

Prawo i Polityka



Fundacja Niepodległości

Doctrina multiplex, veritas una

Lublin

Tom 6/2015

Prawo i Polityka

Rocznik interdyscyplinarny

ISSN 2080-5799

Tom 6/2015

Redaktor naczelny: dr Michał Wallner

Kolegium redakcyjne: dr Artur Kokoszkiewicz (zastępca redaktora naczelnego), Piotr Marczewski (zastępca redaktora naczelnego), dr Michał Kozera (redaktor tematyczny – politologia), dr Edyta Krzysztófik (redaktor tematyczny – prawo), dr Wojciech Mojski (redaktor tematyczny – prawo), Paweł Świeżak (redaktor tematyczny – stosunki międzynarodowe)

Rada naukowa: prof. dr hab. Henryk Cioch, prof. dr hab. Grzegorz Janusz, prof. dr hab. Artur Kuś, prof. dr María Elvira Méndez Pinedo, prof. dr Pablo Nuevo López, prof. dr hab. Marek Pietraś, prof. dr hab. Anna Przyborowska-Klimczak, dr hab. Paweł Smoleń, dr hab. Wojciech Sokół, dr Delaine Swenson

Recenzenci numeru: dr Waldemar Bulira, dr Włodzimierz Gogłóza, dr hab. Wojciech Orłowski, dr hab. Magdalena Piechota, dr hab. Tomasz Stępniewski, prof. dr hab. Roman Tokarczyk

Adres redakcji:

ul. Jutrzenki 12/64, 20-538 Lublin
e-mail: michal.wallner@prawoipolityka.pl
www.prawoipolityka.pl

Wydawca:

Fundacja Niepodległości
ul. Bohaterów Monte Cassino 53
20-705 Lublin
www.fundacja-niepodleglosci.pl

„Prawo i Polityka” znajduje się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego

„Prawo i Polityka” jest dostępne w bazie danych CEJSH

Projekt okładki: Natalia Szczerbicka

Skład: Andrzej Szczerbicki

Druk i oprawa: Elpil

Artykuły

Dr hab. Jarosław Szymanek, Uniwersytet Warszawski
Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji7

Dr Piotr Zakrzewski, Uniwersytet Warszawski
Dylematy wokół większości parlamentarnej25

Dr Maciej Hartliński, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Formalne determinanty pozycji przywódców w strukturach pozaparlamentarnych partii politycznych w Polsce40

Mgr Agnieszka Bednarz, Uniwersytet Wrocławski
Przesłuchanie przed sejmową komisją śledczą jako gatunek komunikacji politycznej i medialnej65

Dr Marcin Marcinko, Uniwersytet Jagielloński
Kwestia państwowości Palestyny z perspektywy prawa międzynarodowego93

Dr Rafał Wordliczek, Uniwersytet Jagielloński
Priorytety polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych jako hegemonia w unicytrycznym międzynarodowym systemie politycznym130

Przeglądy i opinie

Mgr Adam Balcer, Uniwersytet Warszawski
Gdzie Krym, gdzie Kosowo? Rosyjskie argumenty dla aneksji Krymu161

Dr Agnieszka Szpak, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Nowy mechanizm implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego w ramach inicjatywy Szwajcarii i Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża177

Mgr Maksymilian Dymitr Czornyj, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
„Prawa zasadnicze, wieczyste i nieodwołalne monarchii”. Statut albertyński z 1848 roku i jego znaczenie dla rozwoju ustroju konstytucyjnego Włoch186

ARTYKUŁY

Zabezpieczenia konstytucji przed zmianą konstytucji*

W teorii prawa konstytucyjnego jednym z najbardziej klasycznych rozróżnień w zakresie procedury zmiany konstytucji jest wyróżnienie trybu sztywnego oraz trybu elastycznego (a w ślad za tym odpowiednio sztywnych i elastycznych konstytucji). Ten pierwszy z wyróżnionych trybów komplikuje, w stosunku do zwykłego postępowania ustawodawczego, mechanizm zmiany postanowień ustawy zasadniczej, ten drugi z kolei w zasadzie nie zakłada jakichś szczególnych obostrzeń czy komplikacji, przewidując zwykły tryb rewidowania przepisów konstytucyjnych, bez jakichś wyjątkowych utrudnień czy innych rygoryzmów, które w swoim założeniu blokowałyby nadmierny woluntaryzm ingerowania w tekst ustawy zasadniczej¹. Oczywiście podział ten, jak każdy zresztą, jest czysto teoretyczny, gdyż praktycznie każda w zasadzie konstytucja jest dzisiaj konstytucją sztywną, w tym sensie, że różnicującą zwykły tryb ustawodawczy od tzw. trybu konstytucyjnego. I jest to oczywiste, gdyż szczególny tryb zmiany (uchwalenia) konstytucji jest jedną z jej cech definicyjnych, wobec czego gdyby założyć dokładnie taki sam reżim proceduralny dla konstytucji, odnoszony do jej dochodzenia do skutku oraz zmiany, jak dla każdej innej ustawy (zwykłej), to konstytucja przestałaby być *de facto* konstytucją (i nabrałaby cech ustawy zwykłej, jedynie materialnie, tj. za sprawą swojej treści posiadającą status konstytucyjny). Skoro bowiem przyjmuje się, że *differentia specifica* konstytucji, obok szczególnej treści i szczególnej mocy prawnej, jest jej szczególna forma, to jasną jest rzeczą, że formę tę przesądza i w najważniejszych punktach określa właśnie założona procedura rewidowania jej postanowień², trudniejsza (bez przesądzania skali owej trudności) aniżeli w odniesieniu do ustaw zwykłych czy też ustaw jeszcze inaczej ułożonych w hierarchii źródeł prawa, np. pomiędzy kon-

* Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ Szerzej na ten temat zob. R. M. Małajny, *Konstytucja*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R. M. Małajny, Warszawa 2013, s. 103 i nast.

