sferze publicznej¹⁹. Proces ten polegał m.in. na: stworzeniu lepszych możliwości kształcenia imamów (głównie w coraz większej liczbie szkół *İmam-Hatip*), ponownym, stopniowym wprowadzaniu lekcji religii do szkół (w latach 1949–1982) i rozbudowie instytucji kształcenia religijnego oraz rozwoju działalności instytucji religijnych (fundacji i stowarzyszeń). Wzmocniła się też działalność bractw religijnych – *tarikátów* i ruchów islamskich w różnych sferach, włączając w to edukację, instytucje społeczne, media, gospodarkę i politykę²⁰. Ponadto coraz większe znaczenie w życiu politycznym (począwszy od lat siedemdziesiątych XX w.) zaczęły odgrywać partie o korzeniach islamskich, choć były po krótszym lub dłuższym czasie delegalizowane. Niektóre z nich wchodziły w skład rządów, jak np. Partia Ocalenia Narodowego (*Milli Selamet Partisi*) – w latach siedemdziesiątych oraz Partia Dobrobytu (*Refah Partisi*), która w grudniu 1995 r. nawet zwyciężyła w wyborach parlamentarnych²¹.

¹⁸ Ö. Orhan, *Paradox of Turkish Secularism*, „Turkish Journal of Politics” 2013, Nr 1, s. 34, <http://tjp.fatih.edu.tr/docs/articles/146.pdf>, 8.02.2016.

¹⁹ M. Heper, *Islam, Polity and Society in Turkey: A Middle Eastern Perspective*, „The Middle East Journal” 1981, Nr 3, s. 363.

²⁰ H. Schüller, *Re-Islamisierung...*, s. 70–83.

²¹ F. Atacan, *Explaining Religious Politics at the Crossroad: AKP-SP*, [w:] A. Çarkoğlu, B.M. Rubin (eds.), *Religion and Politics in Turkey*, London, New York 2006, s. 45–57.

Z drugiej strony można mówić o przemianach laicyzmu z punktu widzenia implementacji obowiązującego prawa. W tym kontekście Christian Rumpf pisze o funkcjonowaniu w wyniku przemian tzw. zmodyfikowanego laicyzmu²². Choć przepisy konstytucji i innych aktów prawnych wskazywały cały czas na funkcjonowanie *de iure* zasady laicyzmu w Turcji, to zaczęły się stopniowo rozwijać praktyki, które pozwalają na stwierdzenie, że pod pewnymi względami islam stał się *de facto* religią państwowa²³.

Można przede wszystkim wskazać na uprzywilejowanie islamu sunnickiego i jego wyznawców. Wyrażało się ono w obsadzaniu nimi stanowisk państwowych. Na przykład przewodniczący Prezydium do spraw Religii był zawsze sunnitą²⁴. Państwo wspierało też islam sunnicki ideowo i przede wszystkim materialnie. Jego wyznawcy nie musieli borykać się z licznymi przeszkodami biurokratycznymi²⁵. Prezydium do spraw Religijnych z ciała kontrolującego działalność religijną muzułmanów przekształciło się w instytucję wspierającą islam²⁶. Do jej zadań należy zaliczyć m.in.: wydawanie opinii w sprawach religii (tzw. *fetva*) i wzorów kazań; opracowywanie, tłumaczenie i cenzura dzieł religijnych; opieka i opłacanie „personelu” meczetów w kraju i zagranicą; opieka nad kursami koranicznymi i kształcenie osób je prowadzących; organizowanie pielgrzymek, wznoszenie meczetów i zarządzanie nimi²⁷.

Zarysowane przemiany zasady laicyzmu w latach czterdziestych-osiemdziesiątych XX w. powodowały, że część autorów zaczęła wątpić, czy w Turcji nadal obowiązuje zasada państwa świeckiego²⁸. Choć coraz trudniej można było określać ją mianem „laicyzmu”, to jednak trzeba stwierdzić, że przemiany dotyczące zasady państwa świeckiego w Turcji nie doprowadziły do zniesienia tej zasady, ale do powolnego przesunięcia na linii sekularyzm asertywny – sekularyzm pasywny w kierunku tego drugiego. Oznaczało uzyskanie przez sekularyzm asertywny w Turcji cha-

²² Ch. Rumpf, *Das türkische Verfassungssystem. Einführung mit vollständigem Verfassungstext*, Wiesbaden 1996, s. 108–109.

²³ U. Spuler-Stegemann, *Türkei*, [w:] W. Ende, U. Steinbach (eds.), *Der Islam in der Gegenwart*, München 1996, s. 239.

²⁴ D. Tröndle, *Die Debatte um den Islam und seine Institutionalisierung in der Türkei*, „Zeitschrift für Türkeistudien” 2001, Nr 1–2, s. 42.

²⁵ Ch. Rumpf, *Laizismus und Religionsfreiheit als Konfliktfeld in der Türkei*, [w:] J. Schwartländer (ed.), *Freiheit der Religion. Christentum und Islam unter dem Anspruch der Menschenrechte*, Mainz 1993, s. 459.

²⁶ D. Shankland, *Islam and Society in Turkey*, Eothen 1999, s. 29.

²⁷ U. Spuler-Stegemann, *Türkei...*, s. 239–244.

²⁸ B. Toprak, *Islam and Political Development in Turkey*, Leiden 1981, s. 47.

rakteru umiarkowanego (tzn. przyjął on formę „miękkiego” asertywnego sekularyzmu), dopuszczającego obecność islamu w sferze publicznej. Jednak, jak pokazała historia polityczna Turcji tego okresu, działa się to w pewnych granicach, których przekroczenie powodowało interwencję elit kemalistowskich. Najlepszym przykładem było funkcjonowanie i delegalizacja partii o korzeniach islamskich od lat siedemdziesiątych XX w.

Ten argument można jeszcze lepiej zrozumieć, jeśli wskaże się na przyczyny przemian laicyzmu tureckiego po II wojnie światowej. Warto odwołać się w tym miejscu do tzw. teorii stopniowej zmiany instytucjonalnej, z którą mamy do czynienia w analizowanym przypadku. Według niej zarówno czynniki zewnętrzne (egzogeniczne) wobec danej instytucji czy zasady, jak również elementy wewnętrzne (endogeniczne) dotyczące bezpośrednio danej instytucji czy zasady mogą generować ich zmianę. Paul Sabatier wskazuje na czynniki egzogeniczne – względnie stałe (dystrybucja zasobów naturalnych, wartości kulturowe oraz struktury społeczne i prawne) oraz dynamiczne (warunki socjoekonomiczne i technologia, rządzące koalicje, decyzje polityczne i wpływ innych (sub)systemów politycznych)²⁹. James Mahoney i Kathleen Thelen zwracają uwagę na dwa rodzaje czynników endogenicznych – mechanizmy dystrybucyjne wpływające na działanie instytucji politycznych oraz niejasność i wieloznaczność zasad instytucjonalnych. Zmiana może być w związku z tym funkcją przesunięcia zasobów (w tym wpływów politycznych) czy zmiany koalicji lub/i różnicy między zasadą instytucjonalną a jej interpretacją³⁰. Efektem działania tych czynników (uwarunkowań) może być wymiana starych zasad i instytucji na nowe lub działanie starych, ale wtedy zmienia się ich wpływ czy funkcja albo starym zasadom towarzyszą nowe³¹.

W odniesieniu do przypadku Turcji i zmiany zasady laicyzmu po II wojnie światowej można wskazać na trzy grupy przyczyn, w przypadku których widoczne są wyżej wskazane czynniki generujące zmianę. Po pierwsze, przemiany laicyzmu po II wojnie światowej wynikały z deficytów sekularyzacji tureckiego społeczeństwa, która nie mogła zakończyć się pełnym sukcesem z uwagi na znaczenie islamu dla przeciętnych oby-

²⁹ P.A. Sabatier, *Policy Change over a Decade or More*, [w:] P.A. Sabatier, H.C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, San Francisco, Oxford 1993, s. 20–23.

³⁰ J. Mahoney, K. Thelen, *A Theory of Gradual Institutional Change*, [w:] J. Mahoney, K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, New York 2010, s. 8–14.

³¹ Tamże, s. 1–18.

wateli, zwłaszcza na wsi (jeden z czynników egzogenicznych wskazywanych przez Sabatier)³².

Ten element wiąże się z drugim aspektem, który przyczyniał się do modyfikacji zasady laicyzmu. Zasadnicza rola islamu w tureckim społeczeństwie (przynajmniej w jego znacznej części) została szybko wykorzystana przez polityków tureckich do swoistej „renegocjacji” laicyzmu³³. Stało się to możliwe, gdy wprowadzono do systemu politycznego pluralizm polityczny i system wielopartyjny, co umożliwiło w miarę swobodną rywalizację wyborczą. To wtedy nowe ugrupowanie – Partia Demokratyczna (*Demokrat Parti*) – zaczęło się odwoływać do elektoratu konserwatywnego i ich przekonań religijnych. Potem kolejne rządy tej i następnych partii przyzwały na odgrywanie przez islam (podlegający cały czas kontroli państwowej) większej roli w życiu publicznym, aby pozyskać ten elektorat. Tak więc kolejnym elementem przyczyniającym się do modyfikacji zasady państwa świeckiego była stopniowa demokratyzacja Turcji i wynikające z tego działania (decyzje) polityczne – a więc dynamiczne czynniki wskazywane przez Sabatier³⁴.

W odniesieniu do lat osiemdziesiątych XX w. warto wskazać na trzeci ważny element przyczyniający się do modyfikacji laicyzmu w Turcji. Potwierdza on jednocześnie ważną cechę laicyzmu tureckiego – elastyczność (czynnik endogeniczny) w jego stosowaniu w zależności od występujących uwarunkowań (czynniki egzogeniczny). Chodzi o współgranie w różnych okresach historii powojennej Turcji islamu i nacjonalizmu (*milliyetçilik*) jako elementów tureckiej tożsamości, a raczej wykorzystywanie tego pierwszego przez *milliyetçilik*. Tak było w latach pięćdziesiątych XX w., a potem przede wszystkim osiemdziesiątych, kiedy można było obserwować tzw. turecką-islamską syntezę.³⁵ W obu przypadkach pojawiły się określone uwarunkowania – wpięrw walka z komunizmem, potem ze skrajną lewicą i przeciwdziałanie rozwojowi politycznego islamu, które uzasadniały wkraczanie religii do polityki tureckiej. Jednocześnie podstawowe założenia laicyzmu pozostawały bez zmian i były akceptowane

³² E.-J. Zürcher, *Turkey: A Modern History...*, s. 201–203.

³³ E.S. Hurd, *Politics of Secularism...*, s. 67.

³⁴ A. Szymański, *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008, s. 42.

³⁵ To pokazuje, że modyfikacja laicyzmu nie była procesem liniowym – po okresach wyraźniejszego wkraczania religii w sferę w publiczną w związku z zacieśnianiem więzi między nacjonalizmem a islamem następowały przesunięcia, z powrotem w kierunku sekularyzmu pasywnego.

przez głównych aktorów politycznych – przede wszystkim kontrola spraw religijnych przez państwo.³⁶

Rezultatem tych wszystkich uwarunkowań – czynników endogenicznych i egzogenicznych nie było więc przed rządami AKP odejście od zasady laicyzmu w Turcji, ale jej modyfikacja oraz zmiana funkcji instytucji związanych z laicyzmem. Najlepszym przykładem w tym ostatnim przypadku było DİB, ze zmianą funkcji z kontroli religii na wspieranie islamu sunnickiego.

Sekularyzm w czasie rządów AKP

Po objęciu rządów przez AKP w 2002 r. proces modyfikacji laicyzmu był kontynuowany. Charakterystycznym zjawiskiem pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. i na początku XXI w. była dywersyfikacja podejść do państwa świeckiego, z dominacją dwóch z nich. Kierunek, w którym ewoluował laicyzm, był wynikiem konfrontacji tych podejść oraz dysputy o roli sekularyzmu, podobnie jak cała sytuacja polityczna w Turcji.

Pierwsze podejście (związane z asertywnym sekularyzmem) reprezentowały nadal elity kemalistowskie (CHP; wojsko, przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości i administracji państwowej). Tzw. wojujący sekularyści (*laikçiler*) odmawiali islamowi wpływu na turecką tożsamość w odróżnieniu od sekularyzmu. Islam był według nich religią polityczną, stąd konieczne było oczyszczenie sfery publicznej z jakiegokolwiek wpływu islamu. Jednak kontrolę religijnych instytucji i edukacji uznawali niechętnie, uważając ją za wymóg niezbędny do ochrony laicyzmu przed polityczną religią.

Drugie stanowisko (nieco zbliżone do idei pasywnego sekularyzmu, choć z zastrzeżeniem uwzględnienia roli państwa w sprawach religijnych) było reprezentowane przez partie centro-prawicowe i ugrupowania wpisane w islam polityczny w Turcji. Ich przedstawiciele traktowali sekularyzm jako proces, nie projekt i opowiadali się za elastycznym podejściem do relacji religii i polityki, które może być modyfikowane w zależności od potrzeb społecznych w ramach demokratycznego dialogu. Zgodnie z tym stanowiskiem islam powinien odgrywać kluczową rolę w społeczeństwie (nie w państwie). Muzułmańska moralność i więzi społeczne są korzystne dla porządku społecznego i rozwoju gospodarczego. Ponadto państwo powinno gwarantować edukację religijną w szkołach publicznych

³⁶ Ö. Orhan, *Paradox of Turkish Secularism...*, s. 36–41.

i promować moralność religijną, a DİB utrzymywać aktywność w zależności od potrzeb państwa³⁷.

Partia Sprawiedliwości i Rozwoju w dużym stopniu podzielała od 2002 r. drugie z zarysowanych podejść do sekularyzmu, implementując je w różnym zakresie w poszczególnych okresach rządów, w zależności od szeregu uwarunkowań. AKP deklarowała po 2002 r., że sekularyzm to niezbędny warunek do funkcjonowania demokracji i jednocześnie fenomen podlegający demokratycznej negocjacji, jeśli chodzi o praktyczny kształt. Jednak według tego ugrupowania odnosi się to do relacji państwo – religia/kościół (stąd podkreślanie, że państwo nie powinno funkcjonować na podstawie praw religijnych), a nie do społeczeństwa, które nie może być świeckie. Dla AKP religia oznacza osobistą pobożność, ale jednocześnie wartości społeczne, które nie powinny być zapomniane także w sferze publicznej. Jednak jednocześnie wartości religijne nie powinny stawać się politycznymi.³⁸ Taki punkt widzenia nie oznaczał jednak, że niemożliwa jest manifestacja wartości religijnych w sferze publicznej czy nawet życiu politycznym. AKP podkreślała od początku konieczność wolnego głoszenia wartości religijnych i moralnych przez społeczeństwo i życia zgodnie z zasadami etycznymi. Jednak według jej polityków manifestacja przekonań religijnych ma prawo iść dalej – może się wiązać np. z obecnością symboli religijnych w sferze publicznej (przede wszystkim chust noszonych przez kobiety w miejscu nauki lub pracy) i religii w szkołach publicznych³⁹. Te postulaty były łączone z koniecznością zapewnienia wolności religijnej (jako istoty laicyzmu) w takich kwestiach, jak np. równe prawa uczniów szkół o mocnym profilu religijnym (*İmam-Hatip*). Wolność religijna jest możliwa, według AKP, poprzez modyfikację laicyzmu – tzn. uwolnienie przekonań obywateli od kontroli państwowej (i jak później dodawano – przekazanie ich w ręce wspólnot lokalnych, rodzinnych, itp.). Tak więc laicyzm nie był negowany, co więcej, Partia Sprawiedliwości i Rozwoju podkreślała znaczenie tej zasady w systemie politycznym Turcji, ale z jej stanowiska można wywnioskować, że nie był to stosunek bezkrytyczny⁴⁰.

³⁷ O różnych podejściach do sekularyzmu w Turcji za: M.H. Yavuz, *Secularism and Muslim Democracy...*, s. 153–159.

³⁸ A. Yıldız, *Problematizing the intellectual and political vestiges. From 'welfare' to 'justice and development'*, [w:] Ü. Cizre (ed.), *Secular and Islamic Politics in Turkey. The Making of the Justice and Development Party*, London, New York 2008, s. 57.

³⁹ M. Çınar, B. Duran, *The Specific Evolution of Contemporary Political Islam in Turkey and Its Difference*, [w:] Ü. Cizre (ed.), *Secular and Islamic Politics...*, s. 33.

⁴⁰ J. Pupcenoks, *Democratic Islamization...*, s. 283–84.

Okres 2002–2008 r. to czas, w którym te przekonania AKP w stosunku do państwa świeckiego były obecne w sferze deklaratywnej, ale przekładały się na konkretne działania i inicjatywy polityczne w nieco ograniczonym zakresie i zazwyczaj były wpisywane w kontekst demokracji i zapewnienia wolności religijnej. Tak było przede wszystkim w przypadku zmian prawnych mających na celu wyrównanie szans absolwentów szkół *İmam-Hatip* i szkół świeckich w dostępie do uniwersytetów (2004 r. i 2005 r.). To samo dotyczyło noszenia chust przez kobiety w instytucjach publicznych – AKP przyjęła poprawki konstytucyjne (art. 10 i 42) podkreślające konieczność równego dostępu do edukacji i równość wobec prawa w usługach publicznych (2007 r.). Wcześniej noszenie wspomnianych chust było niemożliwe na podstawie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Jednak w pierwszym przypadku zmiany zawetował prezydent Ahmet Necdet Sezer, związany z elitami kemalistowskimi, a kolejną próbę – Rada Stanu, w drugim zaś – poprawki do ustawy zasadniczej za niekonstytucyjne uznał Trybunał Konstytucyjny. Podobnie było z próbą wydłużenia trwania kursów koranicznych z trzech do pięciu dni w tygodniu. Odmienny charakter, nieco przeczący oficjalnemu stanowisku AKP wobec tworzenia prawa na bazie religijnej, miała nieudana próba z 2004 r. wprowadzenia do kodeksu karnego kary za cudzołóstwo (AKP odstąpiło od tej zmiany po protestach środowisk opozycyjnych i UE). Był to jednak pragmatyczny krok partii obliczony na umocnienie poparcia konserwatywnego elektoratu⁴¹.

Te nieco ograniczone w zakresie działania AKP oraz ich rezultaty wiązały się z pewnymi uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. W pierwszej kadencji rządów AKP elity kemalistowskie, będące zwolennikami asertywnego sekularyzmu, zachowywały nadal silną pozycję w państwie. Do 2007 r. prezydentem Turcji był Sezer. Zasadniczą rolę odgrywało w tym okresie także wojsko i elity świeckie w wymiarze sprawiedliwości. Wpływy polityczne były więc podzielone i istniały podmioty mogące zgłosić weto wobec zbyt daleko idących działań rządzącej AKP w kwestii laicyzmu (czynnik, który według Mahoneya i Thelen skutecznie hamuje zmiany)⁴². Odzwierciedlały to powyżej wskazane przypadki inicjatyw AKP. Dało temu też wyraz w 2007 r. wojsko, podkreślając publicznie dalszą gotowość obrony zasady laicyzmu w odpowiedzi na działania AKP oraz później Trybunał Konstytucyjny, który w 2008 r. roz-

⁴¹ M.H. Yavuz, *Secularism and Muslim Democracy...*, s. 163–169; A.T. Kuru, *Reinterpretation of Secularism in Turkey...*, s. 147–152.

⁴² A.T. Kuru, *Reinterpretation of Secularism in Turkey...*, s. 144–146.

strzygał o rozwiązaniu AKP w związku z naruszeniem zasady laicyzmu (do czego ostatecznie nie doszło)⁴³.

AKP jest wbrew pozorom partią pragmatyczną i zdawała sobie sprawę, że nie może podejść zbyt kompromisowo do stosowania zasady laicyzmu. Hamulcem były doświadczenia historyczne z rządów Partią Dobrobytu – polityka jej lidera Necmettina Erbakana spotkała się ze sprzeciwem nie tylko elit kemalistowskich, ale i dużej części społeczeństwa. AKP chciała uniknąć oskarżenia o islamizację i tworzenie czegoś na kształt państwa wyznaniowego. Wszelkie działania sugerujące taki kierunek działań AKP oznaczałyby samobójstwo dla tej partii – jeśli nie poprzez działania wymiaru sprawiedliwości, to reakcją elektoratu w czasie kolejnych wyborów. Między innymi milionowe demonstracje zwolenników państwa świeckiego (2007 r.) oraz nieco wcześniejsze badania opinii publicznej wskazujące na niewielkie poparcie dla budowy państwa opartego na szariacie – około 10% (2006 r.), uświadamiały granice działań AKP⁴⁴.

Ponadto AKP chciała uzyskać uznanie międzynarodowe po objęciu rządów, co wykluczało wyraźne naruszenie zasady państwa świeckiego. Kontynuowała też bardzo dobry okres w relacjach z UE. To one umożliwiły AKP wpisanie dążeń do modyfikacji laicyzmu w działania demokratyzacyjne. Stąd też wynikało mocne akcentowanie wolności religijnej jako niezbędnego wyznacznika laicyzmu⁴⁵.

Uwarunkowania społeczno-polityczne zaczęły się zmieniać od 2007–2008 r., a wraz z tym procesem rozwinął się zakres działań AKP, których skutki wskazywały na dalszą modyfikację laicyzmu tureckiego. Po pierwsze, zmienił się układ sił politycznych w Turcji, który spowodował zminimalizowanie znaczenie podmiotów mogących blokować próby AKP zmierzające w kierunku dalszej modyfikacji laicyzmu. W 2007 r. prezydentem został Abdullah Gül popierany przez Partię Sprawiedliwości i Rozwoju. Od 2007 r. rozpoczął się proces zmniejszania roli wojska w systemie politycznym – przede wszystkim poprzez procesy sądowe w sprawie Ergenekon czy Balyöz. Jednocześnie najważniejsze stanowiska wojskowe z punktu widzenia udziału w procesie podejmowania decyzji w państwie (szef sztabu generalnego, dowódcy sił zbrojnych i żandarmarii) zaczęły zajmować osoby bardziej ugodowe w stosunku do AKP. Proces podporządkowania armii cywilnej władzy wykonawczej rozwinął się

⁴³ Szerzej zob. K. Öktem, *Angry Nation. Turkey Since 1989*, London, New York 2011, s. 158–159.

⁴⁴ B. Toprak, A. Çarkoğlu, *Değişen Türkiye’de Din Toplum ve Siyaset*, İstanbul 2006, s. 75.

⁴⁵ M.H. Yavuz, *Secularism and Muslim Democracy...*, s. 165–166.

dynamicznie po nieudanym zamachu stanu w lipcu 2016 r. W przypadku wymiaru sprawiedliwości reformy z 2010 r. i kolejnych lat powodowały większy wpływ na sądownictwo przede wszystkim władzy wykonawczej i do pewnego stopnia parlamentu – chociażby w kwestiach nominacji na stanowiska w najwyższych organach sądowniczych⁴⁶. Poza tym od 2007 r. można było obserwować umocnienie się poparcia dla AKP w kolejnych wyborach (2007 r. – 46,7%, 2011 r. – 49,8%, 2015 r., po powtórzonych wyborach – 49,5%⁴⁷) oraz ogólny wzrost znaczenia elit konserwatywnych (w sferze gospodarczej tzw. tygrysów anatolijskich)⁴⁸.

Ponadto z jednej strony umocniły się konserwatyzm i religijność Turków (ale nie poparcie dla państwa wyznaniowego) – pokazują to chociażby badania Hakana Yilmaza z 2006 i 2012 r.⁴⁹ Z drugiej strony przemiany w Turcji, w tym reformy ustrojowe, przestały być po 2005 r. głównie funkcją procesu przedakcesyjnego – w rezultacie znacznego osłabienia tempa negocjacji akcesyjnych i oddalaniem się perspektywy członkostwa w UE⁵⁰.

W związku z powyższymi uwarunkowaniami, od 2007 r. można obserwować proces dalszej modyfikacji laicyzmu poprzez narastające wkraczanie spraw religijnych w szeroko pojmowaną sferę publiczną. Niektórzy autorzy piszą o „subtelnej” islamizacji w Turcji, która jest niebezpośrednim procesem islamizacji ograniczonym co do zakresu, tj. obejmującym „reformy edukacyjne, inkluzyjną mużułmańskich elit do rządowych instytucji oraz wykreowanie przestrzeni publicznej bardziej przyjaznej dla islamu”⁵¹. Chodzi tu o stopniowe usuwanie barier dla tych, którzy chcą wyrażać w przestrzeni publicznej swoją religijność, ale nie o prawną kodyfikację mużułmańskich praktyk religijnych. Tak więc polityka AKP po 2007 r. nie prowadzi do tworzenia państwa wyznaniowego opartego na szariacie, ale polega na dalszej ewolucji tureckiego sekularyzmu i nadawaniu coraz bardziej umiarkowanego charakteru jego pierwotnemu radykalnemu asertywnemu typowi (umocnienie „miękkiego” asertywnego sekularyzmu).

⁴⁶ K. Öktem, *Angry Nation...*, s. 159–164; S. Yazıcı, *Turkey's Constitutional Amendments: Between Status Quo and Limited Democratic Reforms*, „Insight Turkey” 2010, Nr 2, s. 1–10.

⁴⁷ Dane za: Milletvekili Genel Seçim Arşivi, T.C. Yüksek Seçim Kurulu, <http://www.ysk.gov.tr>, 9.02.2016.

⁴⁸ Szerzej zob. A. Wójcik, *Who's Next? Replacement of Elites in Turkish Society*, „Hemispheres. Studies on Cultures and Societies” 2015, Nr 1, s. 89–100.

⁴⁹ Szerzej zob. H. Yılmaz, *Türkiye'de Muhafazakarlık. Aile, Cinsellik, Din*, Ekim 2012, <http://www.aciktoplumvakfi.org.tr/pdf/muhafazakarlik/04.pdf>, 10.02.2016.

⁵⁰ Szerzej zob. np. A. Szymański, *EU Pre-accession Process of Turkey: Determinants and Prospects*, „Przegląd Politologiczny” 2015, Nr 1, s. 7–20.

⁵¹ J. Pupcenoks, *Democratic Islamization in Pakistan and Turkey...*, s. 287.

Jeśli chodzi o dalsze wkraczanie islamu w przestrzeń publiczną w Turcji po 2007 r., to można mówić zarówno o wcześniejszych obszarach, w których znaczenie religii jest jeszcze bardziej uwidaczniane, jak również o pojawianiu się nowych dziedzin. Należy wymienić przede wszystkim: edukację, gospodarkę i sprawy społeczne (politykę społeczną).

W dziedzinie edukacji nasiliły się działania rządu mające na celu zrównanie szans absolwentów szkół *İmam-Hatip* i szkół świeckich w dostępie na uczelnie. Udało się to w 2009 r. poprzez zniesienie współczynnika, który ograniczał dostęp tych pierwszych do uczelni wyższych. Poza tym rząd AKP dokonał na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. zmian w podręcznikach „Kultura religijna i moralność”, wprowadzających elementy religijne. Widoczny był też proces wymiany rektorów uczelni wyższych – często osób ze świeckim światopoglądem na religijnych, konserwatywnych uczonych. W 2012 r. ustawa nr 6287 wprowadzała dwunastoletni obowiązek edukacji (zamiast ośmioletniego) w systemie 4+4+4. Środowiska świeckie w Turcji uznały zmianę ustawy za kolejny krok w kierunku islamizacji edukacji podstawowej ze względu na wzrastającą liczbę religijnych fakultetów. W 2012 r. i późniejszych latach pojawiły się propozycje kolejnych zmian w dziedzinie edukacji wskazujące na postępującą obecność religii i jej zasad w tej sferze – najpierw postulat polityków wprowadzenia zakazu mieszkania przez studentów i studentki w jednym akademiku, potem zaś – propozycja ministerialna zmiany ustawodawstwa, m.in. w kierunku zwiększenia liczby lekcji religii w szkołach⁵².

Jeśli chodzi o sprawy gospodarcze, to sprzyjającą sytuacją w okresie rządów AKP było rozwój handlu z krajami bliskowschodnimi, w tym z Zatoki Perskiej oraz wzrost inwestycji z tych państw⁵³. To prowadziło do zwiększenia znaczenia biznesu islamskiego. Działania rządu tureckiego w sektorze bankowym doprowadziły do zastąpienia wcześniejszych członków rad nadzorczych banków nowymi osobami z islamskiego sektora bankowego i rozwoju tego ostatniego. Przez te procesy islam stał się wyraźniej obecny w sferze gospodarczej. Podobnie było z rozwojem islamskiej branży tekstylnej, jeśli chodzi o muzułmański ubiór czy kostiumy kąpielowe oraz prasy religijnej. Jednak najbardziej znanym przykładem wkraczania religii w sferę gospodarki, a dla części społeczeństwa narzucania konserwatywnego stylu życia, jest kwestia sprzedaży i konsumpcji

⁵² *Ibidem*, s. 283–284; A. Kaya, *Islamization of Turkey under the AKP Rule...*, s. 55–58.