² Obok oczywiście szczególnej, w założeniu również bardziej skomplikowanej procedury uchwalania konstytucji.

stytucją a ustawą zwykłą³. Bez względu bowiem na stopień złożoności ustawodawstwa i tego czy w jego ramach funkcjonują, pod względem relacji hierarchicznego podporządkowania, jedynie jednolite akty ustawowe czy też akty o zróżnicowanej mocy prawnej (np. Francja, Hiszpania, Rosja, Rumunia) to konstytucja – będąc ustawą zasadniczą – zawsze odznacza się wyjątkowym, tzn. trudniejszym, bardziej skomplikowanym i zazwyczaj również prolongowanym w czasie procesem ingerowania w jej tekst, co ma swoje zastosowanie zarówno w razie zmiany całej konstytucji, jak i zmiany częściowej, obejmującej fragment tekstu dotychczasowego. Interwencja w tekst konstytucji jest bowiem w swoim założeniu zawsze czymś extraordinarynym⁴, wyjątkowym i szczególnym, dyktowanym swoistą nadzwyczajnością okoliczności, tak prawnych (jurydycznych), jak i – a nawet przede wszystkim – politycznych, w jakich dochodzi do uruchomienia procesu ingerowania w tekst ustawy zasadniczej⁵. Dochodzi do niej wówczas, kiedy inne, tzn. zwykle mechanizmy modyfikacji tekstu konstytucji nie przynoszą spodziewanego rezultatu, albo kiedy okazują się zbyt niewystarczające albo nieskuteczne, na skutek np. postanowień konstytucyjnych, które mogą stwarzać blokady nie do przejścia dla owych zwykłych środków zmieniania konstytucji, czy jak mówi doktryna czeska, „przemieniania” konstytucji⁶. Dlatego ustrojodawca projektując konstytucję projektuje również, na ogół, złożoną procedurę interweniowania w jej treść po to, by mogła ona zostać uruchomiona dopiero wówczas, kiedy naprawdę wymagają tego okoliczności, a przynajmniej wtedy, kiedy istnieje konsensus sił społeczno-politycznych, przekonanych o konieczności wprowadzenia do konstytucji zmian⁷.

W efekcie dzisiejsze konstytucje z założenia są konstytucjami sztywnymi, czyli utrudniającymi proces, który miałby doprowadzić do ich zmiany. Przy czym niektóre z nich można uznać nawet za szczególnie sztywne, w tym sensie, że multiplikują one w wyjątkowy sposób wymogi, które muszą zostać spełnione, aby zmiana

³ Czego dowodzi przykład francuskiej ustawy organicznej albo hiszpańskiej ustawy podstawowej.

⁴ Por. J. Szymanek, *Determinanty procesu zmiany konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 3, s. 9 i nast.

⁵ Por. B. Banaszak, *W poszukiwaniu „momentu konstytucyjnego”, czyli o warunkach zmiany konstytucji*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 2, s. 11 i nast.

⁶ Doktryna czeskiego prawa konstytucyjnego wskazuje bowiem, że obok właściwej zmiany konstytucji, pojmowanej jako ingerencja w tekst konstytucji, możemy mieć do czynienia z tzw. „przemianą” konstytucji, rozumianą jako zmiana sposobu jej interpretacji i stosowania. Szerzej na ten temat zob. M. Kruk, *Procedura zmiany konstytucji na tle zasad trybu ustawodawczego Republiki Czeskiej (podstawowe dane)*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010, s. 13 i nast.

⁷ Istnienie takiego konsensusu, albo najzwyczajniej większości sił politycznych opowiadających się za zmianą konstytucji i zdolnych ją przeprowadzić zawsze bowiem jest czynnikiem rozstrzygającym o uruchomieniu i powodzeniu procesu zmiany konstytucji.

postanowień ustawy zasadniczej doszła do skutku. Wszelkiego typu utrudnienia, rygoryzmy oraz inne formy dyscyplinowania prac konstytucyjnych, jakie przewidują dzisiejsze konstytucje, nie mają bowiem charakteru *constans* i w zasadzie tworzą *sui generis* hierarchię komplikacji, która z kolei pozwala mówić o gradacji stopnia skomplikowania procedur zmiany konstytucji⁸. W konsekwencji można powiedzieć, że praktycznie rzecz biorąc wszystkie współczesne konstytucje są sztywne, jeśli tylko przez pojęcie sztywności będziemy rozumieli bardziej złożony (utrudniony) mechanizm rewidowania ich postanowień aniżeli ustaw zwykłych. Tryb konstytucyjny (pomyślany na okoliczność zmiany konstytucji, zarówno całkowitej, jak i częściowej) stanowi więc zawsze *lex specialis* względem zwykłego czy też podstawowego trybu ustawodawczego, którego reguły proceduralne wyznaczają *lex generali*. W efekcie sposób dochodzenia do skutku zmiany konstytucji (bez wnikania w formę i zasięg tej zmiany) w zasadniczych swoich zrębach odbywa się podług form proceduralnych określonych czy też zdefiniowanych przez *lex generali*, z istotnymi jednak odmiennosciami, komplikującymi i utrudniającymi, wyznaczającymi w swoim całokształcie *lex specialis* ustawodawczego trybu konstytucyjnego. Chodzi tutaj m.in. o inne określenie podmiotów występujących z inicjatywą ustawy w przedmiocie zmiany konstytucji; prolongowanie prac parlamentarnych po to, aby uniknąć zmiany konstytucji w sposób nadmiernie pośpieszny, a co za tym idzie i przypadkowy; podniesienie większości głosów niezbędnych do skutecznego uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji; ograniczenie zdolności oddziaływania na uchwaloną ustawę innych podmiotów, np. głowy państwa, która nie dysponuje w tym przypadku prawem weta; angażowanie instytucji referendum⁹. Przy czym zaznacza się obecnie, że utrudnienia zawarte w formułach kształtujących *lex specialis* procesu konstytucyjnego są coraz bardziej złożone, rozbudowane i zróżnicowane, tworząc prawdziwy wachlarz stosowanych w tym względzie procedur. Co więcej, nie jest wcale tak, że komplikacje, jakie kształtują *lex specialis* w odniesieniu do procesu zmiany konstytucji mają swoje zastosowanie zawsze w jednakowym stopniu czy też – mówiąc inaczej – tworzą jednolity schemat procedur rewizyjnych. Procedury te mogą być bowiem także i wewnątrznie zróżnicowane, zmienne w zależności od rodzaju zmiany, jej zasięgu czy wreszcie *meritum* zmienianych norm konstytucyjnych, co często powoduje, że można mówić nawet o kilku trybach konstytucyjnych występujących w obrębie jednej konstytucji, w zależności od tego jaki fragment regulacji konstytucyjnej jest nim objęty.

⁸ Szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, *O gradacji zmian konstytucji*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 177 i nast.

⁹ Szerszy przegląd mechanizmów stosowanych w tym zakresie zob. R. Grabowski, *Zróżnicowanie trybu zmiany konstytucji jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*, Rzeszów 2013, s. 153 i nast.

Jest przy tym rzeczą charakterystyczną, że rygoryzm procedur zmiany konstytucji jest szczególnie wysoki w przypadku tzw. konstytucji post-autorytarnych, czyli konstytucji, jakie – przynajmniej w Europie – zaczęły być uchwalane w latach siedemdziesiątych (Grecja, Hiszpania, Portugalia), a potem w dekadzie lat dziewięćdziesiątych (państwa postkomunistyczne). We wszystkich tych państwach, przynajmniej co do zasady, można zaobserwować wyjątkowe wręcz piętrzenie rozmaitego rodzaju utrudnień i komplikacji, które w swoim podstawowym celu mają zablokować prace zmierzające do pochoptnej bądź nieprzemyślanej, względnie politycznie i społecznie nieaprobowanej zmiany konstytucji, przy czym stworzone mechanizmy blokujące czy tylko utrudniające są dodatkowo wewnętrznie podzielone i zróżnicowane, konstruując przez to całą gamę rozwiązań proceduralnych. Oczywiście utrudnienia te mają charakter warunkowy, co oznacza, że w razie spełnienia kolejnych, w założeniu coraz trudniejszych warunków, może dojść do wszczęcia i pomyślnego zakończenia uruchomionych postępowań legislacyjnych, których celem jest rewizja postanowień konstytucyjnych. Pamiętać bowiem należy, że zmiany konstytucji i zmiany w konstytucji nigdy nie mogą być niemożliwe do przeprowadzenia¹⁰. Z prakseologicznego punktu widzenia zablokowanie w sposób trwały i w pełni skuteczny ewentualności zmiany konstytucji jest i niewskazane i niecelowe. Pewna konieczna doza elastyczności jest warunkiem niezbędnym tego, żeby konstytucja mogła w pełni obowiązywać i spełniać prawidłowo wszystkie przypisywane jej funkcje (zarówno prawne, jak i pozaprawne). Zmiany takie są wszak często powodowane czynnikami *stricte* obiektywnymi, np. prawnymi (członkostwo w Unii Europejskiej bądź szerszej pojęte uczestnictwo w strukturach międzynarodowych) albo pozaprawnymi (zaistnienie nieprzewidzianych zdarzeń oddziałujących na porządek konstytucyjny albo naturalny skądinąd rozwój państwa i konieczność rozstrzygania nowych, ujawniających się problemów, wcześniej albo w ogóle nie znanych albo występujących w mniejszej skali) i dlatego chociażby ich wykluczenie *a priori* byłoby najzwyczajniej niemożliwe, będąc co najwyżej świadectwem zadufania, krótkowzroczności bądź nawet głupoty ustrojodawcy. Świadczą o tym najlepiej doświadczenia historyczne, które wskazują jednoznacznie, że zasada niezmienności całej konstytucji, oznaczająca niedopuszczalność jakiejkolwiek jej zamiany, jest najzwyczajniej niemożliwa do zastosowania. Ustrojodawca, który jak np. w Grecji w połowie XIX wieku zapisał w ustawie zasadniczej niezmiennność całej konstytucji, wykluczając w ten sposób jakąkolwiek jej zmianę, postępuje nieroztropnie i wyka-

¹⁰ Natomiast rzeczą do dyskusji, nawet przy radykalnych zmianach konstytucji, są zawsze każdorazowe granice dokonywanych zmian, a przede wszystkim to czy nawet uchwalając całkowicie nową konstytucję ustrojodawca „może wszystko”. Por. Sz. Pawłowski, *Granice zmiany konstytucji: ograniczenia swobody regulacyjnej ustrojodawcy na przykładzie Niemiec i Austrii*, [w:] *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 232 i nast.

zuje się krótką perspektywą oglądania konstytucji. Ta ostatnia, co jasne, nigdy nie jest przecież aktem raz na zawsze skończonym, doskonałym i obowiązującym po wsze czasy. W efekcie problem zmiany konstytucji, z proceduralnego punktu widzenia, musi być rozstrzygnięty w taki sposób, aby z jednej strony możliwie dalece skomplikować procedury rewidowania ustawy zasadniczej (eliminując dzięki temu nadmierny woluntaryzm jej zmiany), z drugiej jednak uczynić je realnymi, możliwymi do zastosowania wówczas, kiedy zaistnieje taka potrzeba albo przynajmniej, kiedy stworzony będzie konsensus sił politycznych w tej sprawie¹¹. W przypadku państw naznaczonych dodatkowo traumą doświadczeń autorytarnych problem dopuszczalnych form i procedur zmiany konstytucji komplikuje się jeszcze bardziej. Tworzone konstytucje, projektujące nowe, demokratyczne rozstrzygnięcia ustrojowe muszą być bowiem przede wszystkim we właściwy sposób legitymowane, co oznacza konieczność wprowadzenia, najczęściej na szeroką skalę, różnorodnych demokratycznych procedur ich uchwalania i zmiany, ale z drugiej strony muszą być też odpowiednio zabezpieczone przed pochopnymi, nieprzemyślanymi, nagłymi bądź wręcz wrogimi próbami ich manipulacji czy nawet demontażu i, przykładowo, restytucji zarzuconych, niedemokratycznych rozwiązań, względnie ustanawiania innych alternatywnych rozwiązań, które nie są ani klasyczną demokracją ani też formą nawiązania do minionej, niedemokratycznej przeszłości i proponują rozwiązania mieszane, będące kompilacją jednych i drugich (czego znakomitym przykładem są niektóre państwa poradzieckie).

Jak się przy tym wydaje sprawą o kapitalnym wręcz znaczeniu, zarówno jeśli chodzi o uchwalanie konstytucji, jak i ich późniejsze modyfikowanie, w przypadku państw mających wcześniejsze, mniej lub dalej idące eksperymenty niedemokratyczne, jest zabezpieczenie odpowiedniego, możliwie wysokiego poziomu demokratyczności, w tym także społecznej transparentności procedur. Procedury te, i to jest problem zasadniczej natury, muszą być bowiem demokratyczne, a więc stwarzające poczucie autentycznej partycypacji w procesie konstytucyjnym, ale zarazem optymalne z prakseologicznego punktu widzenia, po to, by uruchomione procesy mogły zostać skutecznie zakończone. Wydaje się przy tym, że problem demokratyczności stosowanych rozstrzygnięć proceduralnych można rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszym jest możliwie daleka inkluzja różnorodnych grup i środowisk oraz proceduralnych form demokracji (np. inicjatywa ludowa, referendum), drugim natomiast jest wygenerowanie konsensualnych procedur podejmowania decyzji w sprawie zmiany konstytucji. Zmiana konstytucji w każdym przypadku, a szczególnie w przypadku państwa post-autorytarnego musi być bowiem