⁵³ Szerzej zob. Ö. Tür, *Economic Relations with the Middle East under the AKP-Trade, Business Community and Reintegration with Neighboring Zones*, „Turkish Studies” 2011, Nr 4, s. 589–602.

alkoholu. W pierwszych kilku latach rządów AKP podejmowano umiarkowane kroki, obecne również w innych państwach, np. umożliwianie przez zmianę prawną władzom lokalnym wprowadzania zakazu spożycia alkoholu w miejscach publicznych, czy wzrost podatków na alkohol – działania tłumaczone troską o zdrowie obywateli, a nie zasadami religijnymi. Jednocześnie w praktyce można było obserwować wprowadzanie zakazu sprzedaży alkoholu w wielu lokalach gastronomicznych oraz instytucjach państwowych. W późniejszych latach wprowadzono dalsze, bardziej zasadnicze środki, m.in. duży wzrost podatku na alkohol w 2010 r., zakaz reklamy alkoholu w 2011 r., a w 2013 r. zakaz promocji alkoholu we wszelkich formach. W 2013 r. wprowadzono też duże restrykcje w sprzedaży detalicznej alkoholu – poprzez obowiązywanie licencji od 6.00 do 22.00 oraz zakaz sprzedaży w takich miejscach, jak akademiki, szpitale, kluby sportowe, instytucje edukacyjne i stacje benzynowe. Ponadto prawo obowiązujące od 2013 r. stworzyło ograniczenia w przyznawaniu nowych licencji na sprzedaż alkoholu, np. poprzez restrykcje co do lokalizacji⁵⁴.

Sprawą z dziedziny spraw społecznych stało się po 2007 r. noszenie muzułmańskich nakryć głowy przez kobiety. Najpierw nadal chodziło przede wszystkim o studentki na wyższych uczelniach, ale potem w grę zaczęły wchodzić inne miejsca publiczne. Po 2008 r., w którym Trybunał Konstytucyjny anulował wspomniane zmiany konstytucyjne, noszenie chust na kampusach uniwersyteckich stało się nieoficjalnie dopuszczalne i większość władz uniwersyteckich zaakceptowała taką możliwość. Jednak w 2013 r. rząd AKP zniósł także zakaz noszenia chust w służbie cywilnej. Choć ta zmiana nie objęła sędziów, prokuratorów, policji i personelu wojskowego, to dozwolone stało się noszenie chust np. przez posłanki w parlamencie⁵⁵.

Należy dodać, że „subtelna islamizacja” zaczęła być też widoczna po 2007 r. w polityce społecznej poprzez: delegowanie uprawnień związanych ze sprawami i świadczeniami socjalnymi na dobrowolne stowarzyszenia religijne, podkreślanie przez członków rządu znaczenia trójpokoleniowej struktury rodziny (oraz posiadania co najmniej trójki dzieci), jak również wspierania działalności charytatywnej poprzez rosnącą liczbę stowarzyszeń religijnych⁵⁶.

⁵⁴ J. Pupcenoks, *Democratic Islamization in Pakistan and Turkey...*, s. 284–285; E. Peker, *Turkey Moves to Curb Alcohol Sales at Night, Ban Advertising*, „The Wall Street Journal” z 24 maja 2013 r.

⁵⁵ A. Kaya, *Islamization of Turkey under the AKP Rule...*, s. 55–56; A. T. Kuru, A. Stepan, *Laïcité as an “Ideal Type”...*, s. 99.

⁵⁶ A. Kaya, *Islamization of Turkey under the AKP Rule...*, s. 58–62.

Konkluzje

Głównym celem niniejszego artykułu była próba odpowiedzi na pytanie, jak należy identyfikować relacje między religią a państwem/polityką we współczesnej Turcji. Przeprowadzona analiza zweryfikowała pozytywnie postawioną hipotezę, że zarówno przed rządami Partii Sprawiedliwości i Rozwoju, jak i po 2002 r. nadal mamy do czynienia w Turcji z państwem świeckim, a nie państwem wyznaniowym czy też postsekularyzmem w znaczeniu odejścia od sekularyzmu w ogóle. Jednak jego kształt zmienia się w wyniku szeregu procesów i zjawisk społeczno-politycznych zachodzących w Turcji po II wojnie światowej, które umożliwiają tę zmianę – zachodzącą w różnych okresach w innym stopniu. Republika Turcji po upadku Imperium Osmańskiego wprowadziła do porządku prawnego i w praktyce zasadę laicyzmu oraz radykalny model asertywny („wojujący”), który można nazwać inaczej „twardym”, z brakiem możliwości wkraczania religii w sferę publiczną. Jednak w latach czterdziestych-dziewięćdziesiątych XX w. można było obserwować stopniową ewolucję sekularyzmu tureckiego i uzyskiwanie przez niego bardziej umiarkowanego charakteru, innymi słowy – rozwój „miękkiego” asertywnego sekularyzmu (dopuszczającego obecność islamu w sferze publicznej), a więc powolne przesunięcie na linii sekularyzmu asertywny – sekularyzmu pasywny w kierunku tego drugiego, bez zatracenia istoty modelu asertywnego. Kategorie „twardego” i „miękkiego” asertywnego sekularyzmu, choć nie do końca ostre, są jednak niezbędnym rozwinięciem siatki pojęciowej Kuru, aby wskazać na dynamikę i większą złożoność podstawowych modeli, występujące w przypadku Turcji.

Taka przemiana była możliwa dzięki zaistnieniu czynników, które zgodnie z „teorią stopniowej zmiany instytucjonalnej” umożliwiają zmianę instytucji i zasad. Chodzi tu w przypadku czynników egzogenicznych zarówno o elementy bardziej statyczne – rola islamu w społeczeństwie tureckim, jak i dynamiczne – postępy w procesie demokracji i częste bliskie związki nacjonalizmu z islamem. W odniesieniu do czynników egzogenicznych należałoby wymienić przede wszystkim elastyczność sekularyzmu tureckiego, czyli jego zdolność adaptacji do zmieniających się bieżących uwarunkowań, co skutkowało m.in. zmianą funkcji instytucji związanych z laicyzmem, jak np. DİB.

Jednak jednocześnie podstawowe założenia laicyzmu pozostawały bez zmian i były akceptowane przez głównych aktorów politycznych – przede wszystkim kontrola spraw religijnych przez państwo. Wynikało

to z tego, że ewolucja sekularyzmu tureckiego zachodziła w pewnych granicach, których przekroczenie powodowało interwencję elit kemalistowskich. To właśnie kluczowy wpływ tych elit na życie polityczne stanowił czynnik ograniczający możliwą zmianę w ramach modelu państwa świeckiego. Nie zmieniło się to zasadniczo do 2007 r. Po objęciu rządów przez AKP w 2002 r. można było obserwować dalszą powolną ewolucję laicyzmu i głównie kolejne próby włączania islamu w różne sfery życia publicznego. Jednak były one najczęściej hamowane przez elity kemalistowskie. Oprócz utrzymujących się wpływów politycznych tych elit do czynników utrudniających zasadniczą zmianę sekularyzmu należały nastroje społeczne oraz potrzeba legitymizacji zewnętrznej działań AKP i unijny proces przedakcesyjny. Istotna zmiana tych uwarunkowań po 2007 r. spowodowała intensyfikację działań AKP na rzecz wzmocnienia roli religii w różnych obszarach sfery publicznej. Jednak nawet ta tzw. subtelna islamizacja nie prowadzi do tworzenia państwa wyznaniowego opartego na szariacie, ale polega na dalszej ewolucji tureckiego sekularyzmu i nadawaniu coraz bardziej umiarkowanego charakteru jego pierwotnemu radykalnemu asertywnemu typowi, czyli umacnianiu „miękkiego” sekularyzmu, bez utraty istoty tego modelu. Ta „subtelna islamizacja” oznacza bowiem niebezpośredni proces ograniczony co do zakresu, a jego celem nie jest kluczowa w państwie wyznaniowym szeroka kodyfikacja zasad religijnych.

Jeśli można pokusić się o prognozę rozwoju sytuacji, to nawet przy założeniu, że przez następne kilkanaście lat nadal będzie rządzić AKP, nie należy spodziewać się przejścia Turcji do okresu postsekularnego i przekształcenia w państwo wyznaniowe. Dalsze postępy „subtelnej islamizacji” są – przy ograniczeniu wpływu wewnętrznych podmiotów wetujących – prawdopodobne, ale nadal będą istnieć pewne czynniki hamujące zasadniczą przemianę tureckiego sekularyzmu. AKP jednak przeszła pewną ewolucję w ramach islamu politycznego. To powoduje, że kieruje się w dużym stopniu pragmatyzmem w działaniach politycznych, biorąc pod uwagę chociażby perspektywę następnych wyborów. Stąd tak ważne jest dla niej śledzenie nastrojów społeczeństwa tureckiego. Jest ono coraz bardziej religijne i konserwatywne, co umożliwi AKP „subtelną islamizację” w różnych obszarach sfery publicznej, jednak jednocześnie nadal zdecydowana większość obywateli jest przeciwna budowie państwa wyznaniowego. Partia rządząca ma tego świadomość. Podobnie jest z istnieniem nadal zewnętrznych podmiotów wetujących – w środowisku międzynarodowym Turcji.

STRESZCZENIE

Sekularyzm w czasie rządów AKP w Turcji jest złożonym zjawiskiem. To prowadzi do trudności w zdefiniowaniu relacji między państwem/polityką a religią w tym kraju. Niniejszy artykuł jest próbą zidentyfikowania typu sekularyzmu, który możemy obserwować obecnie w Turcji i zaproponowania nieco nowego podejścia konceptualistycznego. Jest to możliwe dzięki analizie funkcjonowania systemu świeckiego w tym państwie w przeszłości i współcześnie oraz odpowiedzi na pytania: Jak zmienia się turecki sekularyzm? Czy jest to liniowy proces? Czy powinniśmy mówić o sekularyzmie czy też post-sekularyzmie w Turcji, biorąc pod uwagę proces nazwany przez niektórych uczonych „subtelną islamizacją”?

Adam Szymański

SECULARISM IN TURKEY – HISTORICAL AND CONTEMPORARY PERSPECTIVES

Secularism during the AKP rule in Turkey is a complex phenomenon. It leads to difficulties in defining the relationship between state/politics and religion in this country. The article is an attempt to identify the type of secularism we can observe nowadays in Turkey and to propose a slightly new conceptual approach. It is possible thanks to the analysis of the functioning of the secular system in this state in the past and nowadays as well as answering the questions: How is the Turkish secularism changing? Is the process of change linear? Should we talk about secularism or rather post-secularism in Turkey taking into consideration the process called by some scholars the “subtle Islamization”?

KEY WORDS: *Turkey, Justice and Development Party, laicism, passive and assertive secularism, “subtle Islamization”*

Bibliografia

- Atacan F., *Explaining Religious Politics at the Crossroad: AKP-SP*, [w:] A. Çarkoğlu, B.M. Rubin (eds.), *Religion and Politics in Turkey*, London, New York 2006.
- Case of Leyla Sahin v. Turkey (Application nr 00044774/98), Judgment, ECHR, Strasbourg, 29/06/2004, www.echr.coe.int.
- Çınar M., Duran B., *The Specific Evolution of Contemporary Political Islam in Turkey and Its Difference*, [w:] Ü. Cizre (ed.), *Secular and Islamic Politics in Turkey. The Making of the Justice and Development Party*, London, New York 2008.

- Dumont P., *The Origins of Kemalist Ideology*, [w:] J.M. Landau (ed.), *Atatürk and the Modernization of Turkey*, Boulder, Leiden 1984.
- Eren N., *Turkey Today and Tomorrow. An Experiment in Westernization*, New York, London 1963.
- Ergil D., *Secularism betrayed*, „Turkish Daily News” z 31 lipca 2006 r., www.hurriyetdailynews.com/secularism-betrayed.aspx?pageID=438&n=secularism-betrayed-2006-07-31
- Heper M., *Islam, Polity and Society in Turkey: A Middle Eastern Perspective*, „The Middle East Journal” 1981, Nr 3, s. 345–363.
- Hurd E.S., *Politics of Secularism in International Relations*, New Jersey 2007.
- Kaya A., *Islamization of Turkey under the AKP Rule: Empowering Family, Faith and Charity*, „South European Society and Politics” 2015, Nr 1.
- Keddie N.R., *Secularization and Secularism*, [w:] M.C. Horowitz (ed.), *New Dictionary of the History of Ideas*, t. 5, Detroit 2005.
- Kili S., *The Atatürk Revolution. A Paradigm of Modernization*, Ankara 2008.
- Kinross Lord, *Atatürk. The Rebirth of a Nation*, London 1964.
- Köni H., *Politics of Religion and Secularism in the Ottoman Empire; 14th to 20th Century: A Study*, „International Journal in Research in Social Sciences” 2013, Nr 1, <http://tjp.fatih.edu.tr/docs/articles/146.pdf>
- Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2005.
- Kuru A.T., *Reinterpretation of Secularism in Turkey. The Case of the Justice and Development Party*, [w:] M.H. Yavuz (ed.), *The Emergence of the New Turkey. Democracy and the AK Parti*, Utah 2006.
- Kuru A.T., *Secularism and State Policies Toward Religion. The United States, France, and Turkey*, New York 2009.
- Kuru A.T., Stepan A., *Laicité as an “Ideal Type” and a Continuum: Comparing Turkey, France and Senegal*, [w:] A.T. Kuru, A. Stepan (eds.), *Democracy, Islam & Secularism in Turkey*, New York 2012.
- Mahoney J., Thelen K., *A Theory of Gradual Institutional Change*, [w:] J. Mahoney, K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, New York 2010.
- Mardin Ş., *Religion and Secularism in Turkey*, [w:] A. Kazancigil, E. Özbudun (eds.), *Atatürk: Founder of a Modern State*, London 1997.
- Milletvekili Genel Seçim Arşivi, T.C. Yüksek Seçim Kurulu, <http://www.ysk.gov.tr>
- Orhan Ö., *Paradox of Turkish Secularism*, „Turkish Journal of Politics” 2013, Nr 1, <http://tjp.fatih.edu.tr/docs/articles/146.pdf>
- Öktem K., *Angry Nation. Turkey Since 1989*, London, New York 2011.
- Peker E., *Turkey Moves to Curb Alcohol Sales at Night, Ban Advertising*, „The Wall Street Journal” z 24 maja 2013 r.

- Pupcenoks J., *Democratic Islamization in Pakistan and Turkey: Lessons for the Post-Arab Spring Muslim World*, „The Middle East Journal” 2012, Nr 2.
- Rumpf Ch., *Das türkische Verfassungssystem. Einführung mit vollständigem Verfassungstext*, Wiesbaden 1996.
- Rumpf Ch., *Laizismus und Religionsfreiheit als Konfliktfeld in der Türkei*, [w:] J. Schwartländer (ed.), *Freiheit der Religion. Christentum und Islam unter dem Anspruch der Menschenrechte*, Mainz 1993.
- Sabatier P.A., *Policy Change over a Decade or More*, [w:] P. A. Sabatier, H.C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, San Francisco, Oxford 1993.
- Schüler H., *Re-Islamisierung: der Fall Türkei*, „Zeitschrift für Türkeistudien” 1989, Nr 1.
- Shankland D., *Islam and Society in Turkey*, Eothen 1999.
- Spuler-Stegemann U., *Türkei*, [w:] W. Ende, U. Steinbach (eds.), *Der Islam in der Gegenwart*, München 1996.
- Szymański A., *EU Pre-accession Process of Turkey: Determinants and Prospects*, „Przegląd Politologiczny” 2015, Nr 1, 2015.
- Szymański A., *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Warszawa 2008.
- Toprak B., *Islam and Political Development in Turkey*, Leiden 1981.
- Toprak B., Çarkoğlu A., *Değişen Türkiye’de Din Toplum ve Siyaset*, İstanbul 2006.
- Tremblay P., *Is Erdoğan signaling end of secularism in Turkey?*, „Al-Monitor” (Turkey Pulse) z 29 kwietnia 2015 r., www.al-monitor.com/pulse/en/originals/2015/04/turkey-is-erdogan-signaling-end-of-secularism.html#
- Tröndle D., *Die Debatte um den Islam und seine Institutionalisierung in der Türkei*, „Zeitschrift für Türkeistudien“ 2001, Nr 1–2.
- Tür Ö., *Economic Relations with the Middle East under the AKP-Trade, Business Community and Reintegration with Neighboring Zones*, „Turkish Studies” 2011, Nr 4.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Kanun nr 2709, Kabul Tarihi 7.11.1982, www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm
- Verfassungsgericht der Türkei: Was ist Laizismus?*, CIBEDO-Dokumentation, Nr 28, Frankfurt am Main 1986.
- Wedel H., *Der türkische Weg zwischen Laizismus und Islam. Zur Entwicklung des Laizismusverständnisses in der türkischen Republik*, Opladen 1991.
- Wójcik A., *Who’s Next? Replacement of Elites in Turkish Society*, „Hemispheres. Studies on Cultures and Societies” 2015, Nr 1.

- Yavuz M.H., *Secularism and Muslim Democracy in Turkey*, Cambridge, New York 2009.
- Yazıcı S., *Turkey's Constitutional Amendments: Between Status Quo and Limited Democratic Reforms*, „Insight Turkey” 2010, Nr 2, 2010.
- Yıldız A., *Problematizing the intellectual and political vestiges. From 'welfare' to 'justice and development'*, [w:] Ü. Cizre (ed.), *Secular and Islamic Politics in Turkey. The Making of the Justice and Development Party*, London, New York 2008.
- Yılmaz H., *Türkiye'de Muhafazakarlık. Aile, Cinselik, Din*, Ekim 2012, www.aciktoplumvakfi.org.tr/pdf/muhafazakarlik/04.pdf
- Zürcher E.-J., *Turkey: A Modern History*, London, New York 2004.

*Miłosz Pieńkowski
Katarzyna Rybka-Iwańska*

Miasta globalne i ich znaczenie w polityce zagranicznej

SŁOWA KLUCZOWE:

miasta globalne, urbanizacja, C40, paradyplomacja, aktorzy subpaństwowi

Wstęp

W 1950 odsetek populacji świata żyjącej w miastach wynosił 30% (ok. 800 mln ludzi). Współcześnie jest to już ponad 50% (3,8 mld), a do 2050 odsetek ten wzrośnie do 66%, licząc 7 mld globalnej populacji¹. Sześćset największych miast wytwarza 60% globalnego PKB. Rodzi to implikacje dla sposobu ich organizacji, światowej gospodarki, środowiska naturalnego. Stwierdzenie, że Nowy Jork, Szanghaj czy São Paulo mają niekiedy większe znaczenie na arenie międzynarodowej niż formalnie i tradycyjnie pełnoprawni oraz suwerenni członkowie wspólnoty międzynarodowej, staje się coraz częściej uzasadnione². Gdyby nowojorski obszar metropolitalny traktować jako państwo, byłby 13 gospodarką świata, większą niż Republika Korei czy Australia³. Taka sytuacja musi

¹ *World Urbanization Prospects*, <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf>, s. 7, 20.10.2016.

² P. Barry, P. Engelke, A. Ward, *Dynamic Stability: US Strategy for a World in Transition*, „Atlantic Council Strategy Papers”, 04.2015, s. 6.

³ R. Florida, *If U.S. Cities Were Countries, How Would They Rank?*, <http://www.theatlantic.com/business/archive/2011/07/if-us-cities-were-countries-how-would-they-rank/241977/>, 20.10.2016.

przynieść niewątpliwie znaczące zmiany w zakresie stosunków międzynarodowych i dyplomacji.

Emancypacja miast jest jednym z elementów procesów „rozpraszania władzy” i jej decentralizacji. Powodowane są one przede wszystkim rewolucją technologiczną, rozwojem zróżnicowanej, globalnej klasy średniej, a także przeniesieniem się punktu ciężkości globalnej gospodarki⁴. W wyniku tej emancypacji powstają miasta globalne. Proces ten rodzi szereg konsekwencji dla aktorów państwowych oraz relacji między nimi.

Dlatego niniejszy tekst, wychodząc od przedstawienia koncepcji i charakterystyki miast globalnych, skupia się na przejawach ich uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych oraz praktycznych skutkach, jakie rodzą się w związku z tym dla sposobu prowadzenia polityki zagranicznej przez rządy państw.

Miasta globalne – koncepcje i charakterystyka

Miasta zawsze były centrami życia politycznego, gospodarczego i społecznego państw. Jednak zasięg oddziaływania zagranicznego nawet miast przemysłowych był relatywnie niewielki. Postępująca urbanizacja, integracja gospodarcza, rozwój gospodarki światowej oraz nowoczesnych technologii, prowadzą do powstawania nowej generacji ośrodków miejskich, które są usieciowane globalnie, przyciągają kapitał, idee i ludzi z całego świata.

W dyskursie o miastach globalnych używa się przede wszystkim definicji sformułowanej przez Saskię Sassen, która twierdzi, że miasta globalne są strategicznymi ośrodkami, które, sterując w sposób zdecentralizowany i rozproszony, zarządzają globalną gospodarką. Są ośrodkami sektora finansowego oraz wyspecjalizowanych korporacji usługowych, które zastąpiły wytwórstwo jako główną siłę napędową rozwoju miast i gospodarki. Jednocześnie pozostają ważnymi ośrodkami produkcji i innowacji, a także są głównymi rynkami zbytu dla produkowanych globalnie innowacyjnych dóbr i usług⁵.

Miasta globalne powstają dzięki globalizującej się gospodarce. Odgrywają też kluczową rolę w jej strukturze. Na elementy wymienione przez Sassen nakłada się również umiejętność utrzymania globalnego

⁴ P. Barry, P. Engelke, A. Ward, *Dynamic Stability...*, s. 5.

⁵ L.C. Longworth, *On Global Cities*, Chicago 2015, s. 25–31.

potencjału w średniej i długiej perspektywie⁶. Miasta stają się aktywne międzynarodowo, kooperują i współzawodniczą ze sobą oraz – będąc elementami tego samego fenomenu, budują sieci ośrodków o podobnym profilu. Jednocześnie muszą się mierzyć z negatywnymi konsekwencjami globalizacji, takimi jak rywalizacja gospodarcza, nierówności społeczne czy terroryzm.

Na znaczenie miast globalnych w światowej gospodarce wpływają przede wszystkim ośrodki wykonujące prace o wysokiej wartości dodanej (np. R&D, marketing, usługi). Rozwijając badania Sassen, Peter Hall wprowadził kategorię miast globalnych najwyższej rangi (*high-level global cities*), które są skupiskiem czterech ważnych klastrów, rozwijających się równocześnie i równoległe: zarządzania (państwem, organizacjami międzynarodowymi, korporacjami transnarodowymi), finansów i biznesu (międzynarodowe kancelarie prawnicze, agencje PR, firmy konsultingowe, moda, architektura wnętrz), turystyki (biznesowej oraz rekreacyjnej) oraz przemysłów kulturowych i kreatywnych⁷.

Dlatego używane w niniejszym tekście pojęcie „miasta globalnego” nie odnosi się do ośrodków miejskich zamieszkiwanych przez sztywnie określoną populację. Wielkość nie jest najważniejszym czynnikiem, wpływającym na znaczenie danego ośrodka. W co najmniej równym stopniu istotne są: innowacyjność, aktywność w sieciach miast, dynamika i aktywność mieszkańców, komfort życia. Stąd też stosunkowo małe miasta jak Bruksela, Genewa czy Warszawa mogą odgrywać większą rolę niż miasta, których często jedynym wyróżnikiem jest ich rozmiar, takie jak np. Mexico City, Dhaka, Karaczi, Bombaj, Lima czy Kalkuta. W wielu przypadkach właśnie wielkość może być czynnikiem ograniczającym, który minimalizuje możliwości ich oddziaływania. Do miast globalnych zaliczyć należy czołowe metropolie europejskie i amerykańskie (np. Londyn, Paryż, Bruksela, Stambuł), w nieco mniejszym stopniu azjatyckie (Szanghaj, Kanton, Hong Kong, Tokio) oraz prężne ośrodki w innych częściach świata (Sydney, São Paulo, Johannesburg, Dubaj). W Ameryce Południowej i Afryce wykształciło się nieproporcjonalnie mało miast globalnych w stosunku do tamtejszych populacji.

Nie wszystkie miasta globalne są stolicami państw, mimo że obecność głównych ośrodków władzy i administracji zwykle sprzęga się z przyciąga-

⁶ Tamże, s. 108.

⁷ N.J. Toly, K. Segbers, P. McCarney, M. Amen, *Sighting or Slighting Cities in International Relations*, [w:] N.J. Toly, K. Segbers, P. McCarney, M. Amen (eds.), *Global Interdisciplinary Studies Series: Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, Routledge 2011, s. 24.

niem elity danego kraju, lokowaniem ośrodków przemysłowo-usługowych, naukowo-akademickich i eksperckich, przedstawicielstw dyplomatycznych i zagranicznych korporacji. Globalność połączona ze stołecznością jest w największym stopniu dostrzegalna w Europie. Zapoczątkowany wcześniej niż w innych regionach proces wyłaniania się nowoczesnych państw oraz ich stolic sprzyjał budowaniu ich dominacji nad pozostałymi miastami. W innych częściach świata stolice państw o nawet tak długich tradycjach jak Japonia (Tokio od 1868) czy Iran (Teheran od 1795) w porównaniu z Paryżem, Londynem czy Wiedniem są relatywnie nowe albo przez długi czas rywalizowały z innymi miastami o status stolicy. W jeszcze większym stopniu dotyczy to stolic państw afrykańskich i amerykańskich. Dlatego też stołeczny status czy nawet siedziba ważnych regionów administracyjnych nie są warunkami koniecznymi do bycia miastem globalnym. Partycypacja miast w relacjach międzynarodowych jest szczególnie dostrzegalna w przypadku miast w przeszłości samodzielnych, czy tych o silnych tradycjach federacyjnych. Stąd też członkostwo Hong Kongu i Makao w WTO i IMF. Znamiennym przykładem jest też Nowy Jork, którego globalna marka nie podlega wątpliwości, a który nie jest nawet stolicą stanu.

Przejawy uczestnictwa miast w stosunkach międzynarodowych

Należy zwrócić uwagę także na inne kwestie, takie jak przyciąganie talentów i wysoka jakość życia. Przedstawiciele klasy kreatywnej⁸ w nowoczesnych miastach coraz częściej organizują się w ruchach miejskich, stawiających wysokie wymagania wobec świadczonych przez miasta usług publicznych. Wprowadzają także swoich członków do rad miejskich. Miasto globalne, chcąc przyciągnąć wykwalifikowane kadry, musi dbać nie tylko o klimat inwestycyjny czy warunki dla rozwoju przedsiębiorców, lecz także o jakość życia. Dlatego coraz większy nacisk kładzie się na rozwój usług komunalnych (zwłaszcza transportu publicznego i rowerowego), placówek edukacyjnych i ochrony zdrowia czy oferty kulturalnej oraz zrównoważone projektowanie przestrzenne⁹.

Dla rozwoju miasta duże znaczenie ma liczba zagranicznych studentów i wykładowców oraz programów realizowanych we współpracy

⁸ R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej: oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, Warszawa 2010.

⁹ *Best cities ranking and report*, http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/EIU_BestCities.pdf, 20.10.2016.

z zagranicznymi uczelniami. Sprawność miast w przyciąganiu najzdolniejszych imigrantów stanowi o jego globalnym potencjale¹⁰. W ten sposób swój potencjał buduje m.in. Waszyngton, gdzie 46% ludności powyżej 25 roku życia posiada wykształcenie wyższe. Waszyngton jest również siedzibą ponad ¼ amerykańskich think-tanków. W 2010 ok. 20% ludności Waszyngtonu było urodzonych za granicą (wzrost z 11% w 1990)¹¹.

Podstawą globalnej gospodarki jest konkurencja. Miasta rywalizują o lokalizację inwestycji, siedzib korporacji (w tym regionalnych), centrów badawczych, lotnisk, think-tanków i innych ośrodków zagranicznych, dzięki którym ugruntowują swoją pozycję. W dużo większym stopniu niż państwa kierują się jednak względami pragmatycznymi, a nie ideologicznymi czy politycznymi. Stąd w ich relacjach międzynarodowych przeważa nastawienie na współpracę, która w największym stopniu odpowiada ich potrzebom.

Według C.R.S. Milani i M.C.M. Ribeiro władze miast podejmują aktywność paradyplomatyczną głównie dla zwiększenia rozpoznawalności, nawiązywania współpracy technologicznej, przyciągania inwestycji publicznych oraz szukania rozwiązań dla problemów miejskich¹². Zatem uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że rolą miast nie jest zastępowanie państw w tradycyjnie rozumianych relacjach międzynarodowych, lecz uzupełnianie ich tam, gdzie należy sprostać praktycznym wyzwaniom. Działalność sieci miast w dużym stopniu pokrywa się z funkcjonowaniem tradycyjnych struktur i instytucji państwowych. Jednocześnie jednak kreuje nowe instrumenty, które przy odpowiednio skoordynowanej współpracy służą do otwierania nowych płaszczyzn realizacji interesów państwowych.

Ze względu na rozbieżne perspektywy układania relacji międzynarodowych pomiędzy miastami a państwami, nie można wykluczyć rozbieżności w praktycznych działaniach. Zjawisko takie można dostrzec na przykładzie Indii i ChRL. Podczas gdy na poziomie międzyrządowym oba kraje rywalizują, miasta chińskie i indyjskie współpracują. Indyjskie samorządy korzystają z chińskich doświadczeń w zakresie organizacji administracji, budowania zaplecza infrastrukturalnego, czy metod

¹⁰ L.C. Longworth, *On Global Cities...*, s. 54.

¹¹ J.G. McGann, *2015 Global Go To Think Tank Index Report*, http://repository.upenn.edu/think_tanks/10. *The 10 Traits of Globally Fluent Metro Areas*, The Brookings Institution, www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Washington_DC.pdf, 20.10.2016.

¹² C.R.S. Milani, M.C.M. Ribeiro, *International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management*, „Brazilian Administration Review” 2011, 8 (1), s. 29–30.

finansowania. Chińskie zaś czerpią z indyjskich sposobów ochrony praw własności intelektualnej, budowania wiarygodności i społeczeństwa obywatelskiego. Współpraca obejmuje przede wszystkim główne ośrodki (Pekin, Hong Kong, Szanghaj, Kanton, Bombaj i Nowe Delhi) oraz te leżące wzdłuż granicy (Kalkuta, Kunming)¹³. Współpracę na poziomie samorządów nawiązano m.in. między Shenzhen a Bengaluru, ze względu na specjalizowanie się odpowiednio w produkcji sprzętu komputerowego i oprogramowania do niego. Innym przejawem jest utworzenie w 2009 z inicjatywy Kunmingu eksperymentalnej strefy współpracy ekonomicznej między prowincją Junnan a Zachodnim Bengalem¹⁴.

Należy jednak podkreślić, że miasta globalne z definicji wykraczają w swoich kontaktach poza najbliższe sąsiedztwo. Prowadzą współpracę z przedsiębiorstwami czy ośrodkami naukowymi rozlokowanymi w różnych częściach świata. Co istotniejsze jednak, wchodzą w coraz bardziej złożone i różnorodne sieci powiązań z miastami z innych krajów. Schemat ten uniemożliwia tym samym utworzenie jednolitej struktury globalnego zarządzania tematyką miejską, co proponował m.in. Benjamin Barber w książce „If Mayors Ruled the World”. Największy sukces osiągają te sieci i miasta, które skupiają się na pragmatycznym rozwiązaniu konkretnych problemów, takich jak stan mieszkalnictwa czy czystość powietrza. Można stwierdzić, że takie postępowanie to przejaw asertywnego i odpowiedzialnego przywództwa globalnego, realizowanego przez miasta¹⁵. Z kolei ugrupowania miast o charakterze ogólnym, globalnym, nie stanowią platform dla porozumienia, ani tym bardziej realnej współpracy z państwami i innymi uczestnikami relacji międzynarodowych.

Przykładem ugrupowania miast, które wpisuje się w powyższy pragmatyczny model jest The C40 Cities Climate Leadership Group (C40), obecnie najbardziej znacząca platforma współpracy między miastami¹⁶. Została zainicjowana w celu koordynowania współpracy w zakresie wyzwań klimatycznych, wymiany doświadczeń dotyczących poprawy komfortu życia mieszkańców oraz pokazania, że „państwa gadają”, a „miasta dzia-

¹³ P. Ni, *Cities as the New Engine for Sino-Indian Cooperation*, „Journal of International Affairs”, Spring 2011, s. 146.

¹⁴ Tamże, s. 151–152.

¹⁵ P. Barry, P. Engelke, A. Ward, *Dynamic Stability...*, s. 6.

¹⁶ Innymi tego typu platformami są Mercocidades (vide Y. Filho, *Paradiplomacy and the Diffusion of Regional Integration: An Analysis of the Mercocidades Network*, „Perspectives” 2013, Vol. 21, No. 2) czy United Cities and Local Governments (vide: A. Gutiérrez-Camps, *Local Efforts and Global Impacts: A City-Diplomacy Initiative on Decentralisation*, „Perspectives” 2013, Vol. 21, No. 2).

łają”¹⁷. Podstawową przyczyną powołania grupy była walka z globalnym ociepleniem. Miasta, w większości położone nad akwenami, są w największym stopniu narażone na jego skutki. Cierpią zwłaszcza wskutek podnoszenia się stanu wód, które powodowane jest emisją dwutlenku węgla, w 70% produkowanego właśnie przez miasta.

Obecnie w skład C40 wchodzi 83 miasta, zamieszkiwane przez 600 mln ludzi i wytwarzające łącznie 25% globalnego PKB. Członkowie ugrupowania dzielą się na megamiasta i miasta-innowatorów. Wśród 67 megamiast dominują miasta azjatyckie (25, tj. 37%), zaś europejskich i amerykańskich ośrodków jest 23 (34%). Odwrócone proporcje są w przypadku miast-innowatorów. Na 16 ośrodków, 13 zlokalizowanych jest w państwach Północy (81%). C40, oprócz liderów miast, łączy także władze samorządowe z ekspertami zajmującymi się zmianami klimatycznymi, dzięki czemu osiąga wymierne rezultaty. Współpraca w ramach C40 polega m.in. na podziale konkretnych zadań, z jakimi zmagają się miasta i późniejszym wzajemnym udostępnianiu wyników badań i eksperymentów. Miasta stawiają sobie także wyzwania. W 2012 podjęły zobowiązanie, by do 2020 zmniejszyć emisję CO₂ o 248 mln ton, a do 2030 – o 1 mld ton.

Ciekawym przypadkiem wzrostu znaczenia miast w prowadzeniu polityki zagranicznej państwa jest Brazylia. W 2003 w ministerstwie spraw zagranicznych i sekretariacie prezydenta utworzono komórki odpowiedzialne za wspieranie miast w aktywności paradyplomacyjnej. W rezultacie, spośród 29 miast posiadających sformalizowane struktury odpowiedzialne za prowadzenie działań paradyplomacyjnych, 62% utworzyło je w latach 2005–2007¹⁸.

Na zmianie podejścia kierownictwa brazylijskiej dyplomacji do roli miast skorzystała przede wszystkim największa metropolia – São Paulo¹⁹. W 2012 lokalny rząd przyjął „International Relations Plan”, określający zakres celów i priorytetów, jakie miasto chciałoby zrealizować dzięki działalności dyplomatycznej²⁰. Już wówczas São Paulo utrzymywało stosunki z przeszło 100 państwami (m.in. Francją, USA, Wielką Brytanią, Kanadą

¹⁷ M. Acuto, *The new climate leaders?*, „Review of International Studies” 2013, No. 39, s. 840–841.

¹⁸ C.R.S. Milani, M.C.M. Ribeiro, *International Relations and the Paradiplomacy...*, s. 28–29.

¹⁹ W tekście jako przykłady podawane są także działania podejmowane przez stany czy prowincje, jako że ich organy są niekiedy faktycznie tożsame ze zlokalizowanymi w nich miastami.

²⁰ *São Paulo in the World International Relations Plan 2011–2014*, www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes_inter/publica/plano_ri_2011-2014_english.pdf, 20.10.2016.

czy Niemcami), 20 organizacjami międzynarodowymi i kilkunastoma sieciami podmiotów subpaństwowych, przede wszystkim miast. W latach 2011–2012 przyjęto 900 zagranicznych delegacji²¹. W rezultacie wszystkie departamenty São Paulo realizują projekty we współpracy z zagranicznymi partnerami, w tym te dotyczące infrastruktury, bezpieczeństwa publicznego, edukacji, czy ochrony środowiska. Wymiana doświadczeń przebiega także w drugą stronę. São Paulo dzieli się swoimi doświadczeniami z miastami angolskimi (w zakresie mieszkalnictwa), macedońskimi (technologii informatycznych), meksykańskimi (biopaliwa)²². Wiele państw, mimo formalnego umocowania swojego najważniejszego przedstawiciela w Brasili, więcej dyplomatów zatrudnia w São Paulo²³.

Skutki globalnych miast w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej państwa

Pragmatyzm działania miast globalnych może być podstawą dla sprostania takim wyzwaniom jak terroryzm, gdyż ataki mają miejsce w największych skupiskach ludzi. Również działania związane z cyberbezpieczeństwem odnoszą się m.in. do zapewnienia funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Te, co do zasady, obsługują głównie ośrodki miejskie. Znaczenie miast globalnych opiera się również na przepływie informacji i wiedzy (*content flows*, stąd waga zlokalizowanych tam ośrodków badawczych, think-tanków i mediów), który także powinien podlegać cyberochronie.

Innym wyzwaniem są narastające w miastach nierówności społeczne. Z każdym rokiem (szczególnie w ośrodkach państw rozwijających się) przybywa ludności młodej, biednej i słabo wykształconej, która jest podatna na różne formy radykalizmów. Ponad 60% migrantów na świecie ma mniej niż 20 lat²⁴. W badaniach nad miastami globalnymi należy zatem zwracać uwagę także na rosnące bariery językowe i kulturowe.

²¹ *International relations*, "São Paulo Office of Foreign Affairs", www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes_inter/publica/ri_inlges_4_edicao.pdf, 20.10.2016.

²² R. Tavares, *Foreign Policy Goes Local. How Globalization Made São Paulo into a Diplomatic Power*, www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2013-10-09/foreign-policy-goes-local, 20.10.2016.

²³ Tamże.

²⁴ *Promoting Decent Work for Migrant Workers*, ILO 2015, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_344703.pdf, s. 7, 20.10.2016.

Problemem są również duże różnice w wysokości wynagrodzeń. W państwach takich jak Hiszpania, Włochy czy Portugalia obywatele otrzymują wynagrodzenie wyższe o ponad 25% niż migranci (w przypadku wynagrodzeń kobiet dysproporcje są jeszcze większe)²⁵. Powoduje to, że tradycyjne struktury społeczne w miastach zanikają i powstają w nich nowe tożsamości indywidualne i zbiorowe²⁶. Dlatego od zdolności instytucji publicznych do implementacji mechanizmów integracyjnych, zapewnienia opieki społecznej i zdrowotnej, a przede wszystkim odpowiedniego poziomu edukacji oraz pracy dla mieszkańców w dużej mierze zależy, czy miasto zbuduje swój potencjał globalny.

Nie wszędzie samorządy miejskie są silne, dobrze zorganizowane i pragmatyczne. Wielu lokalnych liderów dopiero przekonuje się do znaczenia zjawisk urbanizacyjnych oraz ich wpływu na przyszłość ich społeczności i państw. Przykładem są tu miasta w krajach afrykańskich. Obecnie jedynie Kair, Lagos czy Johannesburg można zaliczyć do kategorii potencjalnych miast globalnych. Jednocześnie Afryka – mimo że jest kontynentem o najniższym wskaźniku urbanizacji – charakteryzuje się wysokim tempem przyrostu liczby miast i ich populacji. Obecnie 40% mieszkańców Afryki żyje w ośrodkach miejskich; w 2050 ma to być już 56%. 21% globalnej ludności miejskiej będzie żyło właśnie na tym kontynencie²⁷. Globalizacja miast afrykańskich będzie przebiegała inaczej niż w przypadku miast Europy, Ameryki Północnej czy Azji Wschodniej. Władze państw i miast afrykańskich będą musiały mierzyć się z takimi zjawiskami, jak brak dostępu do usług kanalizacyjnych dla 60% obecnej ludności miejskiej, problem z dostępem do wody pitnej czy utylizacją śmieci (przykładowo, w Dar es Salaam zbieranych jest zaledwie 40% odpadków). Problemem będzie też budownictwo mieszkaniowe i tworzenie nowych miejsc pracy²⁸.

Osobnym wyzwaniem, któremu będą musiały sprostać rozwijające się miasta afrykańskie będzie ryzyko drenażu mózgów, czyli potencjalnego odpływu kapitału ludzkiego i intelektualnego do bardziej atrakcyjnych ośrodków. Już teraz edukacja, przyciąganie talentów i umiejętność utrzymania ich na miejskim rynku pracy stają się poważnym wyzwaniem i jednym z najważniejszych czynników odróżniających gospodarki roz-

²⁵ Tamże.

²⁶ K. Segbers, *The Emerging Global Landscape and the New Role of Globalizing City Regions*, [w:] N.J. Toly, K. Segbers, P. McCarney, M. Amen, *Sighting or Slighting Cities...*, s. 35.

²⁷ World Urbanization Prospects..., s. 7 i 11.

²⁸ A. Atkinson, *Cities with Jobs...*, s. 10–11.

winięte od rozwijających się²⁹. Państwa rozwinięte oraz samorządy ich miast mogą w tym upatrywać szansę na realizację projektów z zakresu współpracy rozwojowej.

Znaczenie miast na globalnej mapie jest powiązane z międzynarodową pozycją państwa, w którym się znajdują. Państwa o statusie mocarstwowym albo aspirujące do niego posiadają przynajmniej kilka miast globalnych. W przypadku USA wyróżniają się Waszyngton, Nowy Jork, Chicago i Los Angeles; ChRL: Pekin, Szanghaj, Guangzhou (Kanton), Hong Kong.

Jednak korelacja między znaczeniem danego miasta a wagą całego państwa coraz częściej zostaje zerwana. W takich przypadkach zaobserwować można wyraźną emancypację ośrodków miejskich. Nieraz można spotkać się z miastem globalnym, którego znaczenie wzrasta w stopniu odwrotnie proporcjonalnym do wagi państwa. Takimi przykładami dobrze funkcjonujących i znaczących miast są choćby Bogotą i Lagos, mimo że jakość zarządzania Kolumbią i Nigerią stoi na niższym poziomie³⁰.

Dotyczy to także państw wysoko rozwiniętych. Przykładowo, w referendum w sprawie przyszłości członkostwa Wielkiej Brytanii w UE z 23.06.2016, londyńczycy opowiedzieli się za pozostaniem państwa w UE (60% za pozostaniem wobec 48% w skali kraju). Wynika to z tego, że miastu globalnemu i jego mieszkańcom zależy, by być w jak największym stopniu połączonym ze światową gospodarką i społecznością, co wprost przekłada się na jego potencjał i znaczenie.

Specyficzną zależność można dostrzec w przypadku Rosji. Wbrew mocarstwowym ambicjom, izolacjonizm, unikanie reform oraz nadmierny centralizm prowadzą do tego, że dwa dominujące ośrodki (Petersburg i Moskwa) nie wykorzystują w pełni swoich potencjałów. Sprzeczność celów i polityk władz centralnych i miejskich wynika choćby z tego, że mieszkańcy metropolii (z klasą kreatywną na czele) reprezentują z reguły poglądy bardziej liberalne i otwarte niż reszta społeczeństwa. Stąd zależy jej na większej otwartości i umiędzynarodowieniu. Nieraz protesty dotyczące teoretycznie kwestii stricte miejskich, u swojego podłoża mają sprzeciw wobec rządu (np. Turcja w 2013 czy Hong Kong w 2014).

Przykładem polityki równomiernego rozwoju miast są natomiast Niemcy, które nie wykreowały ośrodka o znaczeniu adekwatnym do pozycji całego państwa. Wynika to nie tylko z uwarunkowanego historycznie słabszego rozwoju miast byłej NRD, lecz także polityki decentraliza-

²⁹ *Hot spots. Benchmarking...*, s. 18.

³⁰ *Fragile State Index 2016*, www.fsi.fundforpeace.org/, 20.10.2016.

cyjnej. Co prawda Berlin, ze względu na stołeczny status, zachowuje czołową pozycję wśród miast niemieckich, jednak dzięki rozproszeniu instytucji publicznych, międzynarodowych, finansowych, naukowych i ośrodków przemysłowych, jako miasto globalne nie wyróżnia się na tle Monachium, Frankfurtu czy Hamburga w takim stopniu jak Paryż wśród miast francuskich czy Londyn – brytyjskich. Potwierdza to poniekąd fakt, że w Niemczech aż 22 miasta goszczą konsulaty innych państw. Dla porównania, tyle samo miast goszczących placówki jest w Chinach, zaś w Indiach to jedynie 10 ośrodków.

Jednym z podstawowych zadań dyplomatów jest rozbudowywanie sieci kontaktów i pogłębianie relacji z instytucjami i osobami, które podejmują najważniejsze decyzje. W tym kontekście międzynarodowe powiązania władz lokalnych powinny stanowić duże pole zainteresowania służb dyplomatycznych. Dyplomaci coraz częściej biorą udział i inicjują działania osadzone stricte na płaszczyźnie miejskiej. Mają one pokazać, że są oni nie tylko reprezentantami swojego kraju wobec państwa przyjmującego, lecz także aktywnymi mieszkańcami miasta.

Utrzymywanie przez ambasadorów relacji z władzami najważniejszych miast jest istotne także z tego względu, że urząd burmistrza ważnego miasta nieraz stanowi etap na drodze do stanowiska głowy państwa, szefa rządu czy dyplomacji (np. prezydenci: Polski L. Kaczyński, Rumunii T. Băsescu, Turcji R. Erdoğan, Argentyny M. Macri, Indonezji J. Widodo, Filipin R. Duterte, Francji J. Chirac, premierzy: Portugalii A. Costa, Ukrainy W. Hrojsman, Włoch M. Renzi, szef MSZ Wielkiej Brytanii B. Johnson). W takiej sytuacji kontakty rozwijane z samorządem wprost przekładają się na tradycyjny poziom relacji dyplomatycznych. Jest to istotne także z tego względu, że miasta nie są typowym poza-państwowym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Są powiązane z władzami państwowymi za pomocą systemu konstytucyjnego danego kraju. Nie działają zatem tak swobodnie jak korporacje transnarodowe, czy organizacje pozarządowe.

Z perspektywy relacji międzynarodowych szczególnym wyznacznikiem są ulokowane w danym mieście przedstawicielstwa dyplomatyczne. Dlatego o znaczącej roli danego miasta jako ośrodka globalnego świadczy nie tylko goszczenie reprezentacji wielu państw (bo niekiedy mogą to być jedynie sąsiedzi albo państwo posiadające dużą diasporę – stąd 50 konsulatów Meksyku w USA czy 17 Algierii we Francji), lecz także różnorodność reprezentowanych regionów świata. Dowodzi to, że w danym mieście przeplatają się interesy wielu krajów. Im więcej takich miast goszczących zagraniczne placówki posiada dane państwo, tym większe jest

jego znaczenie na globalnej mapie, ponieważ inne państwa dostrzegają potrzebę utrzymywania kontaktów nie tylko z ulokowanymi w stolicy elitami politycznymi.

Z perspektywy praktyki dyplomatycznej istotne jest także to, że niektóre miasta pełnią rolę hubów dyplomatycznych, skupiając główne lub regionalne siedziby organizacji i instytucji międzynarodowych oraz będąc miejscem, nieraz kularowych, negocjacji dyplomatycznych. Stąd oprócz niewątpliwie dużych Nowego Jorku czy Paryża, istotne znaczenie mają relatywnie małe miasta jak Wiedeń (17 agencji ONZ, przeszło 20 innych organizacji), Haga (7 sądów i trybunałów międzynarodowych), Bruksela (poza instytucjami unijnymi – 16 innych organizacji), czy Nairobi (jedno z głównych biur ONZ i kilku wyspecjalizowanych agencji, np. UNEP i UN-Habitat). Wyjątkową pozycję udało się zbudować Genewie, gdzie umieszczono ponad 170 siedzib organizacji oraz instytucji międzynarodowych (około połowy stanowi rodzina ONZ). W tej liczbie zawierają się także regionalne przedstawicielstwa organizacji, które nie mają szczególnych interesów w Szwajcarii, ale które widzą potrzebę obecności w samej Genewie i kontaktów z obecnymi tam dyplomatami, np. Unia Afrykańska, Liga Państw Arabskich.

Jako że, jak wspomniano wyżej, status miasta stołecznego niekiedy nie jest równoznaczny z byciem miastem globalnym, przeniesienie stolicy do innego miasta, zwłaszcza jeśli jest wynikiem odgórnie podejmowanej decyzji politycznej, stanowi wyzwanie nie tylko z punktu widzenia urbanistyki i polityki wewnętrznej. Dla innych państw rodzi konieczność reorganizacji sieci przedstawicielstw dyplomatycznych. Polega ona choćby na zdecydowaniu, czy wraz z przeniesieniem ambasady do nowej stolicy, która niekiedy z dnia na dzień staje się centrum życia politycznego kraju, należy utworzyć nowe przedstawicielstwo w poprzedniej stolicy, która nadal pozostaje centrum gospodarczym i kulturalnym, a niekiedy jeszcze przez wiele lat – faktyczną siedzibą większości konstytucyjnych władz.

Przykładowo, mimo że brazylijska stolica została przeniesiona z Rio de Janeiro do Brasílii w 1960, to do dziś liczącemu 2,6 mln mieszkańców miastu nie udało się dorównać statusem Rio de Janeiro (16 mln) czy São Paulo (20 mln). Podobną tendencję można dostrzec w Tanzanii (w 1973 w miejsce Dar es Salaam stolicą została Dodoma; miasta liczą dziś: 4,4 mln i 0,4 mln mieszkańców), Nigerii (w 1991 stolica przeniesiona z Lagos [16 mln] do Abudży [1,2 mln]), Kazachstanie (w 1997 Ałmaty z populacją na poziomie 1,7 mln została zastąpiona przez Astanę – 0,9 mln), czy w Pakistanie (przeniesienie stolicy w 1966 z Karaczi [24,3 mln] do Islamabadu [1,9 mln]). Najświeższym przypadkiem jest

przeniesienie w 2006 stolicy Mjanmy z 6-milionowego Rangun do budowanego właściwie od nowa Naypyidaw. Odleglejszym czasowo, lecz wyrazistym przykładem jest Turcja, gdzie mimo upływu 100 lat, Stambuł pozostaje centrum gospodarczym i kulturalnym.

Jednym ze stosowanych rozwiązań jest prowadzenie działań dyplomatycznych skierowanych precyzyjnie do miast goszczących i ich władz. W tym celu powołuje się osobnych dyplomatów odpowiedzialnych wyłącznie za relację z danym miastem czy prowincją; począwszy od wspierania inwestorów poprzez stworzenie profilu danego miasta, rozpoznanie jego systemu prawnego, kompetencji władz miejskich czy najbardziej wpływowych ośrodków, elit naukowych, kulturalnych, gospodarczych, ruchów miejskich. Wielka Brytania w ChRL ma 20 „samorządowych dyplomatów” w prowincjach, gdzie UK nie posiada konsulatu generalnego czy ambasady. Swoją działalnością obejmują obszar zamieszkały przez 1,1 mld ludzi wytwarzających PKB o wartości 9,1 bln USD, wspierając współpracę w takich kwestiach jak usługi finansowe, zdrowie i opieka społeczna, zasoby wodne, czysta energia, nauka i innowacje³¹.

Państwa, dostosowując się do rosnącego znaczenia poszczególnych miast, w coraz większym stopniu uwzględniają konieczność dywersyfikacji ról placówek. Formalnie najważniejsze wciąż pozostają ambasady, jednak ze względu na to, że nieraz znajdują się one w stolicach, których rola w życiu gospodarczym i kulturalnym danego kraju się zmniejsza, wzrasta znaczenie innych form obecności jak konsulaty, biura handlowe czy instytuty kultury. Przy czym konsulaty coraz częściej oprócz wypełniania zadań z zakresu praktyki konsularnej, pełnią rolę w dyplomacji ekonomicznej i publicznej. Przykładem takiego działania są indyjskie konsulaty w Szanghaju i Kantonie oraz chiński w Mumbaju, przy zaangażowaniu których możliwe były inwestycje Huawei Corporation i ZTE w Maharasztrze³².

Warto odnotować, że sieci instytutów kultury często tworzone są w ślad za misjami realizującymi interesy gospodarcze państwa wysyłającego. Budowanie soft power, chociaż trudno mierzalne i przynoszące efekty w długim okresie, wspiera i ułatwia realizację zasadniczych interesów. Stąd liczne siedziby Goethe Institut (159), Institut Français (143) czy British Council w wielu miastach, także afrykańskich i azjatyckich.

Oznacza to, że coraz częściej przy lokalizacji przedstawicielstw dyplomatycznych państw brane są pod uwagę nie tylko kryteria poli-

³¹ *China Regional Cities Network*, www.gov.uk/government/world/organisations/china-regional-cities-network, 20.10.2016.

³² P. Ni, *Cities as the New Engine...*, s. 148.

tyczne, lecz także ekonomiczne i kulturalne. W zależności od potrzeb, wymaga to otwarcia nowych placówek lub poszerzenia zakresu działania już istniejących. W drugim przypadku dotyczy to zwłaszcza konsulatów. Z kolei w miastach, gdzie funkcjonują placówki różnego rodzaju, kładzie się większy nacisk na koordynację współpracy między nimi, co realizowane jest przede wszystkim przez ambasady.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że miasta odgrywają coraz większą rolę na arenie międzynarodowej. Jako podmioty bardziej skłonne do eksperymentowania w poszukiwaniu alternatywnych modeli prowadzenia dyplomacji, uzupełniają działania państw w tej sferze poprzez aktywność w swoich sieciach oraz zastępując je w kolejnej liczbie zadań. Będą też działać równoległe do nich, choćby występując jako strony umów czy podmioty stosunków międzynarodowych. Będzie się to odbywać, podobnie jak do tej pory, przy wsparciu tradycyjnych struktur dyplomatycznych lub za ich przyzwoleniem, gdyż działania te są z reguły komplementarne.

Kolejne sfery działalności w relacjach międzynarodowych będą najpewniej przejmowane przez miasta, pozwalając organom centralnym skupić się na esencjonalnych zadaniach polityki zagranicznej (kwestie bezpieczeństwa, multilateralne). Zatem możliwości i potrzeby miast będą wpływać na budowanie strategii państw i ich priorytety w polityce międzynarodowej. Istotną kwestią jest zatem uznanie przez służby dyplomatyczne miast, przede wszystkim globalnych, za ważnych partnerów we współpracy międzynarodowej – i równocześnie możliwych istotnych konkurentów w tej sferze.

Współpraca z miastami globalnymi i miastami jako takimi to przyszłość dyplomacji i polityki zagranicznej. Znajomość trendów, tkanek miejskich, najważniejszych instytucji i osobistości staje się nieodzowna w działalności nie tylko ambasad, ale i innych placówek. Oznacza znaczne poszerzenie faktycznych zakresów obowiązków konsulów czy radców kulturalnych. Umiejętność wejścia w tematykę miejską, zrozumienie zachodzących w niej procesów, zmieniających się rynków będzie kwalifikacją o wysokim uznaniu. Zdolność lokowania przedstawicielstw w miastach globalnych, w których realizowana będzie większość przepływów kapitałowych, wiedzy i technologii oraz wpływania na nie będzie budowała przewagę dyplomatyczne państw w kolejnych dekadach.

STRESZCZENIE

Proces urbanizacyjny prowadzi do wykształcania się miast globalnych, dla znaczenia których, poza wielkością, istotne są: innowacyjność, usieciowienie, dynamika i aktywność mieszkańców czy komfort życia. Zaistnienie miast globalnych jako osobnego podmiotu stosunków międzynarodowych jest coraz częściej wykorzystywane przez ich władze do prowadzenia relacji na poziomie miasto-miasto i miasto-państwo. Są one także dostrzegane przez podmioty tradycyjnie odpowiadające za prowadzenie polityki zagranicznej. Prowadzi to do zmiany praktyki dyplomatycznej, która coraz częściej postrzega władze samorządowe jako równoprawnych partnerów.

Miłosz Pieńkowski, Katarzyna Rybka-Iwańska

GLOBAL CITIES AND THEIR ROLE IN THE FOREIGN POLICY

Urbanization leads to the creation of global cities which are assessed not only by their size but also innovative capacity, networking, inhabitants' activity or quality of life. Global cities emerge as the separate actors of international relations. Therefore, their authorities are more and more prone to conduct foreign policy on city-to-city and city-to-state levels which is acknowledged by the subjects traditionally responsible for the foreign policy. This leads to the change in the practice of diplomacy where local authorities are perceived as equal partners.

KEY WORDS: *global cities, urbanization, C40, paradiplomacy, subnational actors*

Bibliografia

- Acuto M., *The new climate leaders?*, „Review of International Studies” 2013, vol. 39.
- Atkinson A., *Cities with Jobs: Confronting the Employment Challenge*, „Employment Working Paper” 2012, No. 131.
- Filho Y., *Paradiplomacy and the Diffusion of Regional Integration: An Analysis of the Mercocidades Network*, „Perspectives” 2013, Vol. 21, No. 2.
- Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej: oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, Warszawa 2010.
- Longworth L.C., *On Global Cities*, Chicago 2015.