¹¹ Konsensus sił politycznych w odniesieniu do zmiany konstytucji jest bowiem najważniejszym pozaproceduralnym wymogiem skutecznego dojścia do skutku każdej zmiany konstytucji i w ogóle uchwalenia konstytucji. Por. np. W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z kwietnia 1997 roku*, Pułtusk 2007, s. 195 i nast.

wyrazem pewnego konsensusu, przekonania w miarę szerokiej koalicji politycznej, że jest w ogóle potrzebna, a jednocześnie akceptowana, stanowiąc w optymalnej wersji rezultat działań *pro publico bono*, w wariacie zaś minimalistycznym przynajmniej brak jakichś partykularyzmów czy sekcjonalizmów, które zdeterminowałyby prace nad zmianą postanowień ustawy zasadniczej. Proces zmiany konstytucji, bez względu na to czy jego skutkiem jest zmiana całkowita czy tylko częściowa nie może być, a przynajmniej nie powinien być, procesem generowanym, kontrolowanym i doprowadzanym do skutku przez tylko jedną grupę społeczno-polityczną, nawet jeśli legitymuje się ona wyborczym mandatem dającym arytmetyczny komfort większości konstytucyjnej. Chodzi przy tym nie tylko o stworzenie koalicji akceptującej zmianę konstytucji, co samo w sobie jest niezwykle ważne, ale też o to, żeby nie narażać konstytucji na pokusę jej zmiany przez każdą inną większość konstytucyjną. W przeciwnym razie konstytucja straci swój autorytet, co *per se* będzie obniżało jej prestiż i znaczenie. Legitymizm, a zarazem pragmatyzm procedur rewizyjnych oznacza zatem, że zaprojektowany w konstytucji mechanizm jej zmiany, musi po pierwsze, gwarantować minimum stabilności i trwałości konstytucji; po drugie, musi szczególną ochroną obejmować najważniejsze, kluczowe z punktu widzenia rudymentów ładu ustrojowego, normy, zasady, wartości i idee tkwiące w ustawie zasadniczej, co jest szczególnie ważne w odniesieniu do państw post-autorytarnych; po trzecie, musi czynić ewentualną zmianę konstytucji możliwą do przeprowadzenia; po czwarte, musi – na możliwie szeroką skalę – adaptować procedury związane z demokracją *par excellence* (np. referendum), po piąte wreszcie, musi generować sytuację, w której każdorazowa zmiana konstytucji jest wynikiem konsensusu różnorodnych sił społeczno-politycznych, swoistym *modus vivendi* pomiędzy różnymi przecież, często sprzecznymi, a nawet wykluczającymi się koncepcjami polityczno-ustrojowymi. Jeśli tych podstawowych elementów nie będzie, to praktycznie każda zmiana konstytucji będzie narażona na epizodyczność, na jej podważanie albo – co jest jeszcze gorsze – na swoiste przyzwolenie dla „majsterkowania” przy konstytucji przez każdą okazjonalnie wytworzoną większość, matematycznie zdolną do przeforsowania własnych, często przecież mocno kontrowersyjnych albo ewidentnie grupowych zmian.

Dlatego to ważenie właściwych (odpowiednich) proporcji, między możliwością zmiany a stopniem jej skomplikowania, a zarazem włożeniem w ramy demokratycznych procedur, jest sprawą decydującą o zaaplikowanych mechanizmach zmian konstytucyjnych i stopniu ich komplikacji oraz – co nie mniej ważne – zróżnicowaniu. Komplikacje te nie mogą bowiem blokować procedur konstytucyjnych w sposób stały i trwały, a jedynie je maksymalnie utrudniać czyniąc jednak cały mechanizm zmiany konstytucji sprawnym i efektywnym, tzn. możliwym do prak-

tycznego zastosowania¹², wówczas kiedy zostanie on już uruchomiony bez względu na przyczyny, które legły u podstaw procesu zmiany konstytucji (które przecież mogą być bardzo rozmaite). Poza tym, ale to już nieco inna kwestia, ukształtowane procedury – jak w każdym przypadku procesu ustawodawczego – muszą być maksymalnie transparentne i czytelne, bo to również element legitymizujący tworzone prawo, bez którego nie może być mowy o sprawnym mechanizmie późniejszego stosowania prawa.

Ustrojodawca projektujący mechanizm zmiany konstytucji musi zatem w odpowiedni sposób zabezpieczyć się przed ingerencją w tekst ustawy zasadniczej, z drugiej jednak strony musi być racjonalny, co oznacza, że ewentualnych zmian nie może on całkowicie wyeliminować, czyniąc np. całą konstytucję albo wprost niezmienną, albo przewidując tak skomplikowaną i wysoce abstrakcyjną procedurę zmiany, że w zasadzie niemożliwą do przeprowadzenia, albo co najwyżej hipotetyczną. Zadanie to stoi przed każdym ustrojodawcą, natomiast ustrojodawcy post-autorytarni, nauczeni negatywnymi doświadczeniami z bliższej bądź dalszej przeszłości, muszą jeszcze wyjątkowo mocno zdemokratyzować wszelkie procedury angażowane w procesie zmiany konstytucji, a obok tego zracjonalizować proces rewidowania postanowień konstytucyjnych, choćby w ten sposób, że zróżnicować stopień rygoryzmu procedur interwencyjnych w zależności od stopnia ustrojowej relewancji zmienianych postanowień ustawy zasadniczej. Z punktu widzenia trwałości implementowanych demokratycznych rozstrzygnięć nie każda przecież zmiana, nie każdego fragmentu ustawy zasadniczej musi być taka sama, tak samo istotna, *ergo* obłożona takimi samymi obwarowaniami proceduralnymi. W obrębie konstytucji są wszak przepisy, które niekoniecznie muszą być zabezpieczone analogicznie jak główne, podstawowe rudymenty ustrojowe, wobec których stosować należy szczególne obostrzenia gwarantujące ich większą trwałość, a niekiedy wręcz niezmiennność (co odpowiada tzw. klauzulom relatywnie niezmiennym). Z tych też powodów coraz częściej obserwuje się wewnętrzną dywersyfikację procedur rewidowania postanowień ustawy zasadniczej, która – przynajmniej częściowo – godzi konieczność dokonywania niekiedy bardzo potrzebnych przecież zmian w konstytucji, z zapewnieniem jej stabilności, a przez to i trwałości systemu politycznego *tout court*. Dywersyfikacja ta powoduje, że w obrębie tekstu konstytucji istnieją normy zmieniane w zwykłej procedurze rewizyjnej (choć z uwagi na fakt, że dotyczą one norm konstytucyjnych procedura ta i tak jest niezwykła w porównywaniu z normami ustawy zwykłej), a obok tego istnieją normy chronione dodatkowymi obostrzeniami i zabezpieczeniami, które docelowo mają je uodpornić i nadać większą trwałość. W strukturze konstytucji, biorąc pod uwagę mechanizm proceduralny