- Milani C.R.S., Ribeiro M.C.M., *International Relations and the Paradiplo-
macy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Mana-
gement*, „Brazilian Administration Review” 2011, No 8 (1).
- Ni P., *Cities as the New Engine for Sino-Indian Cooperation*, „Journal of
International Affairs”, Spring 2011.
- Tavares R., *Foreign Policy Goes Local. How Globalization Made São Paulo
into a Diplomatic Power*, [www.foreignaffairs.com/articles/south-ame-
rica/2013-10-09/foreign-policy-goes-local](http://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2013-10-09/foreign-policy-goes-local).
- Toly N.J., Segbers K., McCarney P., Amen M. (eds.), *Global Interdiscipli-
nary Studies Series: Cities and Global Governance: New Sites for Interna-
tional Relations*, Routledge 2011.

Marta Witkowska

Ewaluacja grantu Narodowego Centrum Nauki pt. Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej

SŁOWA KLUCZOWE:

*rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej, legitymacja demokratyczna,
rozliczalność, wielopoziomowość*

STUDIA I ANALIZY

Przedmiotem artykułu jest ewaluacja opublikowanych wyników badań prowadzonych w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki pt. *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*, 2011/01/BHS5/03268, w tym w szczególności jednego numeru czasopisma „Studia Politologiczne” 2013, nr 27, *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*, o objętości 315 stron, oraz publikacji w języku angielskim *The Process of Transnational Governance*, (red.) Agnieszka Rothert, wydanej przez Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2014, liczącej 206 stron.

Problematyka rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej jest aktualna i istotna z punktu widzenia nauki o polityce. Recenzowane publikacje stanowią autorską, oryginalną próbę przybliżenia koncepcji rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej w wymiarze wielopoziomowym. Zespół uczestniczący w projekcie analizą objął m.in. Unię Europejską jako wielopoziomową strukturę oraz powiązania między poziomem narodowym, w tym władzą publiczną, poziomem subnarodowym, w tym władzą lokalną i regionalną oraz poziomem transnarodowym reprezentowanym przez poszczególne jednostki działające ponad granicami narodowymi, organizacje pozarządowe, a także innych aktorów pozapaństwowych. Celem ocenianego projektu było ustalenie najważniejszych mechanizmów rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej wraz z oceną ich funkcjonowania w wymiarze normatywno-instytucjonalnym, pod względem

demokratyczności, legitymizacji, rozliczalności, w kontekście globalizacji i europeizacji, w kontekście rozszerzania Unii Europejskiej i statusu obywatelstwa Unii Europejskiej, a także w aspekcie wdrażania ponadnarodowego prawa i polityk na poziomie narodowym. Pożądanym efektem prowadzonych badań była projekcja optymalnego modelu rządzenia w kontekście mechanizmów ponadnarodowego rządzenia.

O oryginalności recenzowanych publikacji przesądza kilka wartościowych elementów. Pierwszym z nich jest spistość opracowań, prezentujących zbiorowe wyniki badań prowadzonych przez zespół kilkunastu autorów, pracowników głównie Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Pierwszą publikacją jest cały numer czasopisma naukowego „*Studia Politologiczne*” 2013, nr 27, *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*. W czasopiśmie opublikowano jedenaście artykułów. Podobnie jedenaście artykułów opublikowano w anglojęzycznej monografii, ale są one różne od tych w języku polskim.

Po drugie, całość przeprowadzonego badania cechuje logiczna konstrukcja. Wyniki zostały uporządkowane oraz poprzedzone częścią teoretyczno-metodologiczną opublikowaną w czasopiśmie. Pogłębione rozważania wraz z podsumowaniem osiągniętych efektów znajdują się w anglojęzycznej publikacji, którą należy traktować jako kolejną część prezentacji wyników badań. W efekcie powstały dwie spójne monografie. Poniżej omówione zostaną jedynie wybrane artykuły z czasopisma i publikacji anglojęzycznej.

Po trzecie, oceniane publikacje wypełniają ważną lukę w rynku wydawniczym, jaką jest brak spójnej monografii, porządkującej i wyjaśniającej zagadnienia rządzenia (*governance*), w tym zwłaszcza rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej. Jednocześnie zastosowano do tego najnowsze podejścia teoretyczne, objaśniając je na tle dotychczasowego kanonu rozumowania, postrzegania rządzenia ponadnarodowego i wielopłaszczyznowego uosobianego przez Unię Europejską.

Kolejnym walorem prezentowanych publikacji jest aspekt dydaktyczny i upowszechniający wiedzę. Na szczególną uwagę zasługują precyzyjne rozważania dotyczące zasadności doboru teorii i metod badawczych, problemów i hipotez badawczych oraz inne niezbędne elementy warsztatu badacza zawarte w każdym z ocenianych artykułów. Kolejni autorzy nawiązują do wyników pozostałych badaczy. Całość należy określić jako wzorcowo rozplanowane badania.

W artykule otwierającym publikację wyników badań w czasopiśmie pt. *Rządzenie w przestrzeni transnarodowej* zawarto opis najważniejszych pojęć oraz konceptualizację badania. Istotne dla całego projektu jest ujęcie sys-

temowe i traktowanie opisywanej rzeczywistości w kategoriach systemu politycznego. Umożliwia ono dostrzeżenie wzajemnych relacji i zależności między systemem a jego otoczeniem oraz zmian w obrębie analizowanego systemu. Po pierwsze, zmiany obserwowane były jako rozciąganie się przestrzeni politycznej w wymiarze terytorialnym określane mianem transgraniczności lub deterytorialności. Po drugie, poszukiwano potwierdzenia dla efektu wielosektorowości czy prywatyzowania się władzy w wyniku włączania w procesy rządzenia aktorów spoza ośrodka władzy, aktorów pozapaństwowych, transnarodowych, publicznych i prywatnych. Po trzecie, dociekania służyły wyjaśnieniu zjawiska rosnącej decentralizacji oraz krzyżowania się i nakładania ośrodków władzy określanych mianem policentryczności, dezagregacji czy też „nowego średniowiecza”.

Z powodów metodologicznych, w nowatorskich badaniach autorka pierwszego omawianego artykułu zaproponowała konieczność rekonfiguracji przestrzeni politycznej. Podlega ona bowiem oddziaływaniu rzeczywistości sieciowej technologii komunikacyjnej, złożoności wynikającej ze zderzeń globalizacji z lokalizacją, centralizacji z decentralizacją oraz integracji z fragmentacją. Wszystko to prowadzi do deterytorialności, czyli zerwania z determinizmem geografii polityczną i społeczną. Autorka sugeruje, że porządek świata należałoby postrzegać w kategoriach wyłaniającej się struktury i procesów o charakterze „postmiędzynarodowym”. Charakteryzuje się on rozproszeniem władzy, sieciowymi powiązaniem, interaktywnością i samoorganizacją. Pojęcie rządzenie jest używane dla opisu procesów negocjacji, interakcji i współdziałania pomiędzy wieloma poziomami jednostek decyzyjnych zachodzących w obrębie złożonej sieciowej struktury. Rządzenie opiera się na systemie zasad, na mechanizmach sterowania i koordynacji służących wykonywaniu władzy publicznej i warunkujących funkcjonowanie całego złożonego organizmu – systemu.

Kolejne artykuły omawianej publikacji zajmują się analizą wyznaczonych wąskich obszarów rządzenia w różnych jego płaszczyznach i ujęciach. Przykładowo artykuł pt. „Rządzenie demokratyczne w przestrzeni ponadnarodowej” analizuje wyróżnione wcześniej zmiany w obrębie systemu w wymiarze demokratycznym. Autorka skoncentrowała się na efekcie rozpowszechniania zasad i mechanizmów demokracji. W ujęciu ponadnarodowym proces demokratyzacji zachodzi w kierunku z dołu do góry. Polega on na przenoszeniu demokratycznych rozwiązań funkcjonujących w obrębie państw, na poziomie narodowym, na poziom ponadnarodowy poprzez uwzględnienie nowych uczestników, problemów i potrzeb w postaci nowych mechanizmów i praktyk. Autorka zastanawia

się nad przyszłością demokracji w tych nowych warunkach ponadnarodowej przestrzeni politycznej. W artykule udzielona zostaje odpowiedź na pytanie o sposób zachowania najistotniejszych założeń demokracji, przy ograniczeniach wynikających z charakteru rządu w przestrzeni ponadnarodowej. Efektem wysiłków rozważań teoretycznych i empirycznych jest opisanie nowego modelu demokratycznego sprawowania władzy, dokonującego przewartościowania rozumienia pojęć demokratycznych i proponującego zastosowanie nowych mechanizmów i sposobów rządu.

W kolejnym artykule zatytułowanym *Wielopoziomowe rządy w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalizacji i europeizacji*, autorka po konceptualizacji pojęć i teorii oraz określenia odpowiedniego metodologicznego podejścia do wielopoziomowego rządu w przestrzeni ponadnarodowej odpowiada na pytania o związek wielopoziomowego rządu z globalizacją i europeizacją oraz o wpływ tego rządu i jego konsekwencji na jednostki, na obywateli. Ponadto autorka poddaje w wątpliwość zagadnienie, że wielopoziomowe rządy w przestrzeni ponadnarodowej, będące efektem ubocznym procesów globalizacji i europeizacji, jest nakierowane na realizację interesów obywateli. Sugeruje, że rządy to nie musi być nastawione na określony rezultat, może być wynikiem procesów i relacji, w których obywatele zyskują platformę komunikacyjną i możliwość lepszej realizacji swoich interesów.

Problemem deterytorialności i inkorporacji nowych aktorów do mechanizmów rządu zajął się autor kolejnego artykułu pt. *Problemy globalizacji w kontekście ponadnarodowego zarządzania*. Wskazuje on, że państwo przestało być głównym adresatem postulatów oraz, że pojawiły się nowe formy oddziaływania politycznego i artykulacji interesów. Przykładowo, regiony, mające dotychczas status wewnętrznych jednostek podziału terytorialnego, zyskały nową, ważną rolę grup zorganizowanego interesu, które w świadomy i zorganizowany sposób budują swoje strategie oddziaływania w mechanizmach rządu ponadnarodowego. Unia Europejska jest dla autora przykładem empirycznej weryfikacji stawianych hipotez odnoszących się do wielopoziomowego rządu w przestrzeni ponadnarodowej. Jest ona zagregowanym środowiskiem dla występowania rozbieżnych interesów oraz wielkości i różnorodności podmiotów zaangażowanych w politykę. Co potwierdza zachodzenie zdefiniowanego w pierwszym artykule efektu wielosektorowości czy prywatyzowania się władzy. Ponadto autor wskazuje na potwierdzenie występowania zależności sieciowych i odejścia od definiowania władzy w tradycyjny

sposób (*government*) i zastąpienia tego terminu mianem zarządzania (*governance*). Wykorzystanie nowego pojęcia pozwala na przeniesienie akcentów z potrzeby poszukiwania centrum decyzyjnego na sferę relacji i koordynacji stosunków międzynarodowych.

Zjawiskiem włączania w mechanizmy rządzenia ponadnarodowego nowych aktorów, którzy zyskują w nowych warunkach politycznych nowe znaczenie i oczekują, że ewoluujący system polityczny uwzględni ich oczekiwania oraz pozwoli manifestować ich specyficzne potrzeby i postulaty zajęło się kolejno dwu autorów. Są to artykuły pt. *Udział grup interesu w rządzeniu transnarodowymi* oraz *Podejście transnarodowe w badaniach nad procesami politycznymi zachodzącymi w Unii Europejskiej*. W zmieniających się warunkach funkcjonowania systemu, jakim są Unia Europejska czy społeczność międzynarodowa, tworzy się miejsce na zwiększającą się aktywność transnarodowych podmiotów i wywieranie przez nie wpływu na procesy polityczne w przestrzeni ponadnarodowej. Podmiotami transnarodowymi nazywamy grupy społeczne czy struktury jak partie polityczne, związki zawodowe, ruchy społeczne, grupy zawodowe, związki biznesu czy korporacje, które podjęły aktywność w środowisku międzynarodowym, rozwijając z poziomu narodowego sieci działające ponad strukturami państwowymi. Procesy transnarodowe przebiegają w różnych fazach mechanizmów rządzenia ponadnarodowego, nie mają charakteru regularnego, a raczej akcesoryjny i akcydentalny. Podmioty transnarodowe są w tych procesach w różny sposób powiązane z podmiotami z różnych poziomów systemu. Przykładowo możliwe są bezpośrednie interakcje pomiędzy subnarodowymi podmiotami w obrębie ich grupy, jak np. grup interesu regionalnego i lokalnego z subnarodową władzą, ale także całej tej grupy z aktorami ponadnarodowymi np. z instytucjami UE. Podmioty transnarodowe mogą odgrywać żywotną rolę w przepływie informacji, wiedzy, doświadczeń czy idei, co z kolei może wpływać na sposób określania interesów narodowych.

Istotny problem, ze względu na specyfikę badania zjawiska rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, poruszono w artykule pt. *Tożsamość, reprezentacja, uznanie jako atrybuty legitymizowania systemu politycznego Unii Europejskiej*. Autor zaproponował rzadko stosowane spojrzenie na kwestię legitymizowania przez pryzmat podejścia konstruktywistycznego i tym wyróżnia się to badanie. Nie ma próby zestawiania rzeczywistości rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej na przykładzie Unii Europejskiej z państwem. Komparatystyka ta najczęściej dokonuje spaczenia opisywanej rzeczywistości. Natomiast autor wskazuje na multi-tożsamościową

naturę społeczeństwa europejskiego oraz na istniejące liczne kanały partycypacji obywatelskiej.

Związana z zagadnieniem legitymizowania jest problematyka rozliczalności poruszona w artykule pt. *Rozliczalność w przestrzeni ponadnarodowej: casus Unii Europejskiej*. Głównym celem tego artykułu jest omówienie specyfiki mechanizmów rozliczalności w Unii Europejskiej w warunkach rządzenia wielopoziomowego. Główną cechą tego systemu jest rozproszenie ośrodków władzy na różne poziomy i wzajemne się ich przenikanie nazwane w pierwszym otwierającym artykule policentrycznością władzy. Z koncepcją rozliczalności związane są oczekiwania, że zamiast być narzędziem kontroli władzy i zapobiegania przekraczaniu uprawnień przez rządzących, traktuje się ją jako swoiste panaceum zapewniające legitymację rządzącym, efektywność biurokracji i jakość demokracji. Autorka w artykule podjęła się rozstrzygnięcia problemu, czy przyjęte w UE mechanizmy rozliczalności sprzyjają sprawnemu rządzeniu w wymiarze ponadnarodowym czy też są jedynie kalką rozwiązań przyjętych w państwach członkowskich bez możliwości zastosowania na poziomie ponadnarodowym.

W podobnym duchu poszczególne artykuły anglojęzycznej publikacji stanowią zwartą całość, a autorzy podejmują rozważania dotyczące poszczególnych zagadnień związanych ze sferą rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej. Poruszone zostają zagadnienia rządzenia, otwartych systemów politycznych i siły w zmieniających się warunkach, emergencji rządzenia sieciowego, koncepcji demokracji i legitymacji w przestrzeni ponadnarodowej, aktualności i siły wyjaśniania koncepcji wielopoziomowego rządzenia, efektów globalizacji dla rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, koncepcji rozliczalności i odpowiedzialności dla rządzenia wielopoziomowego, a także udziału aktorów pozapaństwowych i koncepcji obywatelstwa post-narodowego w aspekcie rządzenia ponadnarodowego.

Ostatni rozdział angielskojęzycznej publikacji stanowi podsumowanie całokształtu badań. Pierwszym stwierdzeniem jest fakt, że jest to otwarty problem, który wymaga dalszych pogłębionych badań. Jednak pojęcie rządzenia ma wysoki potencjał by uwzględnić alternatywne, inne podejście do obszarów polityki, hierarchii, instytucji politycznych, relacji i współpracy ponadnarodowej, nowej konfiguracji publicznych i prywatnych sfer. Po drugie, pojęcie rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej otwiera pole do analizy pozycji państwa w zmieniającej się, globalnej strukturze władzy. Jest to zaczątek do budowy nowych instytucjonalnych modeli łączących pojęcia związane z państwem (takie jak suwerenność,

praworządność, odpowiedzialność, partycypacja) ale wychodzących poza terytorialne, funkcjonalne czy subiektywne granice państw.

Sumując należy podkreślić, że autorzy ocenianych publikacji wykazali się erudycją, tak w warstwie faktograficznej, jak i teoretycznej, dowodząc bardzo dobrego rozeznania w podjętej przez siebie problematyce. Lektura publikacji potwierdza umiejętność dowodzenia własnych racji, jak i prowadzenia polemiki z poglądami innych autorów. Wywód jest precyzyjny i logiczny, co umożliwia prawidłową konstrukcję publikacji. Podjęty przez autorów temat jest ważny, tak w płaszczyźnie teoretycznej, jak i poznawczej. Ważną konstatacją wynikającą ze zrealizowanego projektu jest stwierdzenie, że następuje głęboka transformacja polityczna o charakterze globalnym, jej efektem są między innymi zmiany w sferze rządzenia. Autorzy analiz jednostkowych robionych w ramach projektu oraz zaproponowana konceptualizacja teoretyczna przyczyniły się do wykazania, że zmiany zachodzące we współczesnym świecie mają charakter złożony, wielopoziomowy, wielowymiarowy i dynamiczny oraz, że sama koncepcja rządzenia w przestrzeni transnarodowej wskazuje, że konieczne jest konstruowanie nowych modeli badawczych, które zakładają i akceptują niepewność i nieokreśloność, co z kolei pozwala na zrozumienie tych elementów świata, których wcześniej nie można było pojąć.

Opracowanie ma szansę stanowić istotny wkład do badań nad rządzeniem w zmieniających się warunkach globalizacji i europeizacji określonych mianem przestrzeni ponadnarodowej.

STRESZCZENIE

Problematyka rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej jest aktualna i istotna z punktu widzenia nauki o polityce. Celem ocenianego projektu było ustalenie najważniejszych mechanizmów rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej wraz z oceną ich funkcjonowania w wymiarze normatywno-instytucjonalnym, pod względem demokratyczności, legitymizacji, rozliczalności, w kontekście globalizacji i europeizacji, w kontekście rozszerzania Unii Europejskiej i statusu obywatelstwa Unii Europejskiej, a także w aspekcie wdrażania ponadnarodowego prawa i polityk na poziomie narodowym. Autorzy analiz jednostkowych robionych w ramach projektu oraz zaproponowana konceptualizacja teoretyczna przyczyniły się do wykazania, że zmiany zachodzące we współczesnym świecie mają charakter złożony, wielopoziomowy, wielowymiarowy i dynamiczny. Sama koncepcja rządzenia w przestrzeni transnarodowej wskazuje, że konieczne jest konstruowanie nowych modeli badawczych, które zakładają i akceptują niepewność i nieokreśloność.

Marta Witkowska

**EVALUATION OF GRANT OF NATIONAL SCIENCE CENTRE
“TRANSNATIONAL GOVERNANCE”**

The issue of transnational governance is current and relevant to political science. The aim of the project was to determine the most important mechanisms of transnational governance and evaluation of their performance in the dimension of normative-institutional, in terms of democratic legitimacy, accountability, in the context of globalization and Europeanization, in the context of EU enlargement and the status of European Union citizenship, and also in terms of implementation of transnational law and policies at the national level. The authors of the analysis unit shot in the project and proposed theoretical conceptualization helped to demonstrate that the changes taking place in the modern world are complex, multi-level, multi-dimensional and dynamic. The concept of transnational governance shows it is necessary to construct new research models, which assume and accept uncertainty and indeterminacy.

KEY WORDS: *transnational governance, democratic legitimacy, accountability, multi-level*

Bibliografia

- A. Rothert (red.), *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*, „Studia Polityczne” 2013, nr 27.
- A. Rothert (red.), *The Procesess of Transnational Governance*, Warszawa 2014.

Urszula Kurcewicz

Modèles d'intégration des immigrants dans la perspective de l'idée de citoyenneté Recherche de nouveaux sens dans un monde en voie de globalisation

MOTS-CLÉS:

migration, citoyenneté, assimilation, multiculturalisme, cosmopolitisme

STUDIA I ANALIZY

En ces temps de globalisation qui touchent actuellement l'ensemble des domaines de l'existence, le statut d'État-nation donne matière à discussion. La thèse de l'influence négative de l'immigration sur les sociétés de ces États est l'un des arguments utilisés pour justifier la notion de crise de l'État-nation.

Les migrations, citées comme faisant partie des phénomènes culturels et de civilisation influant sur l'apparition de nouvelles sociétés multiculturelles, incitent à s'interroger sur le statut de la citoyenneté.

La citoyenneté en tant que processus social, perçue par le prisme de l'appartenance de l'individu à un État, de ses droits et de ses obligations face à cet État, ainsi que des compétences civiques fait l'objet de débats depuis des siècles dans le monde des sciences sociales et humaines.

Aux temps modernes se sont formées deux idéologies principales relatives à toute relation entre l'individu, la société et l'État, définissant également la citoyenneté: le républicanisme et le libéralisme. Malgré les différences qui les séparent, ces deux idéologies soulignaient l'enracinement du citoyen au sein de l'État-nation. L'association de la citoyenneté avec l'État se manifestait dans l'appartenance de l'individu à l'État, ce dernier étant tenu d'offrir à chacun de ces citoyens des libertés civiques et d'assurer l'égalité des droits et des devoirs.

Comme l'écrit Jacek Raciborski, la citoyenneté s'exprime à travers quatre niveaux:

1. le niveau d'appartenance à l'État;
2. le niveau de l'ensemble des droits et des devoirs de l'individu;
3. le niveau de la participation aux associations citoyennes et aux communautés politiques;
4. le niveau identitaire¹.

Dans un État-nation démocratique, ces quatre niveaux se doivent d'être cohérents.

Le statut de la citoyenneté, qui semblait pourtant une notion stable, a été faussé par une migration massive, faisant de la notion de citoyenneté un sujet de discussion à caractère idéologique, lié également aux pratiques d'intégration des immigrés. Les stratégies d'intégration présentées sous forme de modèles, modèle d'assimilation et modèle multiculturel, s'inscrivant dans l'idée d'une citoyenneté favorisée par l'État, sont en crise. L'apparition, suite aux processus de globalisation, de forces transnationales, concurrentielles face à l'État-nation, incite à réfléchir à de nouvelles formes d'intégration et de citoyenneté².

Le but de cet article est de montrer les liens existant entre les théories classiques de citoyenneté et les théories classiques de migration, et d'identifier les courants de pensée modernes offrant de nouvelles significations à ces deux notions.

La citoyenneté républicaine

La réflexion politique moderne associe la citoyenneté républicaine à la tradition antique d'Athènes et de Rome. Les historiens spécialisés dans les questions de l'étatisme et du droit distinguent deux modèles de citoyenneté: le modèle grec et le modèle romain³.

¹ J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej (Perspective sociologique de la citoyenneté)*, Varsovie 2011, p. 46.

² W. Kymlicka, N. Wayne, *Obywatelstwo w kulturowo różnych społeczeństwach. Problemy, konteksty, pojęcia, (La citoyenneté dans des sociétés culturellement mixtes). Problèmes, contextes, notions*, [dans :] B. Misztal, M. Przechodzień (red.) *Aktualność wolności. Wybór tekstów, (L'actualité de la liberté). Textes choisis* Varsovie 2005, pp. 29–90. S. Castles, M. Miller, *Migracje we współczesnym świecie, (Les migrations dans le monde moderne)*, Varsovie 2011, pp. 17–38.

³ A.B. Seligman, *Komentarze o społeczeństwie obywatelskim o obywatelskiej cnotce w ostatniej dekadzie XX wieku, (Commentaires sur la société civile et les vertus civiques dans la dernière décennie du XX siècle)* [dans:] J. Szacki (textes choisis), *Ani książkę, ani kupiec: Obywatel.*

Le modèle grec part du principe que la citoyenneté est une vertu, laquelle s'exprime à travers l'obligation morale des citoyens de participer activement aux décisions de la communauté. La polis d'Athènes est la personnification de cette vertu politique. Dans cette polis, ainsi que l'écrit Aristote, l'homme libre est un citoyen et son *telos* (but) grec se manifeste dans la sphère de l'activité politique. Le bien, tel que le comprend Aristote, est une vertu citoyenne et doit être le fondement d'actes ayant pour but la réalisation des objectifs de l'État et le bonheur de ses citoyens. Quant aux citoyens, on exige d'eux une compréhension du but et des règles du débat politique, constituant une articulation d'opinions, c'est-à-dire une participation consciente⁴.

Nous retrouvons l'essence de l'institution de citoyenneté romaine chez Cicéron: «Qu'est-ce que l'État, sinon une association de citoyens basée sur la loi⁵». Avec le temps, la citoyenneté, qui ne concernait que les patriciens, a fini par inclure également une égale protection juridique pour tous, ce qui signifiait que tous étaient supposés respecter la loi, sans pour autant avoir accès à l'égalité des droits politiques⁶.

Le républicanisme moderne se réfère de manière directe à ces deux modèles. Jean-Jacques Rousseau, Nicolas Machiavel, Alexis de Tocqueville se sont basés sur le modèle athénien, en insistant sur les besoins de la communauté, les vertus civiques, la nécessité d'une participation dans la vie de la communauté et l'idée d'un État considéré comme un bien commun. Jean Bodin, Thomas Hobbes, Georg W.F. Hegel, Georg Jellinek voyaient les sources de l'idée de citoyenneté dans le modèle romain, en insistant sur une protection égalitaire des individus par la loi et non sur l'appartenance ethnique ou nationale, avec une attente limitée au niveau de la participation et l'idée d'un État pluraliste et centralisé⁷.

Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej, (Ni prince, ni marchand: le citoyen). Idée d'une société civile dans la pensée moderne,) Cracovie 1997, p. 177. Plus en détail sur la tradition antique de l'idée de la citoyenneté républicaine: J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych, (Histoire commune des régimes étatiques)*, Gdańsk 1998. P. Kłockowski, *Bitwa książek. Konfrontacja Arystotelesa z nowożytną filozofią polityczną, (La bataille des livres. Confrontation d'Aristote avec la philosophie politique moderne)*, Cracovie 2007. K. Trzcziński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji (La citoyenneté en Europe. De l'histoire des idées et des institutions)*, Varsovie 2006.

⁴ Arystoteles (Aristote), *Polityka (Politique)*, Varsovie 2004.

⁵ M.T. Cicéron, *Pisma filozoficzne, (Ecrits philosophiques)* t. 2: *O państwie. O prawach. O powinnościach. O cnotach, (De l'État. Des droits. Des devoirs. Des vertus.)*, traduction Wiktor Kornatowski, Varsovie 1960, p. 51.

⁶ J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie... (La Citoyenneté en perspective)*, p. 26.

⁷ *Ibid.*, p. 30.

La conception républicaine de la citoyenneté dans ses deux variantes, et ce en dépit des différences existantes, part du principe que la société est une communauté morale ayant pour but le bien commun. La citoyenneté républicaine moderne, née des idées de la Révolution française, comprend l'idée d'une fusion de la citoyenneté et de la nationalité. La relation entre la citoyenneté et la nationalité signifie qu'il s'agit d'une communauté nationale constituée historiquement et dont les intérêts politiques sont exprimés par l'État, conditions du développement du sujet en tant qu'individu. «Les droits et les institutions politiques de cette communauté assurent à l'individu l'accès à des biens matériels et spirituels, lesquels permettent à un individu, sur des principes de liberté, d'égalité et de solidarité, de participer à la vie sociale et politique⁸». L'idée républicaine de citoyenneté part du principe que ce ne sont pas seulement les institutions légales, mais avant tout des vertus telles que la tolérance, la bienfaisance, le respect des lois, le sens des responsabilités et le sens de la loyauté envers une communauté de citoyens, associés à un engagement politique des citoyens qui constituent la culture politique, garante de la liberté de l'individu. Selon Jürgen Habermas, «le modèle républicain de citoyenneté rappelle que les institutions de liberté garanties constitutionnellement ne valent que ce que peut en tirer une population habituée à s'auto-définir sous la perspective plurielle d'un „nous”. Le rôle du citoyen, institutionnalisé en accord avec la loi, doit se situer dans un contexte de liberté politique⁹».

Le modèle d'identité sociale et de politique républicaine et civique se réalise dans les actions communautaires. D'après Will Kymlick, «le moi citoyen est toujours ancré ou situé dans des pratiques communautaires existantes, et la structure de liens émotionnels et affectifs constituée autour de ces pratiques¹⁰».

La stratégie d'intégration présentée sous forme du modèle d'assimilation s'inscrit dans l'idée de citoyenneté républicaine. Ce modèle part du principe que la condition clé de l'intégration est la naturalisation, grâce à laquelle l'immigré acquiert la totalité des droits politiques. L'obtention par l'immigré du statut légal de citoyen est conditionnée

⁸ K. Dziubka, *Obywatelstwo jako wirtu podmiotu demokracji*, (La Citoyenneté en tant que vertu de la démocratie), Wrocław 2008, p. 270.

⁹ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, (La citoyenneté face à l'identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe), Varsovie 1993, p. 16.