¹² Por. W. Skrzydło, *Z problematyki zmiany konstytucji*, [w:] *Państwo. Prawo. Myśl prawnicza. Prace dedykowane profesorowi Grzegorzowi Leopoldowi Seidlerowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, red. L. Leszczyński, Lublin 2003, s. 233 i nast.

dokonywania zmiany konstytucji, istnieją dzięki temu dwie grupy norm, tj. normy zmieniane na ogólnych zasadach, na jakich zmieniana jest konstytucja, oraz normy szczególne, zmieniane przy wykorzystaniu dodatkowych utrudnień proceduralnych. Ta druga grupa norm jest przy tym, po pierwsze, zdecydowanie mniejsza, po drugie i najważniejsze, obejmuje normy o podniesionej randze ustrojowej, które traktuje się jako fundamentalne rozstrzygnięcia konstytucyjne, stanowiące o tożsamości konstytucyjnej.

Fakt, że to właśnie konstytucje post-autorytarne czy też – mówiąc delikatnie – powstałe w miejsce ustrojów mniej bądź bardziej niedemokratycznych są szczególnie sztywne, a jednocześnie odznaczają się wewnętrzną gradacją skomplikowania mechanizmu interwencji w ich tekst, nie powinien przy tym specjalnie dziwić. *Ratio legis* takiego swoistego zablokowania, a w każdym razie daleko posuniętego utrudnienia procesu zmiany konstytucji, jest czytelne: jest nim – mówiąc krótko – zabezpieczenie przed recydywą *ancien régime*, bądź lansowaniem prądów i koncepcji w inny sposób niedemokratycznych, co jest tym bardziej oczywiste, że w transformujących się systemach politycznych bardzo wiele jest wszelkiego rodzaju tendencji antydemokratycznych czy tylko niedemokratycznych, by wskazać przykładowo atrakcyjność populizmów czy nacjonalizmów¹³. Wszystkie te prądy, obserwowane przecież w większości państw post-autorytarnych, choć w niektórych na szczęście na bardzo krótką metę, kolidują najczęściej z zaaplikowanymi koncepcjami ustrojowymi, stojąc do nich bardzo często w jawnej opozycji, co nie ułatwia ani akceptacji przemian ustrojowych, ani – co też się zdarza – arsenału aksjologicznego tych przemian. To ostatnie jest szczególnie niebezpieczne, bowiem trudności procesów transformacyjnych wywołują niekiedy postawy sprzeciwu, nostalgii bądź wręcz otwartej kontestacji istniejących podstaw ustrojowych i wprowadzenia w ich miejsce programów alternatywnych. Od razu też trzeba nadmienić, że lansowanie koncepcji innych niż stanowiące kanon demoliberalnej demokracji nie musi oznaczać od razu wprowadzania rozwiązań niedemokratycznych. Jest przecież do pomyslenia wprowadzanie zupełnie nowych niestandardowych koncepcji, które nie muszą kolidować z tym, co określa się mianem demokratycznego wzorca. Niemniej swoista ostrożność procesowa ustrojodawcy powoduje, że również na te inne, niekoniecznie zaraz niedemokratyczne tendencje zamyka on konstytucję, wprowadzając cały system mechanizmów, które w swoim rezultacie mają zapewnić trwałość konstytucji. Trzeba więc przyznać, że blokady mechanizmów ingerowania w tekst konstytucji mają najczęściej znaczenie wybitnie prewencyjne, gdyż w pierwszym rzędzie chronią konstytucję, a *via* konstytucję cały porządek ustrojowy państwa, przed destabilizacją i ewentualnym powrotem zarzuconych tendencji (politycznych,

¹³ Por. W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 177 i nast.

społecznych i wreszcie prawnych)¹⁴. Niemniej powstaje tutaj istotny problem tego, czy ustanawianie takich zabezpieczeń nie konserwuje w sposób nadmierny *status quo*, a co za tym idzie nie doprowadza do stagnacji ustrojowej, która przecież także jest czymś ze wszech miar niewskazanym. Rozwój idei konstytucjonalizmu nie ma przecież charakteru raz na zawsze skończonego¹⁵. W obrębie ustrojów politycznych wciąż powstają nowe idee, nowe rozwiązania, konfrontowane są rozmaite, często zupełnie nowatorskie pomysły, które niekoniecznie muszą zaraz zdestabilizować istniejący porządek konstytucyjny, a równie dobrze mogą go w jakiś sposób zoptimalizować. Poza tym pojawiają się nowe odsłony starych problemów, względnie te ostatnie występują we wzmacnionym, a przynajmniej innym wydaniu. Dzisiaj np. takim problemem jest legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego, które dzięki aktywizmowi sędziowskiemu dawno już naruszyło kanon równowagi władz czyniąc z sądów konstytucyjnych *de facto* organy pierwszoplanowe w całej infrastrukturze instytucjonalnej państwa¹⁶. Na porządku dziennym stawia to problem nowej aranżacji sfery organów państwowych, często też nowego określenia relacji między nimi, która wcześniej czy później będzie musiała być na nowo zdefiniowana. Innym problemem, który także siłą rzeczy zmienia dotychczasowe schematy instytucjonalnych powiązań w obrębie konstytucji jest postępująca integracja europejska, która ewokuje takie choćby problemy jak: suwerenność państwa, wykonywanie kompetencji państwa przez podmioty supranarodowe, zmiana charakteru funkcji tradycyjnych organów państwowych (np. rządu, parlamentu). Z tego punktu widzenia patrząc, zagadnieniem niezmiernie ważnym jest mimo wszystko dopuszczenie możliwości, nawet bez zmiany konstytucji i ograniczenia się jedynie do zmiany w konstytucji, korekty dotychczasowego modelu przyjętego przez ustawę zasadniczą. Raz jeszcze bowiem należy podkreślić, że właściwa czy też dobra konstytucja (cokolwiek to znaczy) musi przewidywać możliwość jej aranżacji do zmienionych warunków sytuacyjnych jej stosowania. Tylko w takim przypadku będzie ona autentycznym prawem, a nie – jak mawiała swego czasu Janina Zakrzewska – „kartką papieru bez większego znaczenia”¹⁷.

Wszelkiego rodzaju ograniczeń maksymalnie utrudniających i komplikujących procedurę zmiany konstytucji jest, przynajmniej hipotetycznie, bardzo wiele, przy czym dopuszczalne jest ich różne łączenie, kompilowanie i kombinowanie. Konstytucjonalizm post-autorytarny odznacza się przy tym szczególnym nagromadze-

¹⁴ Por. W. Sokolewicz, *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 10, s. 21 i nast.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. A. Bryk, *Konstytucjonalizm. Od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego*, Kraków 2013, s. 289 i nast.

¹⁶ Por. R. M. Małajny, *Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 10, s. 5 i nast.

¹⁷ J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 25.

niem i pomieszaniem różnych, z proceduralnego punktu widzenia, technik implementowania zmian do tekstu ustawy zasadniczej. Proste przyjmowanie zmiany większością kwalifikowaną, w tym najczęściej chyba spotykaną, czyli większością dwóch trzecich głosów, jest już dziś stanowczo niewystarczające, a i konstytucje rzadko kiedy ograniczają się do tego, jedyne w zasadzie skomplikowania czy utrudnienia trybu konstytucyjnego (np. Chorwacja). W zdecydowanej większości przypadków mechanizmów komplikujących jest znacznie więcej. Chyba najdalej idącą blokadą jest wprowadzenie tzw. klauzul niezmiennych, czyli takich obwarowań, które dla tzw. wtórnego ustawodawcy konstytucyjnego są „nietykalne” i które nie podlegają żadnej procedurze rewizji¹⁸. W konsekwencji, wprowadzenie klauzul relatywnie niezmiennych powoduje wyłączenie pewnego obszaru materii konstytucyjnej spod działań mających na celu zmianę ustawy zasadniczej, o ile tylko podmiot uruchamiający procedurę zmiany chce pozostać, mimo wszystko, na gruncie dotychczasowej ustawy zasadniczej. Klauzule tego typu mogą być przy tym wprowadzane w dwojakiej formie. Pierwszą jest wskazanie *eo nomine* przepisów bądź postanowień objętych gwarancją niezmienności. Przykładem może być konstytucja Grecji z 1975 roku, która w art. 110 za niepodlegające jakiegokolwiek zmianie uznaje m.in. zasadę republiki parlamentarnej; ochronę wartości osoby ludzkiej; równość wszystkich Greków wobec prawa; niezdolność uznania ani nadawania tytułów nobilitujących bądź w inny sposób różnicujących obywateli; ochronę życia, honoru i wolności bez względu na przynależność rasową, język, przekonania narodowe lub polityczne i w końcu wolność sumienia i wyznania. Również konstytucja Portugalii z 1976 roku w art. 288 wprowadza materialne granice swojej zmiany¹⁹, przewidując obowiązek respektowania takich konstytucyjnych wartości jak: jednolitość państwa; republikańska forma rządów; rozdział kościoła od państwa; prawa, wolności i gwarancje obywateli; pluralizm poglądów i organizacji politycznych; niezawisłość sądów itp. Z kolei konstytucja Rumunii z 1991 roku deklaruje, w art. 148, że postanowienia dotyczące narodowego, niepodległego, jednolitego i niepodzielnego charakteru państwa, a obok tego republikańskiej formy rządów, integralności terytorialnej, niezawisłości sądownictwa, pluralizmu politycznego oraz języka urzędowego „nie mogą stanowić przedmiotu zmiany”. Ten sposób ujęcia postanowień niepodlegających rewizji jest w miarę jednoznaczny, określa bowiem *expressis verbis* konstytucyjne stany rzeczy (normy, wartości, zasady), wobec których wyłączona jest w ogóle możliwość przeprowadzenia zmiany. Drugą postacią zawarowania klauzul niezmiennych jest, zastosowana w konstytucji Czech z 1992 roku, formuła z art. 9 ust. 2, postanawiająca, iż „zmiany ingerujące w istotę demokratycz-

¹⁸ Por. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennie*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzcinski, Warszawa 1997, s. 137 i nast.

¹⁹ Por. A. Łabno, *Zasady zmiany konstytucji Portugalii*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji...*, s. 167 i nast.

nego państwa prawnego są niedopuszczalne”. Ta postać klauzuli niezmiennej jest z jednej strony, co oczywiste, bardziej elastyczna, gdyż nie formułuje wprost normy niezmiennej, ale z drugiej strony może też być o wiele bardziej restrykcyjna w praktyce, gdyż niesformułowana *a priori* niedopuszczalność określonej zmiany znacznie rozszerza margines zmian, które dopiero *ex post* mogą się okazać niekonstytucyjne, gdyż ingerujące w istotę demokratycznego państwa prawnego. W efekcie przyjęta przez czeskiego ustrojodawcę „blokada” może się okazać dużo bardziej skuteczna, gdyż poszerza znacznie obszar potencjalnych zmian, które mogą być uznane za niedopuszczalne, *ergo* niemożliwe do zaaplikowania²⁰. Niemniej trzeba też pamiętać, że taki mocno rozciągliwy charakter mogą mieć również postanowienia *prima facie* krótkie i jednoznaczne w swojej treści. Tutaj oczywiście przykładem najlepszym jest konstytucja V Republiki Francuskiej, która jako niezmienną potraktowała „republikańską formę rządów” (por. art. 89). W myśl orzecznictwa Rady Konstytucyjnej klauzula ta oznacza znacznie coś więcej aniżeli tylko niedopuszczalność zastąpienia istniejącej republiki ustrojem monarchicznym. Rada Konstytucyjna uznała bowiem, że klauzula niezmienna z francuskiej konstytucji oznacza właściwie cały zestaw norm, zasad i wartości republikańskich, często utożsamianych z wartościami demoliberalnymi. W efekcie, pod pojęciem „republikańskiej formy rządów” kryje się rezerwuar rozmaitych zasad i wartości, które są nienaruszalne na gruncie konstytucji z 1958 roku²¹. *Nota bene* warto nadmienić, że pojemna klauzula niezmienna z konstytucji Republiki Czeskiej, jak i dość określona, ale w praktyce – jak widać – także pojemna francuska klauzula niezmienna sprawiają, że istotnym uczestnikiem procesu zmiany konstytucji stają się – *nolens volens* – sądy konstytucyjne, gdyż to one będą w ostateczności rozstrzygać czy wprowadzone treści do konstytucji pozostają w zgodzie z klauzulami niezmiennymi czy też je naruszają, a jeśli tak, to w jakim zakresie²². Swoją drogą powoduje to, że organy orzecznictwa konstytucyjnego jeszcze bardziej rosną w siłę i dawno już przekroczyły Rubikon trzeciej władzy stając się, w praktyce, władzą w rzeczywistości pierwszą²³.