¹⁰ W. Kymlicka, *Współczesna filozofia polityczna. Wprowadzenie* (Introduction à la philosophie politique moderne), Cracovie 1998, p. 231.

par sa conformité aux règles politiques en vigueur dans le pays d'accueil, ainsi qu'à l'adoption de sa culture nationale, ce qui équivaut à son plein accord pour une acculturation des valeurs républicaines. Dans ce modèle, on souligne le caractère individuel de la relation de l'immigré et de l'État. L'individu est le destinataire de tous les droits. En obtenant la nationalité, l'immigré devient le bénéficiaire de droits et privilèges égaux à ceux des citoyens du pays d'accueil. L'exécution du principe d'égalité exige que tous les citoyens aient une position identique face à l'État. La relation directe existant entre le citoyen et l'État exclut toute autre identification avec une quelconque autre communauté que celle de l'État-nation.

La communauté politique qu'est l'État, dont la source de souveraineté est la nation, détermine l'identité de l'individu et exclut toute tolérance envers la différence des immigrés, considérant donc l'acculturation comme condition expresse de leur intégration. Actuellement, l'exemple le plus classique de ce modèle en Europe est la France.

La citoyenneté libérale

L'idée de citoyenneté libérale moderne va puiser ses racines dans les idées politiques de John Locke, John Stuart Mill, Charles Montesquieu, Alexis de Tocqueville, Benjamin Constant. La citoyenneté libérale se réfère également à la tradition du siècle des Lumières écossais du XVIII^e siècle et des idées politiques d'Adam Ferguson et d'Adam Smith.

L'idée libérale de citoyenneté, de même que le libéralisme en tant que philosophie politique, considère la liberté de l'individu et son rôle prépondérant face à l'État comme son postulat le plus important. Les gouvernements dans lesquels règne le droit sont là pour faire respecter l'égalité et la liberté de tous les citoyens. Dans la conception libérale, la société est constituée d'individus moraux autonomes, «où chacun a sa propre conception de ce qu'est une belle vie, en sachant que les fonctions de la société se limitent à assurer l'égalité des individus face aux lois, par le biais d'un processus décisionnel dans la sphère publique juste et en accord avec les règles¹¹».

Dans la tradition libérale, la solidarité consiste en un échange entre entités moralement autonomes. Comme le souligne Stephen Holmes, l'idée éthique d'une tradition de société citoyenne a un caractère privé et se manifeste dans les cœurs et les esprits des individus, ainsi que dans

¹¹ A.B. Seligman, *Komentarze o społeczeństwie...* (Commentaires sur la société...), p. 190.

les actes d'échange «[...] le citoyen libéral conforte l'entourage social dans la conviction qu'il est un homme raisonnable, tolérant, opposé à l'usage de la violence, ouvert à la discussion et à la polémique. En même temps, il essaie de garder ses distances face à tous les principes et normes communautaires, préfère des relations mutuelles superficielles avec les autres membres de la communauté politique et reste méfiant face à toute autorité qui lui est imposée de l'extérieur¹²».

L'éthique citoyenne libérale détermine les normes de comportements qu'est tenu de respecter le citoyen. Le citoyen doit payer ses impôts, s'intéresser aux affaires de la communauté, participer activement aux décisions concernant ladite communauté tout en restant vigilant quant aux questions de défense des droits et des libertés¹³. Les obligations citoyennes peuvent être engendrées par l'État au travers d'actions délibérées au niveau de la législation et de l'exécution des lois, de même que par le biais de l'éducation légale des citoyens. L'importance donnée aux aspects juridiques du citoyen en tant que sujet rend la question de son engagement politique moins importante. Pour les libéraux, l'engagement politique n'est pas un signe de vertu citoyenne particulière. Ce sont les gouvernements de droit, et non la vertu, qui garantissent l'identité de l'individu et sont importants dans l'élaboration d'une conception de sa propre vie, de la liberté individuelle, de l'indépendance. La vertu publique est enracinée dans la personnalité individuelle de l'homme.

Dans la tradition libérale, le bien commun est compris essentiellement comme une valeur procédurale, car différentes conceptions du bien commun peuvent s'avérer contradictoires.

En se référant à deux conceptions différentes de la liberté, Isaiah Berlin justifie la conception du bien commun dans des catégories juridiques: «[...] une liberté peut en éliminer une autre ; une liberté n'offre pas forcément les conditions rendant possibles d'autres libertés ou un degré de liberté supérieur (voire peut même constituer une entrave à leur création), ou encore la liberté pour un plus grand nombre de personnes. Les libertés négative et positive peuvent être en conflit l'une l'autre ; la liberté d'un individu ou d'un groupe peut ne pas être conciliable avec une pleine participation à la vie commune, avec ses exigences de collaboration, de solidarité et de fraternité¹⁴». La pluralisation de

¹² S. Holmes, *Anatomia antyliberalizmu (Anatomie de l'anti-libéralisme)*, Cracovie 1988, p. 306.

¹³ J. Raciborski, *La Citoyenneté en perspective...*, p. 31.

¹⁴ I. Berlin, *Cztery eseje o wolności (Quatre essais sur la liberté)*, Varsovie 1994, p. 52.

sphères de liberté, comme le prétendent les libéraux, crée la nécessité de soumettre tous les citoyens aux mêmes exigences légales. L'égalité des droits citoyens offre la possibilité d'exprimer ses opinions, de s'associer, garantit l'intégrité physique, la vie et la propriété privées, et permet également de faire valoir ses droits et de demander réparation en cas de préjudice moral et matériel. Les droits libéraux ne constituent pas un critère justifiant l'attribution ou la suppression de la citoyenneté, ils sont toutefois considérés comme les attributs «d'un citoyen respectueux de la loi, se considérant comme membre d'une nation citoyenne, c'est-à-dire d'une association de personnes habitant un territoire commun et soumis à un gouvernement et à une loi communs¹⁵». La vision ainsi définie d'une nation citoyenne n'implique aucune vision globale de la société. «Les citoyens sont les participants de la vie interne de la communauté politique, sur la base des droits qui leurs sont attribués et non parce qu'ils s'identifient à des modèles identitaires uniformes d'une communauté ethnique et culturelle¹⁶».

Cet aspect de l'idée de citoyenneté libérale fait que toutes les personnes qui souhaitent accéder aux droits de citoyenneté d'un État, s'installer sur son territoire, ne se verront pas automatiquement attribuer la nationalité. En même temps, cela leur permet d'en faire la demande, même s'il n'y a pas d'identification totale avec les modèles d'identité culturelle dominants de la majorité des citoyens. «En effet, dans le processus d'individuation, l'essentiel, ce sont les normes générales, universelles et publiques résultant des droits à la liberté de chaque individu, cette liberté s'exerçant tout d'abord au niveau de ses choix sur le marché global, ensuite de ses choix sociaux, et enfin, de ses choix politiques¹⁷».

L'idée de citoyenneté libérale est à la base du modèle multiculturel d'intégration des immigrés. Dans ce modèle prime le principe du pluralisme ethnique dans le cadre des limites des lois en vigueur dans le pays d'accueil. Les groupes ethniques ont le droit de prendre part à la vie sociale tout en gardant le droit de conserver des identités distinctes dans le cadre des pratiques, valeurs et procédures généralement

¹⁵ Ch.G.A. Bryant, *Obywatelski naród, obywatelskie społeczeństwo, obywatelska religia* (Nation citoyenne, société citoyenne, religion citoyenne), [dans:] J. Szacki (wybór tekstów), *Ani książkę... (Ni prince...)*, pp. 199–223.

¹⁶ K. Dziubka, *Obywatelstwo jako...* (La citoyenneté en tant que...), p. 261.

¹⁷ Y.N. Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and post-national Membership in Europe*, Chicago–London 1994, p. 38.

acceptées. Le modèle multiculturel ne prévoit pas d'acculturation totale. Intégration signifie la garantie d'un accès égal des immigrés aux droits, sans être synonyme d'identification aux valeurs nationales. Les immigrants peuvent conserver leurs cultures propres distinctes et créer des communautés ethniques à condition de respecter les droits du pays d'accueil. L'intégration des immigrés considérés comme membres de communautés ethniques se fait par l'intégration de ces nouvelles communautés au sein de la société. L'approche multiculturelle à l'égard de l'intégration des immigrés a dominé à la fin du XX^e siècle et dans les premières années du XXI^e siècle au Canada et en Australie. En Europe, ce fut le cas dans des pays comme la Suède et la Grande-Bretagne.

Accorder la citoyenneté à un immigrant constitue l'aboutissement de la dimension institutionnelle et juridique de l'intégration à la société d'accueil. Dans la tradition européenne, l'on distingue deux principes de base d'accession à la citoyenneté: l'*ius soli* (le droit du sol) et l'*ius sanguinis* (le droit du sang). Avec l'intensification des processus de migration, le rôle d'*ius domicili* devient de plus en plus important: un immigré peut obtenir la nationalité d'un pays donné seulement après un séjour continu d'une certaine durée sur le territoire du pays en question. Le principe d'*ius domicili* est complété dans divers pays par des exigences supplémentaires envers les personnes souhaitant obtenir la citoyenneté, comme, entre autres, la connaissance de la langue, de l'histoire et de la culture du pays d'accueil.

L'histoire et la pratique d'obtention de la citoyenneté en France et en Grande-Bretagne illustrent deux modèles différents d'intégration des immigrés, basés à la fois sur la conception républicaine et la conception libérale de citoyenneté.

L'appartenance à une communauté basée sur le modèle de citoyenneté républicain sanctionnée par l'attribution par l'État français de la nationalité française est régie par de nombreuses exigences de nature formelle, qui doivent assurer un haut niveau d'internalisation de la culture française.

La France a abandonné le modèle dominant d'attribution de la nationalité basé sur l'*ius soli* au temps de la Révolution française. Le primat de la condition de naissance sur le territoire français a été remplacé en 1804 par le principe d'attribution de la nationalité française aux hommes nés de père français. En pratique, au fil des siècles, les deux principes, *ius soli* et *ius sanguinis*, ont coexisté.

Comme le fait remarquer Magdalena Lesińska, dans la langue française le terme de nationalité est compris de deux manières, en tant que nationalité et citoyenneté. Dans le premier cas, la nationalité se

rapporte à la relation formelle et juridique entre l'individu et l'État. La citoyenneté implique en revanche le sentiment d'appartenance et de participation à la communauté nationale¹⁸.

Les régulations juridiques concernant l'obtention de la nationalité sous la Vème République illustrent le principe d'un individu qui, demandant la nationalité, se doit de le faire par désir de rejoindre la communauté nationale.

La conception assimilative d'intégration des immigrés en France se manifeste à travers trois principes: l'intégration des arrivants est un processus individuel, l'obtention de la nationalité est l'axe du processus d'intégration, l'intégration est liée à la notion d'égalité dans la vie sociale. Ces principes ont pour but de prévenir le regroupement d'immigrés de même origine en organisations et la création de minorités exigeant un traitement différent de celui du reste de la société au niveau culturel et politique.

La pratique du modèle d'assimilation a révélé que la doctrine d'intégration des immigrés en France est en contradiction avec la pratique institutionnelle et les réalités sociales¹⁹.

Le débat politique sur la limitation de l'immigration en France se poursuit depuis 2006, année où Nicolas Sarkozy, élu par la suite à la présidence de la V^e République, fut ministre de l'Intérieur. Le Problème de «l'endiguement» de l'afflux de personnes ne bénéficiant pas des ressources nécessaires pour faire partie du monde actif et constituant «une charge» pour le système de protection sociale français est devenu l'axe de la campagne présidentielle de ce candidat. A la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy, les promesses électorales ont été remplies avec la mise en place de nouvelles dispositions juridiques relatives à l'obtention et à la privation de la nationalité française, ainsi qu'à la possibilité d'expulser les personnes d'origine étrangère du territoire français.

Un débat sur une nouvelle loi relative à l'immigration a été initiée par l'Assemblée nationale fin septembre 2010, et une loi est passée le 16 juin 2011 sous le nom de *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*²⁰. La nouvelle législation a mis en place d'importantes

¹⁸ M. Lesińska, *Inkluzja polityczna imigrantów we współczesnej Europie (L'inclusion politique des immigrés dans l'Europe moderne)*, Varsovie 2013, p. 136.

¹⁹ P. Simon, *France and the Unknown Second Generation: Preliminary Results on social Mobility*, „*International Migration Review*”, 2003, pp. 1091–1119.

²⁰ *Loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, www.legifrance.gouv.fr, pdf, 9.02.2016.

restrictions dans la procédure d'obtention de la nationalité. Elle contient également des clauses facilitant l'expulsion par les autorités de personnes «indésirables». La législation permet d'expulser du territoire français les citoyens d'autres pays de l'Union européenne (y compris ceux de l'espace Schengen) dans le cas où ceux-ci résideraient sur une brève période et plusieurs fois d'affilée pendant les trois mois réglementaires d'autorisation de séjour sur le territoire français. L'un des points importants de la nouvelle loi sur l'immigration est la désignation, hors des points déjà existants aux postes-frontières et dans les aéroports, de «zones d'attente spéciales». Ces zones sont destinées aux groupes d'arrivants en situation irrégulière comptant au moins dix personnes. La nouvelle loi porte également de trente-deux à quarante-cinq jours la durée de détention des immigrés clandestins dans les centres de déportation.

La loi contient une clause controversée, permettant de priver de la nationalité française les personnes étrangères qui, dans une période allant d'un mois à dix ans suivant la date d'obtention de la nationalité, se sont rendues coupables d'homicide ou de tentative d'homicide sur des employés de la fonction publique (personnes dépositaires de l'autorité publique). Les citoyens d'autres pays européens et extra-européens, résidant sur le territoire d'autres États européens et extra-européens, présents sur le sol français pour une durée allant d'un à trois mois, peuvent en être expulsés s'ils constituent une menace à l'ordre public et se rendent, entre autres, coupables de vol, de mendicité agressive ou d'occupation illégale du sol.

La nouvelle loi sur l'immigration a été complétée par deux décrets passés par le gouvernement français le 30 janvier 2012: un décret instituant une *Charte des droits et des devoirs du citoyen français* au vu des articles du Code civil ainsi qu'un *décret relatif aux personnes aspirant à l'obtention de la nationalité française portant le numéro 2012-127, relatif au niveau et à l'évaluation des connaissances de l'histoire, de la culture et des droits sociaux français*. Toute personne demandant la nationalité française dans le cadre d'une naturalisation ou d'un processus de réunification familiale est tenue de signer la Charte des droits et des devoirs du citoyen français instituée par décret le 30 janvier 2012²¹. Dans le préambule, la Charte rappelle les principaux principes et valeurs de la V^e République Française et se réfère entre autres à la *Déclaration des Droits de l'Homme et du*

²¹ Décret n° 2012-126 du 30 janvier 2012 approuvant la charte des droits et devoirs du citoyen français prévue à l'article 21–24 du Code civil, www.legifrance.gouv.fr, pdf, 9.02.2016.

Citoyen du 2 août 1789, votée lors de la Révolution française. La Charte statue que le drapeau tricolore bleu-blanc-rouge est l'emblème national, l'hymne national est la Marseillaise et la représentation symbolique du pays Marianne. La devise de la France est «Liberté, Égalité, Fraternité». La langue de rigueur sur l'ensemble du territoire est la langue française. La fête nationale est célébrée le 14 juillet, date commémorant la prise de la Bastille pendant la Révolution de 1789. *La Charte des droits et des devoirs du citoyen français* stipule que la France est une république laïque indivisible, démocratique et sociale, dont les principes fondamentaux sont définis par la Constitution du 4 octobre 1958. *La Charte* établit la liste des principaux droits et devoirs du citoyen et insiste sur l'égalité de tous les membres de la société.

Malgré les promesses électorales faites par le socialiste François Hollande, souhaitant un retour aux principes du républicanisme français face aux immigrés depuis son élection à la présidence, en 2012, la législation n'a pas été modifiée.

En Grande-Bretagne, nous avons affaire à un modèle opposé à celui de l'assimilation. L'intégration, comme le souligne Arthur Marwick, signifie «l'égalité des chances, accompagnée de différenciation culturelle, dans une atmosphère de tolérance respectueuse²²». La diversité est considérée comme un trait inné de la société, ne résultant pas seulement des processus de migration. Dans le modèle britannique, l'accent est donc mis sur le fait d'assurer l'égalité à divers groupes sociaux, tout en conservant une cohésion sociale. La conception libérale de citoyenneté est le reflet du principe que la participation de tous les groupes dans la vie publique est leur droit indisputable et que l'acquisition de la nationalité se doit d'être un processus relativement facile.

La politique multiculturelle du début du XXI^e siècle est toutefois remise en question. Ses critiques soulignent son influence négative sur les fondements culturels de fonctionnement de la société britannique, sa cohésion, ainsi que l'unité nationale.

En réponse à la critique du modèle multiculturel, en 2009, le Parti travailliste a voté une Loi sur les frontières, la nationalité et l'immigration (*Borders, Citizenship and Immigration Act*). Son principe était de simplifier la législation relative à la loi sur l'immigration, de renforcer de la protection aux frontières, et de réformer le processus de nationalisation. Avant 2009, le processus de naturalisation était relativement rapide et demandait aux immigrés de première génération environ trois ans.

²² A. Marwick, *British Society Since 1945*, London 1990, p. 164.

Il requérait entre autres le passage d'un test de connaissances de la langue anglaise, du système politique et des droits civils. Les modifications les plus importantes dans la législation concernaient avant tout la mise en place de ce qu'on appelle une période d'essai pour l'éventuel futur citoyen britannique. Pendant cette période, le candidat doit dorénavant non seulement faire preuve de «bons traits de caractère», mais également participer activement à la vie de la communauté locale et travailler pour celle-ci. Ces dispositions peuvent être considérées comme une exemplification de la conception d'une citoyenneté méritée par l'effort, qui stipule que l'obtention de la nationalité est une récompense au vu des efforts réalisés pour la société²³.

L'arrivée au pouvoir du Parti conservateur suite aux élections parlementaires de 2010 n'a pas eu pour conséquence une modification de la principale ligne directrice de la politique d'intégration des immigrés mise en place par les gouvernements du Parti travailliste. Malgré la vive critique de certains milieux, la politique multiculturelle face à la question de l'intégration des immigrés a été maintenue. L'attention reste concentrée sur les législations destinées à éviter la discrimination et sur la promotion de la cohésion sociale et, dernièrement, sur la stratégie de gestion des migrations. Profitant de l'expérience de pays tels l'Australie et le Canada, le nouveau gouvernement prône la promotion d'une politique migratoire hautement sélective, dont le but est de maximaliser les bénéfiques pour le marché du travail britannique, en favorisant l'accueil d'une main-d'œuvre immigrée hautement qualifiée. Dans son discours de 2011, le Premier ministre David Cameron a maintenu les lignes directrices du nationalisme multiculturel (*multicultural nationalism*) lancé par les travaillistes, tout en soulignant que c'est une certaine pratique de mise en œuvre du modèle multiculturel qui a failli par le passé et non l'idée elle-même. Cameron a ainsi affirmé: «Au vu de la doctrine d'un État multiculturel, nous avons incité les représentants de différentes cultures à vivre des vies distinctes, séparés les uns des autres, mais séparés également du courant principal de la société. Nous avons failli à notre devoir en ne leur apportant pas une société à laquelle ils auraient aimé appartenir. Qui plus est, nous avons même toléré de la part de ces communautés des comportements totalement incompatibles avec nos principes. Au lieu d'inciter les gens à vivre isolés, nous devons de

²³ Borders, Citizenship and Immigration Act, Home Office: www.homeoffice.gov.uk, 9.05.2016.

façon claire montrer une identité nationale accessible à tous²⁴». Cameron a souligné que cette «identité accessible» doit se concentrer sur les valeurs d'un État libéral telles que la liberté d'expression, la démocratie, un état de droit, l'égalité des races et des sexes.

Une citoyenneté cosmopolite

Les processus de globalisation incluant les principaux domaines de fonctionnement des États incitent les chercheurs à une réflexion sur la crise de l'État-nation, auquel la notion de citoyenneté a toujours été rattachée. Comme l'écrit Zygmunt Bauman, c'est surtout l'indépendance culturelle, support principal de l'idée classique de l'idée de citoyenneté républicaine, qui subit actuellement le plus grand préjudice. L'individu, consommateur des ressources de corporations transnationales, devient membre du village global, dans lequel n'existent ni normes culturelles uniformes, ni normes morales, ni normes sociales. La politique d'homogénéisation des cultures est remplacée par la diffusion des cultures²⁵.

Une thèse surtout a gagné en popularité: celle d'une future citoyenneté devant être détachée de l'État-nation. La conception d'une citoyenneté cosmopolite a été relancée.

L'idée de citoyenneté cosmopolite est connue depuis l'Antiquité. La citoyenneté mondiale-cosmopolite se réfère à l'idéal stoïque d'une communauté d'hommes libres, reliés entre eux par des normes légales universelles²⁶. Pendant le siècle des Lumières, la pensée d'Emmanuel Kant révèle une idée de paix éternelle, devant constituer la forme la plus parfaite de communauté, une communauté d'hommes libres et pensants, citoyens du monde²⁷. Dans son homélie adressée à l'occasion de la Journée internationale de la paix en 2005, Jean-Paul II a présenté une notion de citoyenneté cosmopolite dans une perspective personnaliste:

²⁴ Citation: M. Farrar, *Multiculturalism in the UK: A Contested Discours*, [dans:] *Islam in The West. Key Issues in Multiculturalism*, M. Farrar, S. Robinson, Y. Walli, P. Wetherly (red.), London 2012, p. 18.

²⁵ Z. Bauman, *Ponowoczesność jako źródło cierpień*, (*La postmodernité, source de souffrances*), Varsovie 2000, pp. 352–354.

²⁶ M.T. Cicéron, «O cnotach» in *Pisma filozoficzne*, t. 2 (*Des vertus, dans Écrits philosophiques*), Varsovie 1960, *ibid.*, *O powinnościach*, *ibid.* (*Des devoirs*).

²⁷ I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności* (*Justification de la métaphysique des mœurs*) Varsovie 1984, pp. 47–48.

«L'appartenance à la famille humaine donne à chacun la citoyenneté du monde, en faisant de tout individu une entité détentrice de droits et de devoirs, car les hommes sont unis par la communauté de leur origine et de leur destinée supérieure²⁸».

Comme l'écrit Raciborski, actuellement, «le cosmopolitisme est un moyen de gérer la différence culturelle. Le principe du cosmopolitisme est de surmonter la dualité de ce qui est global et de ce qui est local, universel et particulier, national et international²⁹». En partant du principe que la notion de citoyen est détachée de l'État-nation, les conceptions modernes du cosmopolitisme ne constituent pas une théorie uniforme. Le discours de la pensée sociale moderne se concentre sur le problème de la situation de l'individu dans une autre entité que l'État-nation. Raciborski distingue trois perspectives d'analyse du cosmopolitisme moderne: le cosmopolitisme légal, pluraliste et post-national³⁰. Dans la perspective du cosmopolitisme légal, on s'accorde sur la future création d'une fédération mondiale d'États qui sera le dépositaire de la citoyenneté mondiale. Tous les citoyens auront des droits basiques égaux, garantis par une sorte de gouvernement mondial. Les États resteront toutefois les entités principales de cette fédération mondiale. Le cosmopolitisme est un moyen d'assurer la paix universelle, permettant par la même occasion de garantir à l'individu des droits naturels, ainsi qu'un éventail relativement limité de droits positifs, établis par la communauté universelle des hommes. Prenant part au débat sur l'avenir de l'Europe, Gerard Delanty voit la nécessité de créer une identité alternative à l'identité nationale. Dans la vision de Delanty la citoyenneté transnationale doit être une alternative «à la notion restrictive de nationalité». La citoyenneté ne peut être définie par les questions de nationalité ou le lieu de résidence. Elle ne devrait pas non plus se refléter dans la culture nationale de l'État. Combiner nationalité et citoyenneté donne à penser que les droits civiques ont été créés pour protéger l'unité et la cohésion de la culture dominante face aux influences de cultures étrangères. C'est pourquoi Delanty considère comme justifiée la création d'une citoyenneté internationale, dont les normes s'élèveraient au-delà des principes particuliers des cultures et des nationalités³¹.

²⁸ Jan Paweł II, *Orędzie papieskie na Światowy Dzień Pokoju (Homélie papale à l'occasion de la Journée internationale de la paix)* adressée le 1.01.2005.

²⁹ J. Raciborski, *La Citoyenneté en perspective...*, p. 234.

³⁰ *Ibid.*, pp. 230–232.

³¹ G. Delanty, *Citizenship In a Global Age: Society, Culture, Politics*, Buckingham 1999, pp. 53–58.

La perspective du cosmopolitisme pluraliste met en avant le processus de formation d'une société citoyenne mondiale constituée d'organisations et de mouvements transnationaux. La nationalité cesse d'être une source d'identité. La citoyenneté se réalise à tous les niveaux d'organisation de la société par l'intermédiaire de la société citoyenne, des communautés locales aux mouvements sociaux internationaux. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les réflexions d'Ulrich Beck. Beck, pour lequel l'Union européenne est un modèle et un espace d'expérimentation du cosmopolitisme, estime que son fondement est le dépassement de la dualité de ce qui est global et de ce qui est local, universel et particulier, national et international. Il croit nécessaire de détacher la citoyenneté de la nation, car les structures de l'État ne sont plus identiques à l'organisation politique de la société³².

Le troisième courant de cosmopolitisme est une perspective post-nationale, que nous retrouvons dans l'œuvre de Jürgen Habermas. Habermas est convaincu que la substitution totale de la citoyenneté nationale par une citoyenneté mondiale n'est pas prête de voir le jour avant longtemps. Les citoyennetés nationale et post-nationale «ont commencé à constituer un continuum» dont les contours sont à peine esquissés³³. Habermas présente des conceptions de «patriotisme constitutionnel». Les bases du patriotisme constitutionnel peuvent être constituées aussi bien par les traditions républicaines que libérales. La culture politique libérale crée les conditions d'existence de la pluralité et de l'intégrité de formes de vies coexistantes au sein d'une société multiculturelle. Grâce à une communication politique basée sur les principes du patriotisme constitutionnel de portée mondiale, le discours public établit les bases d'une entente et d'une coopération, ainsi qu'une loyauté politique entre les citoyens, sans pour autant détruire les liens et les obligations résultant de l'appartenance aux groupes originaux. La société multiculturelle doit se caractériser par une acculturation politique, ce qui donne la chance de créer des capacités de communication qui permettront de trouver un accord sur les questions importantes pour toute la communauté

³² U. Beck, *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej (Pouvoir et contre-pouvoir à l'époque globale. Nouvelle économie de la politique mondiale)*, Varsovie 2005, pp. 76–83. U. Beck, E. Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności (L'Europe cosmopolite. Société et politique de la seconde modernité)*, Varsovie 2009, pp. 42–45.

³³ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy (Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe)*, Varsovie 1993, pp. 34–35.

politique. Parvenir à un consensus international concernant des questions constitutives est possible d'après Habermas, dans la mesure où les procédures légales en vigueur seront respectées. Habermas croit que seule la citoyenneté démocratique sans limitations particulières pour quelque forme de vie sociale que ce soit peut constituer le fondement d'une définition du statut de citoyenneté mondiale³⁴.

Les débats menés sur les problèmes de l'évolution de la citoyenneté nationale trouvent leur reflet dans les changements en matière de politique migratoire de nombreux pays. Comme le fait remarquer Stephen Castles, la politique s'appuie sur des stratégies de gestion de la migration ou des migrations plus larges et plus complexes que les actions purement nationales³⁵. La mobilité cyclique et les migrations temporaires augmentant avec le progrès technologique des communications permettent aux migrants de conserver des liens avec leurs régions d'origine et de développer des contacts économiques, sociaux et culturels³⁶. L'activité transnationale en hausse exigeant un engagement en facteur temps croissant provoque une transformation des communautés existantes basées sur les contacts directs en communautés virtuelles communiquant à distance. Les communautés transnationales deviennent le cadre d'actions, de tissage de liens et de formation de l'identité pour un nombre croissant de personnes rattachées à deux pays ou plus. Les transmigrants sont des personnes qui, suite à leur migration, deviennent membres de nombreuses communautés transnationales, dont l'activité transnationale est l'axe de vie central³⁷. Comme l'écrit Castles, les individus à identité multiple «devraient être inclus dans toute la palette des communautés politiques [...] avoir la possibilité de participer à un pouvoir localisé dans de nouveaux espaces transnationaux, subnationaux, publics et privés³⁸».

Les chercheurs prévoient que le nombre de personnes ayant des liens avec plus d'une communauté va croître. La double nationalité ou la multiple nationalité sont de plus en plus fréquentes. La citoyenneté

³⁴ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego (Droit et démocratie: entre faits et normes)*, Varsovie 2005, p. 571.

³⁵ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we... (Migrations dans le...)*, p. 225.

³⁶ *Ibid.*, p. 51.

³⁷ N. Glick Schiller, *Citizens in Transnational Nation-State: The Asian Experience*, [dans:] K. Olds (red.), *Globalization and the Asia-Pacific: Contested Territories*, London 1999, pp. 202–218.

³⁸ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we... (Migrations dans le...)*, p. 68.

nationale en tant que catégorie déterminant l'apparence des modèles d'immigration va se trouver fortement modifiée sous l'influence des migrations transnationales. Une forme de citoyenneté transnationale va finir par se former³⁹.

L'Union européenne offre un exemple de citoyenneté de type nouveau. Sur la base du traité de Maastricht, ratifié par les membres de l'UE en 1993, une citoyenneté européenne a été créée. Cette citoyenneté comprend: le droit de se déplacer librement et de résider dans l'ensemble des pays membres, le droit de vote, le droit de se présenter en tant que candidat à des élections locales et aux élections au Parlement européen du pays de résidence, le droit à la protection diplomatique de la part de diplomates de tout pays de l'UE dans un pays tiers, le droit de déposer des pétitions au Parlement européen et d'avoir recours à un médiateur. Par le traité d'Amsterdam de 1997, des compétences communautaires ont été instituées dans le domaine de la migration et du droit d'asile, déterminant certaines normes communes de traitement des personnes déposant une demande d'asile et des migrants. Toutefois, les conditions concrètes et particulières ainsi que leur mise en application font partie de la sphère souveraine de chacun des pays membres⁴⁰.

Au vu de la crise des conceptions classiques de l'intégration des immigrés et de la naissance de conceptions nouvelles, on peut se demander si, au niveau des politiques de migration des différents États, des changements vont voir le jour, pouvant servir de base à une formation des citoyens libre des caractéristiques de la vie en diaspora. Ces caractéristiques, d'après Andrzej Chodubski, sont le consumérisme, la volatilité des attitudes, des comportements, des valeurs, des options idéologiques et politiques, la technicité à outrance menant à une perception superficielle, l'infantilisme, la «vulgarisation» des relations humaines⁴¹.

La création de conditions légales et institutionnelles qui permettraient de concevoir les migrations davantage en tant que valeur citoyenne,

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid., p.69.

⁴¹ A. Chodubski, *O migracjach we współczesnej Europie*, „Cywilizacja i Polityka Zeszyty Naukowe” 2013, Nr 11 (*Des migrations dans l'Europe moderne. Civilisation et Politique. Cahiers scientifiques 2013*), numéro 11, p. 90.

facteur de développement culturel, plutôt que comme force générant «des phénomènes négatifs de la réalité culturelle des États et des nations» reste dans la sphère des problèmes non résolus⁴².

RÉSUMÉ

Les idées classiques de citoyenneté républicaine et libérale, ainsi que les conceptions d'intégration des immigrés qui prennent racine dans ces idées, analysées dans la perspective des migrations globales, sont en crise. La citoyenneté, perçue par le prisme de l'appartenance en tant que membre d'un État, et donc le respect d'un ensemble de droits et de devoirs face à l'État ainsi que de compétences citoyennes, est devenue dans les pays multinationaux et les communautés au stade de «super-diversity» créées suite aux migrations l'objet de débats à caractère idéologique, mais également de réflexions sur les pratiques d'intégration des immigrés. Les problèmes sociaux résultant des principes des deux principales conceptions, l'intégration en tant qu'assimilation, basée sur l'idée d'une citoyenneté républicaine, et une politique multiculturelle fondée sur l'idée d'une citoyenneté libérale, ont remis au goût du jour l'idée d'une citoyenneté transnationale (cosmopolite).

La principale thèse de cet article aborde les dysfonctions des modèles d'intégration appliqués, liés aux idées classiques de citoyenneté. Cette thèse est présentée sur fond d'analyse des changements législatifs au niveau des politiques migratoires de deux pays: La France et la Grande-Bretagne. La conception d'une citoyenneté transnationale a été mise en parallèle avec la législation de l'Union européenne.

Urszula Kurcewicz

IMMIGRANT INTEGRITY MODELS IN THE LIGHT OF THE CONCEPT OF CITIZENSHIP. IN SEARCH OF NEW MEANINGS IN AN INCREASINGLY GLOBAL WORLD

The traditional ideas of citizenship, both republican and liberal, as well the conceptions of immigrant integration that are deeply rooted in them, are undergoing a serious crisis when we analyse them from the perspective of global migration. In modern multinational states and societies at the super-diversity stage, which are emerging as a consequence of migrations, citizenship viewed through the prism of membership of a country, including the rights and obligations towards the

⁴² Ibid., p. 93.

state as well as civic competence, has become a topic of ideological debate and deliberation on the integration of immigrants. The social issues that follow from the assumptions of two basic conceptions: integration as assimilation based on the idea of republican citizenship and multinational policy based on the tradition of liberal citizenship, have enlivened the idea of transnational (cosmopolitan) citizenship.

The main thesis of the article, involving the dysfunctionality of the established integration models related to classical ideas of citizenship, has been presented against the background of an analysis concerning changing legislation in terms of migration policies in France and Great Britain. The concept of transnational citizenship has also been related to EU legislation.

KEY WORDS: *migration, citizenship, assimilation, multiculturalism, cosmopolitanism*

Bibliographie

- Arystoteles (Aristote), *Polityka (Politique)*, Varsovie 2004.
- Baszkiewicz J., *Powszechna historia ustrojów państwowych, (Histoire commune des régimes étatiques)*, Gdańsk 1998.
- Bauman Z., *Ponowoczesność jako źródło cierpień (La postmodernité, source de souffrances)*, Varsovie 2000.
- Beck U., *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej (Pouvoir et contre-pouvoir à l'époque globale. Nouvelle économie de la politique mondiale)*, Varsovie 2005.
- Beck U., Grande E., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności (L'Europe cosmopolite. Société et politique de la seconde modernité)*, Varsovie 2009.
- Berlin I., *Cztery eseje o wolności (Quatre essais sur la liberté)*, Varsovie 1994.
- Borders, Citizenship and Immigration Act*, Home Office: www.homeoffice.gov.uk, 9.05. 2016.
- Castles S., Miller M., *Migracje we współczesnym świecie (Les migrations dans le monde moderne)*, Varsovie 2011.
- Chodubski A., *O migracjach we współczesnej Europie*, „Cywilizacja i Polityka Zeszyty Naukowe”, 2013, Nr 11.
- Cicéron M.T., *O cnotach*, [w:] *Pisma filozoficzne*, t. 2 (*Des vertus, dans Écrits philosophiques*), Varsovie 1960.
- Cicéron, M.T. *O powinnościach*, [w:] *Pisma filozoficzne*, t. 2 (*Des devoirs, dans Écrits philosophiques*), Varsovie 1960.

- Cicéron M.T., *Pisma filozoficzne (Ecrits philosophiques)* t. 2: *O państwie. O prawach. O powinnościach. O cnotach (De l'État. Des droits. Des devoirs. Des vertus.)*, Varsovie 1960.
- Décret n° 2012-126 du 30 janvier 2012 approuvant la charte des droits et devoirs du citoyen français prévue à l'article 21–24 du Code civil, www.legifrance.gouv.fr, pdf, 9.02.2016.
- Delanty G., *Citizenship In a Global Age: Society, Culture, Politics*, Buckingham 1999.
- Dziubka K., *Obywatelstwo jako vertu podmiotu demokracji (La Citoyenneté en tant que vertu de la démocratie)*, Wrocław 2008.
- Farrar M., Robinson S., Walli Y., Wetherly P. (eds.), *Islam in The West. Key Issues in Multiculturalism*, London 2012.
- Glick Schiller N., *Citizens in Transnational Nation-State: The Asian Experience*, [in:] Olds K. (ed.), *Globalization and the Asia-Pacific: Contested Territories*, London 1999.
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego (Droit et démocratie: entre faits et normes)*, Varsovie 2005.
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy (La citoyenneté face à l'identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe)*, Varsovie 1993.
- Holmes S., *Anatomia antyliberalizmu (Anatomie de l'anti-libéralisme)*, Cracovie 1988.
- Jan Paweł II, *Orędzie papieskie na Światowy Dzień Pokoju (Homélie papale à l'occasion de la Journée internationale de la paix)* adressée le 1.01.2005.
- Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności (Justification de la métaphysique des mœurs)* Varsovie 1984.
- Kłoczowski P., *Bitwa książek. Konfrontacja Arystotelesa z nowożytną filozofią polityczną (La bataille des livres. Confrontation d'Aristote avec la philosophie politique moderne)*, Cracovie 2007.
- Kymlicka W., Wayne N., *Obywatelstwo w kulturowo różnych społeczeństwach. Problemy, konteksty, pojęcia (La citoyenneté dans des sociétés culturellement mixtes). Problèmes, contextes, notions*, [w:] B. Misztal, M. Przechodzień (red.) *Aktualność wolności. Wybór tekstów, (L'actualité de la liberté). Textes choisis* Varsovie 2005.
- Kymlicka W., *Współczesna filozofia polityczna. Wprowadzenie, (Introduction à la philosophie politique moderne)*, Cracovie 1998.
- Loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, www.legifrance.gouv.fr, pdf, 09.02.2016.

- Lesińska M., *Inkluzja polityczna imigrantów we współczesnej Europie (L'inclusion politique des immigrés dans l'Europe moderne)*, Varsovie 2013.
- Marwick A., *British Society Since 1945*, London 1990.
- Raciborski J., *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej (Perspective sociologique de la citoyenneté)*, Varsovie 2011.
- Seligman A.B., *Komentarze o społeczeństwie obywatelskim o obywatelskiej cnocie w ostatniej dekadzie XX wieku (Commentaires sur la société civile et les vertus civiques dans la dernière décade du XX siècle)*, [w:] J. Szacki (textes choisis), *Ani książkę, ani kupiec: Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej (Ni prince, ni marchand: le citoyen). Idée d'une société civile dans la pensée moderne)*, Cracovie 1997.
- Simon P., *France and the Unknown Second Generation: Preliminary Results on social Mobility*, „*International Migration Review*”, 2003.
- Soysal Y.N., *Limits of Citizenship. Migrants and post-national Membership in Europe*, Chicago–London 1994.
- Trzeciński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji (La citoyenneté en Europe. De l'histoire des idées et des institutions)*, Varsovie 2006.

ANNA FRANKIEWICZ-BODYNEK, ANNA PAWLAK (RED.)

*Środki ochrony praw człowieka
w państwach postsocjalistycznych.
Zagadnienia wybrane*

AT Wydawnictwo,
Kraków 2015, 348 s.

(Sabina Grabowska)

RECENZJE

Monografia *Środki ochrony praw człowieka w państwach postsocjalistycznych. Zagadnienia wybrane* pod redakcją Anny Frankiewicz-Bodynek i Anny Pawlak to ciekawe, i co ważniejsze, rzetelne ujęcie zagadnień z zakresu ochrony praw człowieka w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Wszystkie dwadzieścia jeden tekstów składających się na publikację dotyczy problemów związanych ze stosowaniem regulacji prawnych różnych systemów praw człowieka, tj. krajowych, regionalnych i międzynarodowego. Autorzy starali się ukazać, na jakim etapie są analizowane państwa pod względem wprowadzania prawa międzynarodowego i europejskiego dotyczącego ochrony wolności i praw. Przedstawiono mechanizmy zawarte w regulacjach prawnych Polski i państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz

to, w jaki sposób funkcjonują one na tle gwarancji ochrony wolności i praw zapewnionych przez organizacje międzynarodowe i Unię Europejską. Jedyna uwaga, jaka nasuwa się po analizie tekstów w odniesieniu do tytułu monografii, jest taka, że analizowane państwa były swego czasu państwami socjalistycznymi nie jest decydującym kryterium przy doborze tekstów składających się na niniejszą publikację i może zasadniej by było uwypuklić inną ich wspólną cechę, a mianowicie to, że są to państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Publikację rozpoczyna ciekawy tekst autorstwa Anny Młynarskiej-Sobaczewskiej „Niewidzialne różnice. Treść praw człowieka a kulturowe uwarunkowania systemów ich ochrony”. Autorka zauważa, iż „prawa człowieka będą wiele kontrowersji na zupełnie

elementarnym poziomie, ujawniających się nie tylko w piśmiennictwie, ale także w dokumentach międzynarodowych. Jedną z takich kwestii, która wciąż budzi spory i wątpliwości jest problem uniwersalizmu praw człowieka, który kwestionowany bywa z różnych pozycji i przez badaczy reprezentujących wiele dziedzin nauk społecznych.” (s. 10). Stawia również pytanie: „Czy zatem prawa człowieka są uniwersalne – jak deklarują „kamienie węgielne” regulujące tę dziedzinę prawa, czyli Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta na Zgromadzeniu Ogólnym Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r.” Dal-sza część pracy jest udaną próbą odpowiedzi na postawione pytanie poprzez analizę aktów prawnych oraz poglądów doktryny na nie.

Kolejny tekst „Suwerenność państwa i zwierzchnictwo narodu a status prawny jednostki” jest autorstwa Agnieszki Bień-Kacały. Autorka na wstępie sugeruje „uczynienie problemu suwerenności państwa i suwerenności narodu punktem odniesienia do ustalenia jako nadrzędnej kategorii ochrony praw jednostki. Niekiedy bowiem możemy dostrzec różnice w zapewnieniu właściwego statusu osoby ludzkiej w zależności od centralnej wartości w działaniu władz publicznych. Celem jest przy tym wykazanie, że w tej swoistej hierarchii wartością nadrzędną jest zwierzchnictwo narodu i w konsekwencji także ochrona praw jednostki”. Następnie Autorka w sposób analityczny przedstawia zasygnalizowane zagadnienie i w formie zasługującej na aprobatę.

Aleksandra Syryt w artykule „Warunki ingerencji prawodawczej w prawa człowieka w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Rozważania o zakazie nadmiernej ingerencji” podejmuje się analizy podstawowych warunków dopuszczalności ingerencji prawodawczej w prawa człowieka występujących w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Jego celem jest: rozpoznanie, czy w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, kwestia zakazu nadmiernej ingerencji w prawa człowieka znajduje odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawnych, a jeśli tak, jaki jest zakres tej regulacji. Stawiany cel został osiągnięty. Podsumowanie artykułu stanowią precyzyjne wnioski.

Kolejne dwa teksty są filozoficznymi ujęciami zagadnień związanych z prawami człowieka. Paweł Polaczuk w opracowaniu: „Autonomia osoby. Kilka uwag” za cel stawia zarysowanie źródeł związków pojmowania człowieka jako podmiotu autonomicznego z prawem, historycznych źródeł tej relacji, której istnienia nie neguje się w literaturze przedmiotu. Autor starał się zasygnalizować aktualność wspomnianego problemu przedstawiając uwagi dotyczące zasady autonomii moralnej podmiotu jako zasady harmonizującej i koordynującej sfery polityki, prawa i moralności. Natomiast w tekście „Uzasadnienie wolności słowa w ujęciu nowożytnej naturalistycznej i antynaturalistycznej filozofii prawa” Wojciech Włoch porównuje dwa typy nowożytnej filozofii prawa – naturalistycznej i antynaturalistycznej, które podejmują próbę uzasadnienia wolności słowa.

W konkluzji stwierdza, iż idea wolności słowa, z punktu widzenia pierwszej teorii, pozwala zrealizować ideę ustroju demokratycznego jako w najpełniejszym stopniu odpowiadającego naturze ludzkiej, natomiast z punktu widzenia drugiej teorii – pozwala zrealizować przyrodzone prawa człowieka, bowiem tutaj zasada suwerenności ludu jest pochodną zasady autonomii.

Anna Pawlak w artykule „Mechanizmy monitorowania praw człowieka w systemie ONZ na przykładzie krajów Europy Środkowo-Wschodniej” podjęła udaną próbę przedstawienia mechanizmów monitorowania praw człowieka w systemie ONZ. Za przykład zostały wzięte państwa Europy Środkowo – Wschodniej. Autorka analizuje działania w ramach systemu politycznego oraz systemu traktatowego, ze szczególnym uwzględnieniem aktywności Komitetu Praw Człowieka.

Natomiast Jerzy Jaskiernia w opracowaniu „Wpływ Rady Europy na kształtowanie systemu instytucjonalnych gwarancji ochrony praw człowieka w państwach Europy Środkowej i Wschodniej” stara się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu instytucjonalne gwarancje ochrony praw i wolności człowieka wynikają z warunkowań wewnętrznych, a w jakim powstały pod wpływem oddziaływania standardów oferowanych w tej dziedzinie przez organizacje międzynarodowe. Autor ze znanstwem tematu analizuje wpływ standardów promowanych przez Radę Europy na demokratyczne zmiany zachodzące po 1989 roku w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Poprawnie wycią-

ga wnioski. Wzrost naukowy publikacji podnosi licznie cytowana literatura.

Kolejny tekst, którego autorką jest Hanna Bajorek i jak wskazuje jego tytuł „Prawo do godności osobistej osadzonych w warunkach więziennych w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko wybranym państwom Europy Wschodniej, a także stanowiska sądów w Polsce” jest rzetelną analizą orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz polskiego w sprawach dotyczących naruszenia godności osobistej osób odbywających karę pozbawienia wolności w zakładach karnych i osadzonych w aresztach śledczych.

W artykule „Instytucjonalne gwarancje i ochrona prawa człowieka do informacji na temat środowiska w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej” autorki Oksana Cabaj i Olga Łachacz skoncentrowały się na prawie do informacji o środowisku, jego ochronie i gwarancjach instytucjonalnych. Odniosły się do takich zagadnień, jak m.in.: – podmiot, który może żądać informacji oraz to, czy musi wykazać interes prawny lub faktyczny; – organ lub organy, które są zobowiązane do udzielania informacji; – rodzaj informacji podlegających udostępnieniu; – zakres zwolnienia z obowiązku; – forma, termin oraz ewentualne koszty udostępnienia informacji; – odwołanie od decyzji odmownej lub braku decyzji udostępniającej informację o środowisku.

Rozdział monografii „Realizacja prawa do wspólnego dziedzictwa kulturalnego oraz do własnej tożsamości narodowej i etnicznej w stosunkach

polsko-ukraińskich” stanowi rzetelne opracowanie analizowanego tematu. Anna Frankiewicz-Bodynek wykazała się znajomością omawianych zagadnień dotyczących realizacji wybranych praw III generacji, a mianowicie prawa do wspólnego dziedzictwa i prawa do własnej tożsamości narodowej i etnicznej. Za cel autorka obrała sobie wykazanie, jak Rzeczpospolita Polska i Ukraina kształtują swoje relacje w zakresie realizacji i ochrony tytułowych praw w oparciu o prawo międzynarodowe. I cel ten został osiągnięty.

Przedmiotem analizy tekstu „System ochrony praw człowieka i obywatela w państwach postjugosłowiańskich” jest system ochrony praw człowieka i obywatela w państwach postjugosłowiańskich z pominięciem Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa. Wykluczenie tych dwóch państw autor Jacek Wojnicki uzasadnia tym, że pierwsze z nich posiada statusu „protektoratu UE” trudno traktować jako samodzielny i „okrzepły byt” państwowy, a drugie dopiero kształtuje swoje instytucje polityczno-prawne po deklaracji niepodległości w lutym 2008 roku. Autor wykazał się dobrą znajomością regulacji prawnych analizowanych państw.

Anna Magdalena Kosińska, autorka tekstu „Agencja Praw Podstawowych – działania i ich ocena w zakresie wzmocnienia gwarancji praw jednostki i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego” za cel obrała podsumowanie działalności oraz ocenę efektywności stosunkowo nowej instytucji jaką jest Agencja Praw Podstawowych. Autorka wykazała się dobrą znajomością analizowanego te-

matu. Przedstawia kolejno charakter, genezę powstania i podstawy prawne działalności oraz działalność Agencji na rzecz społeczeństwa obywatelskiego w latach 2007–2012.

Iwona Wróblewska w opracowaniu „Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na kształtowanie standardu równego traktowania na Węgrzech” podjęła udaną próbę analizy wpływu członkostwa Węgier w Unii Europejskiej na wewnętrzne regulacje prawne oraz kształtowanie się standardu równego traktowania tego państwa. Autorka wykazała się dobrą znajomością analizowanego tematu. Merytoryczną wartość tekstu podnoszą trafne wnioski oraz literatura.

Anna Chmielarz-Grochal oraz Jarosław Sułkowski w publikacji „Kompetencja sądów konstytucyjnych państw Grupy Wyszehradzkiej w zakresie kontroli konstytucyjności prawa pochodnego Unii Europejskiej” podjęli próbę oceny funkcjonowania prawa tworzonoego przez Unię Europejską w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Grupy Wyszehradzkiej, czyli Polski, Czech, Słowacji i Węgrzech, ze względu na podobieństwo kulturowe, historyczne i prawne. Autorzy wykazali się dobrą znajomością analizowanego tematu.

Kolejny tekst autorstwa Anny Deryng, „Istota i znaczenie instytucji Publicznego obrońcy Praw Republiki Słowackiej” jest analizą instytucji ombudsmana na Słowacji tzw. Publicznego obrońcy Praw. Autorka przedstawia kolejno genezę, pozycję prawno-ustrojową, zakres kompetencji oraz procedury związane z naruszeniem praw jednostki. Ponadto

wskazuje różnice pomiędzy polskimi regulacjami tejże instytucji. Opracowanie ciekawe, a temat mało eksplloatowany.

Andrzej Pogłódek w publikacji „Instytucja Kanclerza Sprawiedliwości jako organ ochrony praw człowieka w Estonii” postawił sobie za cel przedstawienie uprawnień estońskiego Kanclerza Sprawiedliwości, które służą ochronie praw i wolności człowieka w Estonii, w szczególności sprawowanie nadzoru nad zgodnością z Konstytucją i ustawą aktów podustawowych, zapewnianie przestrzegania przez podmioty wykonujące władzę publiczną praw i wolności oraz zasad dobrej administracji, prowadzenie postępowania pojednawczego w sprawach o dyskryminację oraz zadania z zakresu promowania zasady równości. I cel ten został osiągnięty.

Małgorzata Grzesik-Kulesza w tekście „Działalność polskiego ombudsmana w latach 2006–2012” przybliżyła praktyczne aspekty działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Autorka położyła nacisk na jego działalność w latach 2006–2012. Tematyka ciekawa z punktu widzenia ochrony praw człowieka i obywatela, w szczególności dla osób z innych państw badających zagadnienia związane z funkcjonowaniem instytucji polskiego Rzecznika Praw Obywatelski.

Następny autor, Mariusz Śladkowski w artykule „Niezawisłość sędziego jako środek służący realizacji prawa do sądu w świetle Konstytucji RP” za cel obrał sobie analizę istoty i znaczenia prawnego zasady niezawisłości jako istniejącego od wieków, immanentnego atrybutu władzy są-

dziowskiej. Zasada ta, jak próbowano wykazać, stanowi, z jednej strony jedną z najbardziej charakterystycznych cech ustrojowych sądownictwa, z drugiej zaś, jeden z warunków *sine qua non* demokratycznego państwa prawa. Autor wykazał się dobrą znajomością regulacji.

Tekst „Wpływ Konwencji o ochronie praw człowieka na ewolucję prawa do pomocy tłumacza w polskiej procedurze karnej” stanowi rzetelną analizę ewolucji prawa do pomocy tłumacza w polskiej procedurze karnej pod wpływem Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjętej w Rzymie w dniu, 4 listopada 1950 roku. Adrianna H. Ochnio wykazała się dobrą znajomością opracowanego tematu. Merytoryczną wartość tekstu podnoszą trafne wnioski oraz literatura.

Anna Tunia w artykule „Prawo do uzewnętrzniania przekonań religijnych jako wyraz gwarancji wolności sumienia i religii jednostki w prawie III RP” poddaje analizie prawa jednostki do uzewnętrzniania przekonań religijnych jako jednego z podstawowych przejawów wolności sumienia i religii gwarantowanej osobom przez polskie przepisy prawne. Dlatego też w sposób rzetelny został przybliżony zakres podmiotowy i przedmiotowy tej wolności, formy jej uzewnętrzniania oraz istniejące instrumenty ochrony wolności religijnej jednostek.

Tekst „Ochrona godności osoby ludzkiej w art. 5 Kodeksu cywilnego” Piotra Zamelskiego stanowi analizę istoty i znaczenia prawnego godności osoby ludzkiej jako wartości prawnonaturalnej wyznaczającej za-

sadniczy cel działania prawodawcy. W następnej kolejności autor przedstawia wybrane aspekty art. 5 KC, które w szczególności wiążą się z ochroną tejże godności oraz zastosowanie art. 5 KC w orzecznictwie sądowym. Podsumowując, Autor dochodzi do wniosku, że „Funkcja ochronna art. 5 KC wobec godności osobowej wyraża się w szczególności w zakazie korzystania z prawa podmiotowego w sposób sprzeczny z normami moralnymi, które ustawodawca poddał jurydyzacji i określił jako zasady współżycia społecznego”.

Reasumując, monografia „Środki ochrony praw człowieka w państwach postsocjalistycznych. Zagadnienia wybrane” pod redakcją naukową Anny Frankiewicz-Bodynek i Anny Pawlak ukazuje instrumenty ochrony wolności i praw człowieka przyjęte w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w byłych republikach radzieckich, na Węgrzech, a kilka opracowań odnosi się do rozwiązań państw, jakie powstały po rozpadzie Jugosławii. Państwa te przeszły długą drogę od nierespektowania praw człowieka, aż do akceptacji zachodniego systemu

wartości i systemu prawnego. Dlatego też, zdaniem redaktorów publikacji, ważne jest, aby ukazać, na jakim etapie są aktualnie te państwa pod względem wprowadzania prawa międzynarodowego i europejskiego w zakresie ochrony wolności i praw.

W monografii przedstawione zostały mechanizmy przewidziane w regulacjach prawnych Polski i innych wybranych państw europejskich oraz to, w jaki sposób funkcjonują one na tle gwarancji ochrony wolności i praw zapewnionych przez organizacje międzynarodowe i Unię Europejską. Monografia dotyka aktualnie ważnych problemów efektywności ochrony praw człowieka, ukazując powiązania i porównując systemy ochrony z różnych państw. Dlatego też publikacja ta jest ważnym przyczynkiem do dyskusji o prawach człowieka i obywatela oraz uświadamia nam, w którym kierunku powinny ewoluować nie tylko prawodawstwo, ale również myślenie i podejście każdej osoby żyjącej w państwach europejskich i wychowanych w kulturze prawa stanowionego.

Sabina Grabowska

PAWEŁ ŚCIGAJ

*Tożsamość narodowa. Zarys problematyki*Księgarnia Akademicka,
Kraków 2012, 464 s.

(Ewelina Białkowska)

RECENZJE

Kim jesteśmy? – odpowiedzi na to pytanie poszukują nie tylko jednostki, ale i grupy społeczne, w tym narody i społeczeństwa. Snują one swoistą refleksję na temat swojej tożsamości, sięgając często do historii, do swoich korzeni. Odkrywają zarówno jej blaski jak i cienie. Państwa dążą do określenia oraz kultywowania swojej tożsamości narodowej i charakteru narodowego. Jednakże często stają przed wyzwaniem, które mogą doprowadzić do załamania dotychczasowej wizji swojego jestestwa i budowania jej na nowo. Istotną rolę odgrywa również poczucie tożsamości grup etnicznych bądź mniejszości narodowych, które egzystując razem z grupą narodowościowo dominującą w ramach danego państwa, stawiają często interesy partykularne nad dobro ogółu.

Odpowiedzią na zapotrzebowanie teoretycznego konstrukt w tym zakresie jest problematyka poruszana w książce pt. *Tożsamość narodowa. Zarys problematyki* Pawła Ścigaja. Na rynku wydawniczym nie było jak dotąd pozycji, która analizowała by tożsamość narodową z wieloaspektowego punktu widzenia. Dotychczas na uwagę zasłużyły prace Zbigniewa Bokszańskiego, które podmiotem tożsamości uczyniły albo jednostkę, jak w publikacji *Tożsamość, interakcja, grupa. Tożsamość jednostki w perspektywie teorii socjologicznej* (1989) albo zbiorowość jak w książce pt. *Tożsamości zbiorowe* (2005), a także dorobek naukowy Antoniny Kłoskowskiej i jej rozważania na temat kultury narodowej, m.in. w pozycji pt. *Kultury narodowe u korzeni* (1996).

Do kręgu zainteresowań badawczych Pawła Ścigaja należą teoria polityki, psychologia i socjologia polityki oraz metodologia badań społecznych. Jest m.in. współautorem pozycji *Kim jesteś politologu? Historia i stan dyscypliny w Polsce*, t. I (2011), t. II (2012) oraz *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce* (2013). Jednak zagadnienie tożsamości wydaje się być szczególnie obszarem jego zainteresowań, gdyż Paweł Ścigaj poświęcił mu szereg artykułów naukowych, swoją rozprawę doktorską pt. *Teoretyczne i metodologiczne aspekty badań nad tożsamością narodową w naukach społecznych*, a także recenzowaną przeze mnie książkę.