²⁰ Por. J. Filip, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Czeskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 93 i nast.

²¹ Por. E. Gdulewicz, *Zmiana konstytucji V Republiki*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 63 i nast.

²² Co potwierdza praktyka francuska, gdzie Rada Konstytucyjna poddała interpretacji klauzulę niezmienną traktując ją w efekcie jako zbiorczy wyraz idei republikańskich, *ergo* demokratycznych.

²³ Czego oczywiście najlepiej dowodzi przykład USA. Por. P. Laidler, *Trzecia władza czy pierwsza władza? Rozważania na temat konstytucyjnej pozycji władzy sądowniczej w Stanach Zjednoczonych*, [w:] *Amerykomania. Księga jubileuszowa Profesora dra hab. Andrzeja Mani*, red. W. Bernacki, A. Walaszek, Kraków 2009, t. I., s. 133 i nast. Trzeba przy okazji nadmienić, że zjawisko to staje się jeszcze bardziej intensywne, gdy sądy konstytucyjne wykazują się tzw. aktywizmem

Z pewnością wprowadzenie klauzul niezmiennych jest najdalej idącą „blokadą” dla dokonywania nieograniczonych zmian w tekście ustawy zasadniczej. W tym bowiem przypadku zmiana jest *ex definitione* niemożliwa, co w sposób maksymalnie skuteczny chroni konstytucję. Oczywiście racjonalność procedur ingerowania w tekst konstytucji powoduje, że zasada niezmienności ma relatywny, czyli względny charakter, tzn. może się odnosić jedynie do działań ustrojodawcy wtórnego, tj. dokonującego jedynie zmian częściowych, bez decydowania się na zmianę najdalej idącą, tzn. całkowitą, skutkiem której byłoby zastąpienie tekstu obecnego tekstem *tout à fait* nowym. Objęcie bowiem całości konstytucji postanowieniem niezmienności bądź wprowadzenie przepisu trwale niezmiennego (a zatem dla wtórnego, jak i pierwotnego ustrojodawcy) byłoby niemożliwe do praktycznego zastosowania. Potwierdza to, że wszelkie założone mechanizmy ingerowania w tekst konstytucji muszą się odznaczać racjonalnością, oznaczającą z jednej strony ochronę istniejącej konstytucji, z drugiej zaś umożliwienie w nieokreślonej przyszłości zastąpienie jej nowym, całkowicie zmienionym tekstem.

Innym zabezpieczeniem konstytucji jest wydzielenie, spośród wszystkich przepisów konstytucyjnych chronionych szczególnym trybem zmiany, pewnej ich kwalifikowanej grupy, której zmiana jest jeszcze bardziej utrudniona aniżeli zmiana wszystkich pozostałych fragmentów ustawy zasadniczej, ale zarazem nie jest w ogóle niemożliwa jak ma to miejsce w przypadku postanowień relatywnie niezmiennych. W efekcie, w tego typu przypadkach, sztywność konstytucji ma podwójny charakter, raz odnosi się do całej konstytucji, dwa odnosi się do przepisów objętych tymi dodatkowymi, zaostrzonymi wymogami proceduralnymi. W rezultacie co do zasady sztywna konstytucja może być zmieniona albo w sposób prosty, wtedy szczególny tryb zmiany konstytucji stosowany jest względem wszystkich, niezastrzeżonych postanowień na ogólnych zasadach, z tym jednak, że te ogólne zasady i tak stanowią (z racji sztywności konstytucji jako takiej) *lex specialis* względem *lex generali* stosowanego w normalnym czy też zwykłym trybie ustawowym, albo w sposób złożony, co ma miejsce wtedy, kiedy modyfikacja konstytucji obejmuje te jej fragmenty, które zmieniane są na zasadach jeszcze bardziej złożonych czy utrudnionych bądź skomplikowanych aniżeli pozostała (najczęściej objętościowo większa) część konstytucji. Ta swoista gradacja stopnia utrudnienia ingerowania w tekst konstytucji znowu potwierdza sztywność ustawy zasadniczej, a zarazem wskazuje normy, które z różnych racji podlegają zwiększonej ochronie, a co za tym idzie, podwyższonemu rygoryzmowi ingerowania w ich treść. Przykładem może tu być konstytucja Bułgarii z 1991 roku, w której do katalogu takich enumeratywnie wskazanych przepisów szczególnie chronionych należy m.in. zasada bez-

sędziowskim. Por. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Warszawa 2012, s. 47 i nast.

pośredniości stosowania konstytucji, zasada nienaruszalności praw obywatelskich czy wreszcie określony w konstytucji tryb jej zmiany. Pewną osobliwością bułgarską jest również i to, że obok *expressis verbis* wskazanych postanowień podlegających wyjątkowemu reżimowi zmiany, takiemu samemu reżimowi podlegają dodatkowo nie tylko konkretne przepisy, ale pewne konstytucyjne wartości czy stany rzeczy, jak np. przyjęta w konstytucji forma rządu, która również może być zmieniona, ale według zastrzonych zasad proceduralnych²⁴. To ostatnie rozwiązanie pokazuje, że normy konstytucyjne podlegające jeszcze trudniejszej procedurze modyfikacji, niż co do zasady cała konstytucja, nie mają wcale skończonego katalogu. Formuła „formy rządu” jest na tyle pojemna, że dopiero *casu ad casum* można ocenić co podlega wyjątkowej ochronie, *ergo* zastrzonemu reżimowi zmiany, a co takiej ochronie nie podlega. Powoduje to, że lista norm, zasad, wartości, idei i konstytucyjnych stanów rzeczy zmienianych w kwalifikowanej procedurze konstytucyjnej nie jest wcale zamknięta, co w konsekwencji sprawia, że sztywność konstytucji jeszcze bardziej wzrasta, przy czym jest ona i tak mniejsza aniżeli przepisów niezmiennych. Tutaj bowiem każdy przepis może być przedmiotem ingerencji, tyle tylko, że niektóre w bardziej restrykcyjnej i zdyscyplinowanej procedurze niż inne.