Prowadzone badania nad tożsamością narodową cechują się wielowątkowością, złożonością teoretyczno-metodologiczną i różnorodnością spojrzenia. Nie sprzyja to, jak słusznie zauważa autor, precyzji języka i jasności naukowej debaty. Stan pewnego rodzaju niespójności teoretycznej i metodologicznej stanowi punkt wyjścia do rozważań podjętych w publikacji. Celem jest przedstawienie badań na tożsamością narodową i ukazanie w niej dwóch podmiotów tej tożsamości – jednostki i narodu (s. 8).

Przewodnią tezę książki jest przekonanie o zależności teoretycznej i metodologicznej kategorii tożsamości od innych koncepcji. Badanie tożsamości narodowej zawsze wymaga przyjęcia jakiejś szerszej perspektywy, czy to w przypadku tożsamości jednostki, która jest różnie charakteryzowana czy też tożsamości narodu (uzależnionej od definicji narodu). Celem praktycznym opracowania uczyniono

upowszechnienie wiedzy teoretycznej i metodologicznej na temat tożsamości narodowej.

Na publikację składa się trzynaście rozdziałów. W pierwszym z nich autor podejmuje kwestię istoty tożsamości, odwołując się do fundamentów filozoficznych. Poczynając od starożytności, przedstawia pochodzenie idei tożsamości, ukazuje główne linie sporów, jakie toczą się w debacie filozoficznej, m.in. w zakresie źródeł tożsamości czy też jej wieloznaczności oraz opisuje filozofię podmiotowości i koncepcje tożsamości nowożytnej.

W rozdziale drugim Paweł Ścigaj poszukuje przyczyn problematyki tożsamości w świecie nowoczesnym i ponowoczesnym, zwracając uwagę na zmiany w zakresie rozumienia podmiotowości oraz na przekształcenia świata społecznego, w wyniku których różne podmioty stają w obliczu rekonstrukcji wizji swojej tożsamości.

Rozdział trzeci poświęcony został prezentacji pojęcia tożsamości w naukach społecznych. Autor ukazuje jego wieloznaczność, przywołując typologie skonstruowane przez licznych badaczy. Podejmuje również próbę dookreślenia omawianego terminu poprzez wskazanie jego wymiarów, tworząc autorski sześcian podejść w badaniach nad tożsamością w naukach społecznych (s. 102).

W czwartym rozdziale przedstawiona jest problematyka związana z tożsamością narodową i jej relacjami z takimi pojęciami jak naród, nacjonalizm, patriotyzm. Po raz pierwszy wprowadzone zostaje zagadnienie tożsamości narodowej. Nacisk położo-

ny jest na rozumienie wymienionych pojęć wraz ze wskazaniem sporów definicyjnych i genetycznych.

Rozdział piąty to przegląd stanowisk badawczych tożsamości narodowej z podziałem na koncepcje tożsamości narodowej jednostki i zbiorowej tożsamości narodowej. Autor rozwija w nim również swoją autorską typologię zasygnalizowaną w rozdziale trzecim.

Rozdział szósty poświęcony jest omówieniu terminów bliskoznacznych, takich jak charakter narodowy, świadomość narodowa, pamięć zbiorowa, stereotypy i uprzedzenia narodowe, tożsamość kulturowa, tożsamość etniczna i ich relacji w stosunku do tożsamości narodowej.

Kolejne rozdziały od siódmego do trzynastego są prezentacją tożsamości narodowej według następujących podejść badawczych: psychospołecznego, tożsamości społecznej, interakcyjnego, kulturalistycznego, „długiego trwania” narodów, konstruktywistycznego, w podejściu opinii publicznej. Autor omawia rozumienie tożsamości narodowej, przywołuje teorie, typologie, dorobek naukowy badaczy oraz debaty i linie sporów istniejące w ramach danego podejścia. Rozpoczyna od koncepcji, w świetle których podmiotem jest jednostka, jak w podejściach: psychospołecznym, tożsamości społecznej, interakcyjnym, kulturalistycznym, kończąc na koncepcjach tożsamości zbiorowych w podejściach: „długiego trwania” narodów, konstruktywistycznym, opinii publicznej.

Paweł Ścigaj ma świadomość ograniczonego zakresu niniejszej publika-

cji i podkreśla, że nie rości sobie prawa do traktowania jego książki jako dzieła opisującego całościowo problematykę tożsamości narodowej. Zdaje sobie również sprawę, że tego rodzaju synteza nie jest nowatorska. Jednak celem tego przedsięwzięcia ma być połączenie rozmaitych stanowisk we względnie spójny opis debaty teoretycznej nad zjawiskiem tożsamości narodowej w naukach społecznych. Dlatego myślę, że założenie autora w tym zakresie powiodło się. Postawione tezy zostały udowodnione, a cele zrealizowane. Z lektury książki wynika, że określenie podmiotu tożsamości wyznacza kierunki i zakres poznania tożsamości narodowej, a na jej pojęcie wpływa kształt definicji narodu.

Struktura pracy jest dobrze przemyślana i logicznie skonstruowana, a rozdziały są zbliżone objętościowo. Autor najpierw zapoznaje czytelnika z problematyką wprowadzając podstawowe pojęcia, nazwiska, prezentując przegląd stanowisk badawczych, a następnie przechodzi do omawiania poszczególnych ujęć tożsamości narodowej w podejściach badawczych. Jedyńą sugestią mogłaby być zamiana kolejności rozdziałów piątego pt. *Tożsamość narodowa – przegląd stanowisk badawczych* i szóstego pt. *Tożsamość narodowa a pojęcia bliskoznaczne*. Rozdział czwarty pt. *Tożsamość narodowa, naród, nacjonalizm* wprowadza odbiorcę w materię definiowania tożsamości narodowej, dlatego w następnym rozdziale można by zgłębić ją poprzez ukazanie relacji do pojęć bliskoznacznych, co dzieje się w rozdziale szóstym. Będąc po lekturze tych zagadnień, płynnie można przejść do roz-

działu o przeglądzie stanowisk badawczych, a następnie do zapoznania się z poszczególnymi podejściami do tożsamości narodowej.

Jak już zostało wspomniane, tożsamość narodowa to pojęcie wieloznaczne w naukach społecznych. Dlatego autor, odwołując się do prac Zbigniewa Bokszańskiego, proponuje refleksję z perspektywy trzech wymiarów: podmiotowego (jednostka – zbiorowość), dynamiki (stan – proces), przedmiotowego (kontynuacja – odmienność). Na podstawie dialektyk buduje sześć podejść w badaniach nad tożsamością w naukach społecznych, w którym prezentuje osiem wariantów ujmowania tożsamości odpowiadających stanowiskom badawczym przywołanym w recenzowanej publikacji (s. 165, 167). Myślę, że takie przedstawienie koncepcji tożsamości narodowej przez pryzmat omawianych wymiarów jest zabiegiem bardzo udanym. Autor poprzez to wskazuje, na jakie części składowe w rozumieniu tożsamości narodowej kładą nacisk przedstawiciele danego podejścia badawczego, a co za tym idzie – uwidacznia również cechy charakterystyczne tożsamości narodowej w danym ujęciu. Zaprezentowana koncepcja stanowi wartościowy element niniejszego opracowania.

Publikacja oparta jest na szerokiej bazie bibliograficznej, w której zawarte są pozycje autorów rodzimych, jak i obcojęzycznych. W trakcie lektury autor wielokrotnie przywołuje dorobek znawców tematu, takich jak Zbigniew Bokszański, Antonina Kłoskowska, Jerzy Szacki, Anthony D. Smith czy Ernest Gellner. Omawiając poszczegól-

ne podejścia w rozumieniu tożsamości narodowej odwołuje się zarówno do prac polskich przedstawicieli danego nurtu badawczego, jak i reprezentantów środowiska międzynarodowego.

Narracja pracy charakteryzuje się dobrym stylem i językiem, dlatego książkę czyta się z łatwością, przy złożonej przecież problematyce tożsamości narodowej.

Rekapitułując, publikacja kompleksowo opisuje i analizuje wieloaspektowe pojęcie, jakim jest tożsamość narodowa. Ogromną zaletę stanowi przedstawienie całego wachlarza badań nad tożsamością w jednym opracowaniu. Autor angażuje czytelnika w złożoność debat nad tożsamością narodową, uwzględniając refleksję nad pojęciami narodu i nacjonalizmu. Jednak w moim odczuciu książka ta przeznaczona jest dla osób, które są zainteresowane omawianą tematyką i pragną zgłębiać wiedzę w tym zakresie, dysponując już pewnymi podstawami. Bez znajomości podstawowych pojęć, teorii czy podejść badawczych z obszaru socjologii, psychologii i politologii czytelnik może spotkać się z trudnościami w pełnym przyswojeniu sobie analizowanej problematyki. Dla osób, które chcą zajmować się tożsamością narodową, niniejsza publikacja stanowi ważną pozycję, gdyż jej treść i płynące z niej wnioski mogą okazać się przydatne w analizie i odpowiedzi na stawiane sobie pytania badawcze. W mojej opinii można ją zaliczyć do kanonu lektur obowiązkowych dotyczących problematyki tożsamości narodowej.

Ewelina Białkowska

MIROSŁAW SULEK

*Potęga państwa. Modele i zastosowania*Wydawnictwo Rambler,
Warszawa 2013, 380 s.

(Patryk Frankowski)

Czy można zmierzyć potęgę państwa? Obecnie naukę zajmującą się mierzeniem potęgi określa się mianem potęgometrii. Pierwsze próby pomiarów potęgi rozpoczęto po II wojnie światowej i następnie doskonalono różnego rodzaju metody, aby były jak najbardziej wiarygodne. Jednak od zawsze poddawano pod wątpliwość skuteczność takowych metod, które powstawały. Kolejne pytanie, nad którym warto się zastanowić to: jaki ma cel mierzenie potęgi państw? Odpowiedź wydaje się oczywista. Przede wszystkim dla samej weryfikacji. Aczkolwiek powstające na przestrzeni lat metody mają przede wszystkim znacznie szczytniejszy cel, mają bowiem pomóc wszelkim de-

cydentom w podejmowaniu decyzji. Czy jednak wobec wątpliwości samego sensu mierzenia potęgi, ma sens stosowanie potęgometrii przy podejmowaniu decyzji politycznych w stosunkach międzynarodowych? Na te i inne pytania możemy znaleźć odpowiedź w najnowszej pracy prof. Mirosława Sułka *Potęga państw. Modele i zastosowania*, wydanej przez wydawnictwo Rambler w 2013 r. Autor jest profesorem Uniwersytetu Warszawskiego w Instytucie Stosunków Międzynarodowych, będąc ekonomistą, prakseologiem i analitykiem studiów strategicznych. Do jego zainteresowań naukowych należą zagadnienia będące na styku nauk ekonomicznych, politycznych i wojskowych. Specjalizuje się

zwłaszcza w metodach analizy i pomiaru potęgi państwa. Autor licznych publikacji w tym zakresie. Do najważniejszych z nich należą: *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe* (2010); *Programowanie gospodarczo-obronne* (2008); *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych* (2004); *Podstawy potęgonomii i potęgometrii* (2001). Książka *Potęga państw. Modele i zastosowania* stanowi niejako podsumowanie wieloletniej pracy autora nad analizowaniem i pomiarem potęgi jednostek politycznych.

Cel omawianej pracy ma dwójaki charakter. Po pierwsze, chronologiczne przedstawienie wybranych przez autora ważniejszych modeli pomiaru potęgi, a po drugie, wysunięcie propozycji zastosowania ich w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi, polityce i przy formułowaniu strategii jednostek politycznych, przede wszystkim strategii bezpieczeństwa. Struktura książki odwołuje się w znaczny sposób do tych założeń. Pierwsza część pracy dotyczy potęgi jednostek politycznych w ujęciu teoretycznym. Druga zaś odnosi się do jej modelowania i pomiaru, mogącego posłużyć w procesach decyzyjnych, tym samym ta część ma charakter praktyczny.

Obszar badań dotyczy stosunków międzynarodowych, gdzie najważniejszym aktorem jest jednostka polityczna, tzn. terytorialnie zorganizowana polityczna zbiorowość. Jako że stosunki międzynarodowe są stosunkami sił i interesów, ich najważniejszym parametrem jest potęga. Jednostka polityczna dąży przede wszystkim do przetrwania i rozwoju.

Mirosław Sułek wysnuwa tym samym twierdzenie, że owo dążenie w obliczu rzadkości zasobów zmienia się w dążenie do maksymalizacji swojej potęgi, a we współczesnym układzie sił staje się ono coraz bardziej widoczne. Tym argumentuje autor, jakoby zapotrzebowanie na wiarygodne miary było w trakcie wzrastania, kierując się prawdą z teorii organizacji i zarządzania, że nie można kierować czymś, co nie zostało zmierzone. Na uwagę zasługuje w tym zakresie zwłaszcza pierwsza część książki, gdzie mamy do czynienia z ujęciem stosunków międzynarodowych w ramach prakseologii. Skąd to nowatorskie podejście? Mirosław Sułek uznał, że występują dwie formy stawienia czoła rzadkościom zasobów, to jest walka wszystkich ze wszystkimi i dobrowolna współpraca. Jak wiadomo, nie spotkamy tych dwóch form działania w czystej postaci, a stosunki międzynarodowe występują pomiędzy tymi dwoma krańcami kontinuum, przesuwając się przy tym raz bliżej walki, to znów bliżej współpracy. Postawiony w tym wypadku nacisk na działania samoczynnie wymusił na autorze podejścia zgodnego z „teorią sprawnego działania”. Choć ta metodyka – należy sprostować – nie występuje w formie tradycyjnej, lecz w zmodyfikowanej wersji, gdzie według Mirosława Sułka „rozumienie potęgi jednostek politycznych będzie bardziej wyraziste, a jej znaczenie dla bezpieczeństwa i rozwoju bardziej przekonujące”.

Autor wskazuje na obecnie jeszcze nikłe zainteresowanie problematyką pomiarów układów sił w stosunkach międzynarodowych. Jednak

słusznie zauważa, nie jest to żadna odkrywczą metoda, powołując się tym samym na słowa Sun-Tzu, chińskiego stratega sprzed 2500 lat. „*Z pewnością ten, kto w ogóle nie robi kalkulacji, zaprzepaszcza szansę na zwycięstwo*”.

Sam do niedawna zastanawiałem się, jak można faktycznie najskuteczniej zmierzyć potęgę państwa. Po przeczytaniu tej lektury przekonałem się, że skuteczny pomiar jest możliwy, jednak muszą być spełnione odpowiednie warunki. Przede wszystkim, potęga państwa jest pojęciem względnym, a więc jej miara może mieć znaczenie dla badacza tylko w warunkach porównania jej z innymi jednostkami politycznymi. Najbardziej odpowiednim ze wszystkich modeli mierzenia potęgi przedstawionych przez autora wydaje mi się ten autorstwa samego Mirosława Sułka, gdzie wybrał te czynniki do obliczeń, które mogą być stosowane uniwersalnie na przestrzeni dziejów, zgodnie z rekomendacją Raymonda Arona pochodzącą z pracy *Pokój i wojna między narodami*. Jednak uważam, że sam wynik iloczynu PKB, liczby ludności i powierzchni państwa nie jest wystarczający, nawet podparty odpowiednimi wykładnikami. Konieczne wydaje się przy tym wprowadzenie metody jakościowej. Eksperckiej analizy charakteru narodu wykształtowanego przez wydarzenia historyczne, jakości strategii bezpieczeństwa narodowego oraz sformułowanej „wielkiej strategii” lub inaczej „polistrategii”. Obowiązkiem do tego jest zbadanie czynników kulturowych i ideologicznych występujących w danej jednostce politycznej. To nie jest możliwe do zmierzenia za

pomocą liczb. Stąd przy próbie faktycznej analizy potęgi należy dokonać syntezy metody ilościowej oraz jakościowej, która powie to, czego same liczby nie są w stanie. Czyli co takiego może nam powiedzieć ekspertyza np. charakteru narodu? Chociażby to, jak dużą wolą walki dany naród będzie się charakteryzował w czasie wojny, mimo swej, powiedzmy, pokąsnej siły militarnej. Autor uznał, że stan napięcia woli może wyznaczać pula przeznaczana na wydatki zbrojeniowe. W tej kwestii pozwolę sobie polemizować. To rząd decyduje, jak duże siły zbrojne będą na rozkazy państwa i owszem, decydenci też są częścią narodu, jednak to nie oni będą walczyć. Stąd należy określić, jakie panują nastroje społeczne wobec własnego narodu. Zgadzam się z kolei z tym, że wydatki zbrojeniowe mogą być wyznacznikiem strategicznym. Można bowiem na tej podstawie ustalić, jaką strategią się kierują, czy opartą na sojuszach, czy jednak prym będzie wiodła samodzielna obrona, a może synteza tych dwóch układów. Jednak podtrzymuję, że dodanie metody jakościowej do szacunków ilościowych ma istotne znaczenie przy określaniu potęgi państwa, co zresztą odpowiada tezie autora przytoczonej na początku, że nie istnieje sztywny podział na metody jakościowe i ilościowe.

Słusznie według mnie Mirosław Sułek zauważa, że choć poruszane zagadnienia nie są przedmiotem szczególnego zainteresowania wśród badaczy, to zaczynają zyskiwać na znaczeniu i na popularności wraz z rozpoczęciem tzw. ery informacyjnej. Jednak mimo trudności związanych

z tą problematyką, takich jak trudności konceptualne i pojawiające się przy operacjonalizacji konkretyzacji i przechodzenia na liczby oraz to, że badania te są na etapie dojrzenia, to uważam, że mogą one wnieść znaczny wkład przy podejmowaniu decyzji przez polityków. Oczywiście, jeśli będą przy tym podparte metodami jakościowymi.

Książka autorstwa Mirosława Sułki wnosi istotny wkład do nauki o stosunkach międzynarodowych. Jest też dziełem o znaczącej wartości dy-

daktycznej oraz praktycznej. Jej adresatami są studenci i wykładowcy, ale przede wszystkim politycy, służba dyplomatyczna oraz ludzie zawodowo zajmujący się strategią państwa. Istotną zaletą książki jest to, że została napisana w sposób, który umożliwia w łatwy sposób przyswojenie tej dość niekonwencjonalnej wiedzy, która w dzisiejszych czasach coraz bardziej zyskuje na znaczeniu jako efekt wpływu ery informacyjnej.

Patryk Frankowski

EDYTA PIETRZAK

*Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu.
Transgresje idei*Dom Wydawniczy Elipsa,
Warszawa 2014, 284 s.

(Rafał Więckiewicz)

RECENZJE

Problematyka społeczeństwa obywatelskiego zaprzęta umysły autorów od wielu lat. Szczególne nasilenie owego zainteresowania wiąże się z przeobrażeniami demokratycznymi drugiej połowy XX wieku. Swoisty renesans idei społeczeństwa obywatelskiego, którego początek wiązać należy z ostatnim ćwierćwieczem ubiegłego stulecia, zaowocował licznymi publikacjami dotyczącymi przywoływanej kategorii. Powstające opracowania to w znacznym stopniu analizy dotyczące filozofii polityki, historii, socjologii, systemów politycznych oraz antropologii. Na tym tle szczególną pozycję zajmuje książka Edyty Pietrzak, *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei*, wyda-

na nakładem Domu Wydawniczego Elipsa.

Edyta Pietrzak nie po raz pierwszy pochyła się nad problematyką społeczeństwa obywatelskiego¹. Recenzowana publikacja jest pracą z zakresu historii myśli politycznej. Autorka podejmuje się trudnego wyzwania – celem swych rozważań czyni „ukazanie procesu zmian i przeobrażeń

¹ Warto w tym miejscu wskazać artykuły: *Globalne społeczeństwo obywatelskie*, „Homo politicus” 2011, nr 6, *Idee europejskiego społeczeństwa obywatelskiego i jej przeobrażenia*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 4, *Globalne prawo – lokalne dobro. Globalne społeczeństwo obywatelskie*, [w:] E. Halizak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2013.

jakie zaszyły w rozumieniu idei społeczeństwa obywatelskiego” (s. 7). Znaczenie tak sformułowanego celu badawczego dostrzegalne jest dopiero wtedy, gdy uświadomimy sobie, że idea społeczeństwa obywatelskiego towarzyszy człowiekowi już od czasów antycznej Grecji. Przez wiele setek lat uległa daleko idącym przeobrażeniom, odwoływali się do niej przedstawiciele różnych tradycji intelektualnych. Z tego właśnie powodu społeczeństwo obywatelskie ma charakter wielowymiarowy. Co jednak istotne, sama autorka zdaje sobie sprawę ze złożoności podejmowanej problematyki. Jak wskazuje, społeczeństwo obywatelskie nie funkcjonuje w próżni, niejako w oderwaniu od pojęć bliskoznacznych. Posługując się pojęciem „społeczeństwo obywatelskie” odwołujemy się jednocześnie do pojęć mu bliskoznacznych, przez co rozszerzamy tak jego wieloznaczność, jak i sam zakres (s. 9).

Tytuł książki Edyty Pietrzak może być poniekąd mylący. Pierwszy jego człon stanowi bezpośrednie nawiązanie do pracy wybitnego teoretyka społeczeństwa obywatelskiego Michaela Walzera pt. *Toward a Global Civil Society*². Przy czym, jak wskazuje sama autorka, przedmiotem podejmowanych przez nią analiz nie jest „społeczeństwo obywatelskie” tudzież „globalne społeczeństwo obywatelskie” *per se*. Problem badawczy odnosi się do zmian i przeobrażeń rozumienia idei społeczeństwa obywatelskiego w myśli politycznej (s. 11). Tym samym książka dotyczy dyskursu inte-

lektualnego toczącego się wokół pojęcia – autorka nie bada samego globalnego społeczeństwa obywatelskiego, ani jego empirycznych przejawów. Nie stara się także przesądzać o jego statusie ontologicznym, gdyż, jak sama zauważa, nie można rozstrzygać, czy byt taki faktycznie istnieje. Niepodważalne jest jednak, że „*istnieje dyskurs odwołujący się do niego*” (s. 10).

Na wstępie pracy autorka stawia hipotezę o znaczącej doniosłości. Zderza czytelników z taką oto wizją, iż „*jesteśmy obecnie w czasie przeformowania interpretacji idei społeczeństwa obywatelskiego w kierunku jej wymiaru globalnego*” (s. 7). Do tego właśnie założenia odnosi się druga część tytułu książki Edyty Pietrzak. Transgresje oznaczają bowiem przekraczanie granic i norm tak w aspekcie materialnym, społecznym, jak i symbolicznym (s. 14). Obecna od wieków w europejskiej myśli politycznej idea społeczeństwa obywatelskiego uległa wszakże daleko idącym przeobrażeniom i zmianom. Przemiany w kierunku globalnego społeczeństwa obywatelskiego wynikają zdaniem autorki ze wzrostu dostępności do nowych technologii, zmiany podejścia do pojęcia granic, ekonomicznej i kulturowej otwartości, masowych migracji a także rosnącego znaczenia turystyki (s. 7). Samo podjęcie problematyki społeczeństwa obywatelskiego nie jest zatem przypadkowe lecz w pełni świadome – znajduje odpowiednie uzasadnienie w obserwowanych obecnie przemianach rzeczywistości społecznej, które nie zostały w pełni wyjaśnione. Potrzeba ponownego odczytania znaczenia społeczeństwa

² M. Walzer, *Toward a Global Civil Society*, New York 1995.

obywatelskiego została przez autorkę w dogłębny sposób umotywowana. Warto zatem wskazać, że wynika on z jednej strony z kryzysu współczesności, z drugiej zaś poszerzenia rzeczywistości o tzw. „przestrzeń wirtualną”, która zmienia sposób funkcjonowania sfery politycznej, a co za tym idzie także podstawowych pojęć ją współtworzących (s. 7).

Książka nie zawiera osobnego rozdziału metodologicznego. Z tego też powodu część wstępu poświęcona aspektom metodologicznym opatrzona została przez autorkę przypisami oraz odniesieniami do źródeł. W pracy wykorzystano metody ogólne, poznawcze oraz teoretyczne. Szczególne znaczenie zajmuje jednak metoda hermeneutyczna inspirowana pracami Hansa Geорга Gadamera. Ma to duże znaczenie dla prowadzonego wywodu. Edyta Pietrzak skupia się bowiem na zrozumieniu znaczeń pojęć, dla którego tak istotnym jest „*zrozumienie, wyjaśnienie i uzasadnienie ich społecznego kontekstu*” (s. 11). Punktem wyjścia podejmowanego wywodu są teksty autorów, starających się „*zrozumieć i wyjaśnić rzeczywistość, a nie same problemy czy praktyczne przedsięwzięcia*” (s. 11).

W następstwie wykorzystania hermeneutyki Gadamera, Edyta Pietrzak w jednoznaczny sposób zajmuje określone stanowisko epistemologiczne. Widoczna jest bowiem perspektywa „*poznania jako doświadczenia*”. Jak zauważa autorka, „*poznanie jako doświadczenie stanowi dialog między przeszłością a współczesnością. W procesie spotkania się tych dwóch horyzontów i ich konfrontacji dokonuje się rozumienie*” (s. 12). Autor-

ka odwołuje się do formuły koła hermeneutycznego. Jego początkiem jest postawienie tezy, która zawiera rodzaj rozumienia wstępnego, poddawanego następnie interpretacji. W dalszym procesie rozumienia zostaje ono pogłębione oraz poszerzone poprzez wydobycie z niego treści, które co prawda są w nim zawarte, ale dotychczas nieuświadomione. W konsekwencji, wychodząc od treści nie do końca rozumianych, dzięki poddaniu ich analizie i interpretacji znaczeń docieramy do ich zrozumienia. Podejście to wydaje się niezwykle interesujące w rzeczywistości „*zdominowanej przez usystematyzowaną i dążącą przede wszystkim do efektywności wiedzę techniczną*” (s. 11–12).

Oprócz metody hermeneutycznej autorka opiera swe badania także na metodach historycznych oraz porównawczych, co ma pozwolić odnieść się do genezy opisywanych zjawisk. Z tego też powodu Edyta Pietrzak wykorzystuje semantykę historyczną Reinharda Kosellecka w świetle której, pojęcia mają swoją historię, a w obrębie ich znaczeń odbywa się nieustanny ruch. Odnoszą się zarówno do historycznego, jak i społecznego kontekstu. Istotnym założeniem semantyki historycznej, na które słusznie wskazuje autorka, jest konstatacja, iż pojęcia oznaczają nie tylko rzeczywistość, ale również w pewnym sensie dokumentują ewolucję odniesień do niej oraz sposób jej rozumienia (szerzej s. 13–14). Należy podkreślić, iż przyjęte założenia umożliwiają prowadzenie analizy zarówno diachronicznej, wydobywającej niejako badane zjawiska z odmętów czasu poprzez

ukazanie ich ewolucji oraz złożoności, jak również synchronicznej, która uwzględnia konkretny moment dziejowy wraz z jego kontekstem. Podejście takie jest jak najbardziej stosowne, zwłaszcza w odniesieniu do postawionej hipotezy oraz celu badawczego, tj. ukazania przeobrażeń sposobu rozumienia idei społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju dziejowym, począwszy od tradycji wspólnoty politycznej greckiej polis – czy używając języka Adama B. Seligmana koncepcji „cnoty obywatelskiej”³ – a skończywszy na globalnym wymiarze społeczeństwa obywatelskiego.

Uzupełnienie wymienionych metod stanowią teorie antropologiczne, przede wszystkim zaś związane z zagadnieniem czasu i przestrzeni oraz *sacrum* i *profanum* Mircei Eliadego, a także obrzędami przejścia Arnolda van Gennepa. Perspektywa transgresyjna wykorzystana przez autorkę znajduje swą podstawę w pracach Józefa Kozielskiego⁴, uznawanego za twórcę psychologicznej teorii transgresji (s. 14–16).

Książka składa się ze Wstępu (s. 7–17), 5 rozdziałów tematycznych (I. *Idea sfery publicznej*, s. 19–64, II. *Idea społeczeństwa obywatelskiego*, s. 65–116, III. *Konteksty społeczeństwa obywatelskiego*, s. 117–168, IV. *Globaliza-*

cja jako przełom, s. 169–224, V. *Globalne społeczeństwo obywatelskie*, s. 225–262), Bibliografii (s. 263–276) oraz Indeksu nazwisk (s. 277–283). Struktura pracy jest logiczną konsekwencją przyjętych założeń metodologicznych i bezpośrednio wynika z formuły koła hermeneutycznego (stąd opisana jest w tym miejscu).

Z tego też powodu pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie do teorii sfery publicznej. Autorka prezentuje, czym tak naprawdę jest sfera publiczna, jak należy ją rozumieć oraz jakie relacje łączą ją ze społeczeństwem obywatelskim oraz sferą społeczną. W swym wywodzie opiera się przede wszystkim na teoriach Jürgena Habermasa oraz Hannah Arendt. Piętrzak ukazuje ewolucję koncepcji sfery publicznej, począwszy od czasów antycznych.

W drugim rozdziale autorka pochyla się nad ewolucją idei społeczeństwa obywatelskiego. Wykracza przy tym poza tradycyjne interpretacje. Omawia szczegółowo nie tylko (1) koncepcję republikańską, wywiedzioną od Arystotelesa i Cyncyona, zakładającą jedność państwa i społeczeństwa obywatelskiego, sfery publicznej oraz prywatnej, definiującą jednostkę przede wszystkim jako członka wspólnoty politycznej (s. 68–75), czy (2) liberalną, w której jednostka wysuwa się na plan pierwszy, a sfera polityczna zostaje oddzielona od sfery społecznej (s. 76–81). Autorka wyróżnia także: (3) interpretację Kantowską, w której społeczeństwo obywatelskie stanowiło wspólnotę prawną i było ujmowane w sposób legalistyczny oraz prawny (s. 81–83); (4) He-

³ A.B. Seligman, *Komentarze o społeczeństwie obywatelskim i obywatelskiej cnotie w ostatniej dekadzie XX wieku*, [w:] J. Szacki (oprac.), *Ani książkę...*, s. 177.

⁴ J. Kozielski, *Koncepcja transgresyjna człowieka. Analiza psychologiczna*, Warszawa 1987; tegoż, *Transgresje i kultura*, Warszawa 1997.

głowską, gdzie było elementem traidy, etapem rozwoju społecznego pośredniego pomiędzy podstawą, tworzoną przez rodzinę, a etapem finalnym, czyli państwem (s. 83–88); (5) Tocquevillowską, sprowadzającą państwo do formalnego przedstawicielstwa politycznego i definiującą społeczeństwo obywatelskie jako sferę stowarzyszeniową oraz ekonomicznej aktywności człowieka, która wykracza poza prywatne interesy jednostek, (s. 88–91); (6) Marksowską, ograniczającą społeczeństwo obywatelskie do kategorii ekonomicznych i umiejscawiającą je w bazie, na której powstała polityczna nadbudowa państwowa (s. 91–96) oraz (7) interpretacje współczesne, w szczególności koncepcje socjaldemokratyczne, neoliberalne oraz komunitariańskie, które wszelako nawiązują do wymienionych wcześniej tradycji (97–111). Autorka wylicza kryteria przeprowadzonej przez siebie klasyfikacji „interpretacji i podejść” (s. 67) dotyczących idei społeczeństwa obywatelskiego. Wymienia kwestie opinii publicznej, a także relacji łączących społeczeństwo obywatelskie z państwem (s. 68). Jest to jednak uzasadnienie nie dość przekonujące. Wskazane interpretacje różniły się także sposobem postrzegania pozycji jednostki, czy chociażby kwestią definiowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Autorka, opisując poszczególne koncepcje, w sposób naturalny odwołuje się do tych kwestii, jednak nie eksponuje ich jako elementów kluczowych dla zaproponowanej klasyfikacji. Uderzający jest także brak odwołania do XX-wiecznego „renesansu” idei społeczeństwa oby-

wa-
telskiego, w tym znaczenia przeobrażeń demokratycznych w krajach bloku radzieckiego, co ma kluczowe znaczenie dla współczesnych sposobów definiowania pojęcia.

Rozdział trzeci dotyczy kontekstów, w których funkcjonuje społeczeństwo obywatelskie. Autorka słusznie wskazuje, iż „społeczeństwo obywatelskie nie jest wyabstrahowane, nie istnieje w próżni i poza kontekstem” (s. 117). Edyta Pietrzak szczegółowo analizuje problematykę podmiotowości oraz wiążącą się z nią autonomię jednostki (s. 117–125). Pochyliła się także nad zagadnieniami związanymi z emancypacją (125–135), uwzględniając przy tym m.in. znaczenie Oświecenia i narodzin liberalizmu. Szczególny akcent kładzie jednak na emancypację kobiet. Dalsza część rozdziału poświęcona została prawom człowieka (135–140), które w przekonaniu autorki są „owocem cywilizacji” europejskiej. Dla prowadzonego przez Edytę Pietrzak wywodu istotna jest konstatacja, że katalog praw podstawowych zawarty w nowoczesnych konstytucjach ustanawia (a) społeczeństwo, definiowane jako dziedzinę prywatnej autonomii oraz (b) ograniczoną władzę państwową. Pomiędzy nimi funkcjonuje „przestrzeń ludzi prywatnych tworzących publiczność” (s. 135). Autorka podejmuje kolejno kwestię ruchów społecznych (140–145), namiętności politycznych (145–155) oraz kryzysu racjonalności (155–168). Z recenzenckiego obowiązku należy podkreślić, iż rozdział nie zawiera podsumowania ani konkluzji, które wyjaśniałby relacje wskazanych przez autorkę

wątków ze społeczeństwem obywatelskim i finalnie ich wpływu na współczesne sposoby rozumienia przywoływanej idei. Jest to oczywisty mankament, podobnie jak brak uzasadnienia wyboru tych, a nie innych „kontekstów”. Rodzi się tutaj oczywiste pytanie, czy przeobrażenia roli państwa, w tym jego historyczna ewolucja, nie współtworzą kontekstu funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego zasługującego na osobne potraktowanie.

W rozdziale czwartym autorka stara się wyjaśnić sposoby rozumienia pojęcia globalizacja, które – jak przyznaje za Anthonym Giddensem – weszło do debaty publicznej dopiero w latach 90. XX wieku. Mianem globalizacji określa się „abstrakcyjne i niezinstytucjonalizowane procesy polityczne, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i demograficzne niezależne od konkretnych terytoriów narodowych i przebiegające w przestrzeni ponadlokalnej” (s. 169). Edyta Pietrzak wskazuje dwa ujęcia teoretyczne zagadnień związanych z globalizacją. Pierwszy, związany z Fukuyamą, opisuje globalizację jako proces homogenizacji świata, przybliżający do siebie poszczególne państwa. Drugi, nawiązujący do rozważań Samuela Huntingтона, stwierdza, że globalizacja kreuje heteronomiczny kulturowo-polityczny system światowy (s. 170–174). Sens procesu globalizacji oddaje metafora Giddensa o „kurczeniu się czasu i przestrzeni”. Stąd tak istotnego znaczenia nabiera historyczny podział na *centrum* oraz *peryferia*, wpływający na kształtowanie się postrzeganie rzeczywistości (s. 174). Ów podział stracił na swym znaczeniu po

II wojnie światowej, kiedy to ewolucji uległ imperialny porządek świata (s. 176). Globalizacja stanowi zaprzeczenie dyskursu uniwersalizacji – wiąże się z „nieokreślonym, kapryśnym i autonomicznym porządkiem” (s. 177). Ciekawym jest tutaj odwołanie do tezy Paulo Virilio o „końcu geografii”, przejawiającym się trudnościami z utrzymaniem koncepcji granic geograficznych oraz łatwiejszym pokonywaniem przez ludzi znaczących odległości. Globalizacja wiąże się z istotnymi zmianami w komunikacji. Pojawiają się nowe technologie, rośnie znaczenie mediów, w tym także internetu, który tworzy nowy rodzaj relacji społecznych. Kształtuje się globalna sfera społeczna (s. 187–198). Zmiany dotyczą sfery gospodarki. Ponadto redefinicji ulega rola państwa – następuje fragmentaryzacja życia społeczno-ekonomicznego, pojawia się pluralizm podmiotów, współpracujących, działających równoległe lub wchodzących w konflikt z państwem. Efekt sieciowości powoduje, że władza przepływa do małych aktorów niepaństwowych – zależności sieciowe zaczynają odgrywać coraz donioślejszą rolę kosztem zasady hierarchiczności (s. 208–209).

W ostatnim, piątym rozdziale autorka kontynuuje rozważania dotyczące wymiarów globalizacji, skupia się jednak już bezpośrednio na globalnym społeczeństwie obywatelskim. Ostatnia część pracy stanowi niejako podsumowanie całości wywodu. Globalne społeczeństwo obywatelskie odnosi się do rosnącej liczby podmiotów pozapaństwowych, które działają ponad granicami państwa oraz społeczeństw na-

rodowych, tworzących niezależną od państwa wspólnotę o globalnym wymiarze (s. 231). Jest ono wytworem postnowoczesności, która oznacza koniec społeczeństwa opierającego swe funkcjonowanie na zasadzie racjonalności (s. 225). Autorka wskazuje trzy współczesne refleksje dotyczące globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Pierwsza z nich znajduje swoje podstawy w dyskursie liberalnym, w którym społeczeństwo obywatelskie zostaje oddzielone od państwa oraz gospodarki, a przy tym umacnia indywidualizm oraz prawa człowieka. Druga z narracji odnosi się do teorii hegemonii kulturowej Antonio Gramsciego. Państwo w celu utrzymania władzy posługuje się siłą i jest legitymizowane przez silne stowarzyszenia oddzielone od niego i od rynku. Ostatnia ze wskazanych interpretacji wywodzi się od krytyków procesu globalizacji, którzy właśnie w globalnym społeczeństwie obywatelskim dostrzegają szansę stworzenia nowego ładu światowego. Dwie pierwsze wskazane koncepcje opierają się na idei przeciwwładzy. Trzecia natomiast pokazuje, że idea to może się w dowolnej chwili wykryształizować (s. 238–239).

Rozdział zawiera syntetyczną rekapitulację całości wywodu. Autorka, odnosząc się do przyjętych założeń wstępnych, podkreśla, że analiza transgresyjna pozwala na ukazanie najważniejszych, przełomowych i przekraczających dotychczasowe rozumienie idei społeczeństwa obywatelskiego (s. 259).

Edyta Pietrzak oparła swe rozważania na bogatej literaturze przedmiotu, której wybór świadczy o znaczącej wiedzy autorki i dobrym rozpoznaniu pro-

blemu badawczego. Kluczowe miejsce zajmują pozycje z zakresu filozofii polityki, jednak nie brak opracowań znacząco poszerzających horyzont badawczy, w tym przede wszystkim z antropologii, psychologii, czy socjologii. Całość pokaźnej literatury można w ślad za autorką podzielić na trzy zbiory: (1) teksty odnoszące się do zakresu rozumienia pojęcia społeczeństwo obywatelski, począwszy od tekstów autorów antycznych (Arystoteles, Cyceiron), a skończywszy na autorach współczesnych (np. Michael Walzer, Charles Taylor, John Rawls); (2) teksty omawiające przywoływane teorie (autorzy np. Andrew Arato, Hanna Arendt, Jürgen Habermas, Dorota Pietrzyk-Reeves); (3) teksty dotyczące kontekstu analizowanego dyskursu, przede wszystkim zaś zagadnień związanych z emancypacją, globalizacją, prawami człowieka, czy ruchami społecznymi (np. Zygmunt Bauman, Max Weber, Hans Georg Gadamer, Anthony Giddens). Co jednak istotne, do części tekstów Edyta Pietrzak odwołuje się niebezpośrednio, tj. opisuje koncepcje poprzez odniesienia do innych autorów, nie sięgając do tekstu pierwotnego. Doskonałym przykładem jest tutaj nawiązanie do koncepcji Victora Pereza – Diaza, którą autorka streszcza powołując się jedynie na publikację Błażeja Pobożego (s. 103). Jest to niezrozumiałe tak ze względu na łatwą dostępność książki hiszpańskiego autora, znaczenie jego koncepcji w XX-wiecznej debacie dotyczącej społeczeństwa obywatelskiego, jak i sam fakt przyjętych założeń badawczych.

Ewolucja idei społeczeństwa obywatelskiego była przedmiotem analiz licznych autorów, także na gruncie

polskim⁵. Książka Edyty Pietrzak zasługuje jednak na szczególne wyróżnienie. Autorka proponuje bowiem ujęcie nowatorskie, zasadzające się na spójnych i przemyślanych założeniach metodologicznych. Oparcie rozważań na analizie dyskursu oraz wykorzystanie hermeneutyki Gadamera pokazują nowe możliwości badania społeczeństwa obywatelskiego, nie tylko w jego wymiarze empirycznym. Tym samym autorka niejako ponownie odkrywa kategorię, która przez wielu uważana jest za nieprzydatną w nauk społecznych oraz humanistycznych. W swym dziele Edyta Pietrzak dokonuje inspirującej systematyki koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, wskazując główne cechy wyróżniające każdą z nich. Sięgając po analizę transgresyjną opisuje główne momenty przełomowe w dyskursie dotyczącym społeczeństwa obywatelskiego. Znaczącym mankamentem recenzowanej pozycji jest jednak brak odwołania do XX-wiecznego renesansu społeczeństwa obywatelskiego oraz przeobrażeń demokratycznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Wydaje się bowiem, że to właśnie one mają kluczowy wpływ na współczesne sposoby rozumienia przywoływanego fenomenu. Nie należy przy tym zapominać, co nie dość wyraźnie zaznaczyła au-

torka, że ze społeczeństwem obywatelskim nierozzerwalnie związane jest państwo – to, w jaki sposób postrzegane jest państwo oraz jaki stosunek ma względnie niego dana wspólnota wpływa na sposoby interpretowania idei społeczeństwa obywatelskiego⁶.

Niezwykle cenne są odniesienia do pojęć tworzących kontekst dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, choć autorka nie przedstawiła wyczerpującego zbioru. Zaznaczyć należy, iż poszczególne części pracy pozbawione są konkluzji czy podsumowania. Tym samej relacje opisywanych zjawisk ze społeczeństwem obywatelskim wydają się niejednoznaczne.

Główna wartość pracy Edyty Pietrzak wynika przede wszystkim z przedstawienia szczegółowej interpretacji procesów globalizacji, w której wpisana została kategoria globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Nie przesądzając o statusie ontologicznym owego „globalnego społeczeństwa” autorka dokonuje jego przekonującej konceptualizacji.

Pomimo wskazanych powyżej wątpliwości, należy podkreślić, iż książka *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei* urasta do rangi pozycji obowiązkowej. Autorka przedstawiła niezwykle ambitny program badań, zasługujący na najwyższe uznanie.

Rafał Więckiewicz

⁵ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego*, Toruń 2012; B. Poboży, *Idea społeczeństwa obywatelskiego*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne” 2005, nr 1; K. Dziubka, *Społeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia*, [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki. Tom II*, Wrocław 1998.

⁶ P. Broda-Wysocki, *Teoretyczne podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Witkowska, A. Wierzbicki (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 2005, s. 13.

ELŻBIETA POTOCKA (RED.)

*Kobiety w cywilizacji konfucjańskiej*Wydawnictwo Naukowe GRADO
Toruń 2014, 250 s.

(Michał Snopek)

Głównym celem recenzowanej książki jest zaprezentowanie statusu kobiety w państwach zaliczanych do cywilizacji konfucjańskiej. Tematykę poszczególnych artykułów można podzielić na dwie kategorie: oficjalna rola kobiety wynikająca z przepisów prawa oraz ich rzeczywista sytuacja wynikająca z uwarunkowań kulturowych. Książka składa się z dwunastu rozdziałów, z których aż 42% dotyczy zagadnień japońskich, 17% chińskich i południowokoreańskich, a reszta rozkłada się na Singapur, Wietnam oraz kwestie ogólne dotyczące całego regionu.

Dzięki temu, że praca jest napisana przez kobiety, pozwala na zaprezentowanie innego spojrzenia na problemy omawianego regionu. Nad książką pracowały osoby zajmujące się różnymi dziedzinami nauk, mię-

dzy innymi politologią, stosunkami międzynarodowymi, prawem, ekonomią, językoznawstwem czy kulturoznawstwem.

Główną zaletą recenzowanej książki jest wszechstronne podejście do omawianego tematu. Pomimo że tytuł sugeruje pracę z zakresu kulturoznawstwa oraz nauk genderowych, informacje w niej zawarte w równym stopniu mogą być wykorzystywane przez politologów i naukowców zajmujących się stosunkami międzynarodowymi oraz ekonomistów. Artykuły „*Tron tylko dla mężczyzn*” oraz „*Prezydent Park Geun-hye – przesłanki zwycięstwa*” (oba autorstwa doktor Elżbiety Potockiej) stanowią trafną analizę sytuacji wewnętrznej Japonii oraz Korei, która wynika bezpośrednio z pozycji kobiet w tych kulturach. Równie cenny dla politologów może

okazać się artykuł Anety Liszewskiej „*Kobieta w polityce inżynierii demograficznej – przypadek Singapuru*”. Praca jest studium przypadku działań rządu singapurskiego mających na celu regulację wielkości przyrostu naturalnego. Artykuł, mimo że dotyczy pewnego określonego kontekstu kulturowego, ma w wielu aspektach wydźwięk uniwersalny. Trafnie obrazuje, że problemy związane z niskim przyrostem naturalnym (niewystarczającym na zapewnienie zastępowalności pokoleń) mają charakter globalny, w wielu aspektach niezależny od kręgu cywilizacyjnego.

Do wad pracy należy przede wszystkim zaliczyć nadreprezentację jednego państwa – Japonii, którego dotyczy prawie połowa artykułów. Jest to naturalnie związane z dużą popularnością japońskiej kultury w świecie zachodnim, może jednak prowadzić do błędnego wrażenia, że to właśnie ten kraj jest modelowym przykładem cywilizacji konfucjańskiej. Wrażenie jest tym silniejsze, że kraj w którym działał Konfucjusz – Chiny, są omó-

wione w tym samym stopniu co mniej znaczące kraje regionu.

Niedostatecznie również omówiono ogólną koncepcję konfucjanizmu jako nurtu filozoficznego oraz jego ewolucji i oddziaływania na przestrzeni wieków. Rolę taką pełni jedynie artykuł „*Kobieta w konfucjańskiej koncepcji porządku społecznego*”, autorstwa doktor Elżbiety Potockiej. Pozostawia on jednak zbyt wiele niedomówień. Brakuje dokładniejszego przedstawienia zmian, jakie wprowadził neokonfucjanizm do myśli tradycyjnej.

Mimo tych nielicznych wad, książka stanowi bardzo ciekawą oraz wartą przeczytania pracę. Jest to jedna z niewielu pozycji, która próbuje przy omówieniu sytuacji kobiet nie skupiać się tylko na jednym wybranym państwie – uznając, że jest ono jakby samotną wyspą odizolowaną od sąsiadów, ale dokonuje analizy w kontekście szerszym, starając się wskazać cechy wspólne dla wszystkich krajów regionu, ale również te, które są specyficzne tylko dla poszczególnych.

Michał Snopek

Autorzy

EWELINA BIAŁKOWSKA, doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW.

PATRYK FRANKOWSKI, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

RAFAŁ GLAJCAR, dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

RADZISŁAWA GORTAT, dr, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

SABINA GRABOWSKA, prof. nadzw. dr hab., Uniwersytet Rzeszowski. Autorka opracowań z dziedziny systemów politycznych i prawa konstytucyjnego.

RADOSŁAW GRABOWSKI, prof. nadzw. dr hab., Uniwersytet Rzeszowski. Autor opracowań z dziedziny systemów politycznych i prawa konstytucyjnego.

MACIEJ HARTLIŃSKI, dr, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Autor publikacji z zakresu przywództwa politycznego, przywództwa partyjnego oraz partii politycznych.

URSZULA KURCEWICZ, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

KRYSTYNA LESZCZYŃSKA, dr hab., Wydział Politologii UMCS.

DANIEL MIDER, dr (2008, summa cum laude), adiunkt w Zakładzie Socjologii i Psychologii Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Pracowni Metodologii Badań Politologicznych. Jego zainteresowania badawcze obejmują socjologię przemocy, informatykę społeczną, infobrokering, metodologię badań społecznych oraz analizę danych ilościowych i jakościowych. Egzaminator Europejskiego Certyfikatu Umiejętności Komputerowych, certyfikowany informatyk śledczy. Członek Polskiego Towarzystwa Informatycznego i Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Założyciel Instytutu Badań nad Człowiekiem i Społeczeństwem im. Elżbiety Mider z d. Korzun (2013).

OLGA NADSKAKUŁA-KACZMARCZYK, dr, adiunkt na Wydziale Historii i Dziedzictwa Kulturowego Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na rosyjskiej polityce wewnętrznej.

MIŁOSZ PIEŃKOWSKI, doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, stypendysta Uniwersytetu Karola w Pradze i Państwowego Uniwersytetu w Petersburgu, pracownik Departamentu Strategii Polityki Zagranicznej MSZ.

RYSZARD PIOTROWSKI, dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

KATARZYNA RYBKA-IWAŃSKA, absolwentka Instytutu Nauk Politycznych UW, stypendystka Middlesex Univeristy w Londynie, ZEIT Stiftung i German Marshall Fund of the United States, naczelnik Wydziału Współpracy Instytucjonalnej w Departamencie Strategii Polityki Zagranicznej MSZ.

KRYSTYNA SKARŻYŃSKA, prof. dr hab., Wydział Psychologii Uniwersytetu SWPS.

TOMASZ SŁOMKA, dr hab., zastępca dyrektora Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego ds. dydaktycznych.

MICHAŁ SNOPEK, doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW.

JERZY SZCZUPACZYŃSKI, dr hab., adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, jerzy.szczupaczynski@uw.edu.pl

ADAM SZYMAŃSKI, dr hab., adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 2004–2011 analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Autor licznych publikacji poświęconych przede wszystkim systemowi politycznemu i polityce zagranicznej Turcji oraz polityce rozszerzania UE.

KRZYSZTOF URBANIAK, dr, Uniwersytet im. A Mickiewicza w Poznaniu.

OKSANA VOYTYUK, dr, Instytut Historii i Nauk Politycznych Uniwersytetu w Białymstoku.

RAFAŁ WIĘCKIEWICZ, doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW.

MARTA WITKOWSKA, dr hab., politolog, Kierownik Zakładu Prawa i Instytucji Europejskich w Instytucie Europeistyki UW, członek TEAM EUROPE – sieci ekspertów Komisji Europejskiej. Zainteresowania badawcze: proces integracji europejskiej, prawo Unii Europejskiej, europejski proces decyzyjny, transnarodowość i podmioty transnarodowe w systemie UE, obywatelstwo UE.

JACEK WOJNICKI, prof. UW dr hab., Instytut Europeistyki UW.

STUDIA POLITOLOGICZNE

Wskazówki dla Autorów

Forma przekazania tekstu: e-mail'em, w edytorze Word (na adres: zalesnyjacek@gmail.com).

Do tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

Redakcja tekstu

Układ analizy:

Autor
Tytułu analizy w języku polskim
Abstrakt: w języku polskim do 600 znaków
Kluczowe słowa: 5 w języku polskim
Tekst artykułu
Tytułu analizy w języku angielskim
Abstrakt: w języku angielskim do 600 znaków
Kluczowe słowa: 5 w języku angielskim

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy).

Czcionka: Times New Roman, 13.

Akapit: wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

Przypisy polskie: na dole strony, numeracja ciągła, czcionka 10, według wzoru:

- ¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.
- ¹ Tamże, s. 27.
- ¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.
- ¹ S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.
- ¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 1–2, s. 37.
- ¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuły/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe.

Objętość: 25–35 tys. znaków (wraz ze spacjami).

Bibliografia: tak.

W celu przeciwdziałania „ghostwriting” i „guest authorship” Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą „ghostwriting”.

„Ghostwriting” oraz „guest authorship” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („*financial disclosure*”).

Redakcja „Studiów Politologicznych” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja „Studiów Politologicznych” dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce.

Teksty przekazywane do opublikowania w „Studiach Politologicznych” podlegają postępowaniu recenzyjnemu. W ciągu 2 miesięcy od złożenia tekstu Autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne. Następnie każda praca (po nadaniu jej anonimowości) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Studiów Politologicznych”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji. W przypadku uzyskania recenzji negatywnej informacja o tym fakcie jest podawana Autorowi, a postępowanie publikacyjne ulega zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym. W przypadku recenzji negatywnej Autor otrzymuje recenzję nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzenta) oraz informację, że postępowanie publikacyjne uległo zakończeniu ze skutkiem negatywnym.

Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

STUDIA POLITOLOGICZNE
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

Указания для авторов

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word (на адрес: zalesnyjacek@gmail.com).

К тексту прилагается заявление об оригинальности работы и о том, что на данное время она не заявлена в другие издания.

Редактирование текста

Схема статьи:

Автор

Название статьи на русском языке

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Текст статьи

Название статьи на английском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень).

Шрифт: Times New Roman «13»

Сноски: внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

¹ И.В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006, с. 99.

¹ Там же, с. 27.

¹ См.: Н.Дж. Мельвин, *Узбекистан: переход к авторитаризму на шелковом пути*, [в:] С.И. Кузнецова (ред.), *Страны Центральной Азии на рубеже XX–XXI веков: становление национальных государств*, Москва 2006, с. 78.

¹ А.С. Автономов, *Процесс становления парламентаризма в Казахстане*, „Представительная власть” 1995, № 2, с. 27.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Параметры страницы: стандартные.

Объем: 25–35 тыс. знаков с пробелами.

Библиография

С целью противодействия «*ghostwriting*» и «*guest authorship*» редакция «Studiów Politologicznych» ввела процедуры, связанные с преградой «*ghostwriting*».

«*Ghostwriting*» и «*guest authorship*» являются проявлением научной недобросовестности. Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствен-

ных субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С «*ghostwriting*» имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации.

С «*guest authorship*» («*honorary authorship*») имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов («*financial disclosure*»).

Редакция «Studiów Politologicznych» требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации). Автор несет ответственность за заявленную публикацию.

Редакция «Studiów Politologicznych» документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Тексты, направляемые для публикации в «Studiach Politologicznych», подлежат процессу рецензирования. В течение 2 месяцев с момента подачи текста автор уведомляется о том, что он допущен к процессу рецензирования либо не допущен в связи с формальными погрешностями. Далее каждая работа (после ее анонимизации) оценивается одним из редакторов «Studiów Politologicznych». После получения положительной оценки текст передается двум независимым рецензентам, не являющимся членами редакции. В случае отрицательной рецензии, данную информацию сообщают автору, а процесс публикации завершается с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию на отправленный текст (после удаления имени рецензента) и информацию, что процесс публикации завершен с негативным для него результатом.

Редакция не возвращает не заказанных текстов и оставляет за собой право к их редактированию и сокращению.

STUDIA POLITOLOGICZNE
("POLITICAL SCIENCE STUDIES")

Instructions for Authors

Papers should be submitted by email in Word format (to the following address: zalesnyjacek@gmail.com).

Paper should include a statement concerning the original character of the paper and the fact that it is not under consideration for publication elsewhere.

Editing of the text

A scheme of the analysis:

Author

Title of analysis

Abstract (up to 600 characters)

Key words: 5

The text of the article

A separate note about the Author is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree)

Font: 13-point font size (Times New Roman)

References: at the bottom of the page, continuous pagination, 10-point font size, according to the following model:

- ¹ F. Millard, *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan 2004, p. 135.
- ¹ Ibidem, p. 27.
- ¹ T. Zittel, *Legislators and their representational roles: strategic choices or habits of the heart?*, [in:] M. Blomgren, O. Rozenberg (eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge 2012, p. 107.
- ¹ F. Millard, *Elections, Parties...*, p. 176.
- ¹ A. Grant, *The Politics of American Campaign Finance*, „Parliamentary Affairs” 1998, № 2, p. 227.
- ¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artyki/45301.html>, 6.12.2004.

Page setup: standard

Length: 25,000–35,000 characters (spaces included)

Bibliography

To counteract “ghostwriting” and “guest authorship”, the Editorial Board of “Studia Politologiczne” implemented procedures connected with blocking “ghostwriting”.

“Ghostwriting” and “guest authorship” are signs of scientific unreliability. All detected cases will be disclosed, including notifying the proper entities (institutions employing the Authors, scientific societies, associations of scientific editors etc.).

We are dealing with “*ghostwriting*” when somebody who has made a significant contribution to the text does not disclose their participation as one of the Authors or when their role is not mentioned in the acknowledgements included in the publication.

We are dealing with “*guest authorship*” (“*honorary authorship*”) when the Author’s participation is negligible or it is none despite the fact he/she is referred to as the Author/co-author of the publication.

The Author of a publication is obliged to provide information on the sources of financing the publication, the contribution of scientific and research institutions, associations and other entities (“*financial disclosure*”).

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” requires that the Authors disclose the contribution of particular Authors to the publication (providing affiliations and information on the Author of the concept, assumptions, methods, protocol, etc. used while preparing the publication). The Author bears responsibility for the submitted text.

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science.

Texts submitted for publication in “*Studia Politologiczne*” are reviewed. Within 2 months after submission of the text, the Author is informed on the text being qualified for the reviewing procedure or rejected due to formal faults. Next, each paper (after being anonymized) undergoes the assessment procedure by one of the Editors of “*Studia Politologiczne*”. After receiving a positive opinion, the text is passed on to two external reviewers, i.e. from outside the Editorial Board. In case of a negative opinion, the information on this fact is given to the Author and the process of publishing is closed with a negative result. In case of a negative opinion the Author receives the review of the text (with personal data of the reviewer removed) and the information that the process of publishing has been closed with a negative result.

The Editorial Board does not return the texts which have not been requested and reserves the right to edit and abridge them.