Z podobną dyferencjacją postanowień, przeprowadzoną z uwzględnieniem stopnia trudności dokonywania w nich zmian, mamy do czynienia m.in. w konstytucji Litwy z 1992 roku (por. art. 148); Polski z 1997 roku (por. art. 235); Estonii z 1992 roku (art. 162); Rosji z 1993 (art. 135) czy Hiszpanii z 1978 roku (por. art. 167, 168). Skala utrudnień stosowanych w razie ingerencji w obszary dodatkowo zastrzeżone jest przy tym bardzo różna. Raz może tu mieć zastosowanie procedura referendalna (Estonia, Polska, Litwa), przy czym może ona mieć zarówno postać obligatoryjną (Estonia), jak i fakultatywną (Polska). Innym zaś razem mechanizmem utrudniającym może być ustanowienie innego, ekstraordynaryjnego organu uprawnionego do dokonywania tego typu, szczególnych zmian (Rosja), bądź też konieczność swoistej ratyfikacji tego typu zmian przez parlament następnej kadencji (Hiszpania²⁵). Niezależnie od stopnia skomplikowania i zastosowanych utrudnień istotą tego mechanizmu jest wskazanie obszarów materii konstytucyjnej podlegających wyjątkowej, dodatkowej protekcji. Najczęściej przy tym obszarem podlegającym wzmożonej ochronie, a więc także bardziej skomplikowanej procedurze ingerowania w tekst konstytucji, jest katalog zasad naczelných (podstawowych). Dzięki temu ustrojodawca chroni nie tylko konstytucję przed przypadkową czy nieprzemyślaną zmianą, ale także zwiększa rangę samych zasad naczelných, które w ten sposób stają się swoistą „konstytucją dla konstytucji”, generując w efekcie

²⁴ Por. J. Szymanek, *Tryb zmiany konstytucji Republiki Bułgarii*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 3, s. 63 i nast.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. T. Mołdawa, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Hiszpanii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 144 i nast.

wewnętrzna hierarchę norm konstytucyjnych²⁶.

Jeszcze innym obwarowaniem mającym na celu generalną ochronę konstytucji jest np. ustanowienie zakazu zmiany konstytucji w czasie stanów nadzwyczajnych (np. Albania, Litwa, Portugalia, Rumunia), co jednak jest już dzisiaj standardowym zabezpieczeniem, stosowanym nie tylko wobec ustawy zasadniczej, ale również – coraz częściej – wobec tzw. ustaw ustrojowych (np. ordynacji wyborczych). Rozwiązanie to ma na celu nie tylko ochronę konstytucji czy jej fragmentów przed zmianą nazbyt pochopną bądź przypadkową (np. motywowaną określonym kontekstem sytuacyjnym), ale przede wszystkim ma chronić przed swoistą „dyktaturą konstytucyjną”, tj. wykorzystywaniem konstytucji do pomniejszania praw i wolności jednostki albo (i) umacniania pozycji niektórych organów państwa w sytuacjach szczególnych zawirowań politycznych, a w konsekwencji ewentualnego nawrotu do stanu sprzed wprowadzenia demokratycznych rozwiązań konstytucyjnych²⁷.

W efekcie ustawy zasadnicze, szczególnie państw post-autorytarnych, są w zdecydowanej większości przypadków konstytucjami super sztywnymi, co, po pierwsze, odnosi się do całości ich tekstu rewidowanego w innej, tj. trudniejszej procedurze niż ustawy zwykłe i, po drugie, do tych przepisów bądź wartości konstytucyjnych, które uzyskały kwalifikowany, nawet w stosunku do konstytucyjnego, tryb zamiany bądź też – w skrajnych przypadkach – w ogóle zostały wyłączone spod możliwości jakiegokolwiek zmiany. Jest przy tym rzeczą ciekawą, że w tej drugiej grupie znalazły się głównie normy, z których wyprowadza się zasady i wartości konstytucyjne, które dzisiaj budują standard demokratycznego państwa prawnego. Dlatego obłożenie tekstu konstytucji dodatkowymi zabezpieczeniami, zwłaszcza w obrębie zasad i wartości konstytucyjnych, należy postrzegać jako formę protekcji demokratycznej formy państwa i uodpornienie konstytucji na wszelkiego rodzaju korekty, których zamiarem byłoby zmniejszenie demokratycznych standardów.

Wyodrębnienie trybu sztywnego i elastycznego, a stosownie do tego również konstytucji sztywnych i elastycznych, odbywa się na podstawie ogólnych przesłanek proceduralnych. W konsekwencji jeśli tylko tryb konstytucyjny zakłada jakieś odrębności względem zwykłego trybu ustawodawczego, to uznaje się, że konstytucja ma charakter sztywny, co oznacza, że tryb jej zmiany bądź nowelizacji jest trudniejszy aniżeli tryb uchwalenia i nowelizacji ustaw zwykłych. Przy czym, jak już zostało odnotowane, dzisiaj stanem obowiązującym jest, że praktycznie każda

²⁶ Szerzej na ten temat zob. K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i ich rola w rozwiązywaniu kolizji norm*, [w:] *Charakter i struktura...*, s. 78 i nast.

²⁷ Ma to szczególne znaczenie dla państw, które mają za sobą doświadczenia autorytaryzmu, gdyż w nich ciągle żywe są resentymenty oraz występują, w mniejszej bądź większej formie, tendencje do wykorzystywania wszelkich sytuacji kryzysowych w celu konstruowania nowych rozwiązań konstytucyjnych. Szerzej na ten temat zob. A. Wolek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły gry w Europie Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2004, s. 45 i nast.

konstytucja różnicuje tryb zwykły i konstytucyjny, co oznacza, że każda w zasadzie jest konstytucją sztywną²⁸, a niektóre z nich, w tym zwłaszcza konstytucje państw mających za sobą niedemokratyczne przejścia i doświadczenia można nawet określić mianem konstytucji super czy ekstra sztywnych. Oznacza to, że uodporniają one tekst całej konstytucji na szybkie i przypadkowe zmiany, a obok tego wprowadzają klasę norm zmienianych przy zastosowaniu dodatkowych, jeszcze bardziej utrudnionych i skomplikowanych reżimów proceduralnych, co ma gwarantować przede wszystkim to, że konstytucja nie stanie się narzędziem politycznej gry między matematyczną większością a opozycją.

W różnego rodzaju podziałach i schematyzacjach odnoszących się do procedur rewidowania postanowień konstytucyjnych swoje miejsce ma również istotny z proceduralnego punktu widzenia podział na zmianę częściową i zmianę całkowitą²⁹. Ta pierwsza oznacza jedynie nowelizowanie istniejącego tekstu ustawy zasadniczej, ta druga natomiast uchwalenie w miejsce istniejącej konstytucji aktu całkowicie nowego. Powyższy podział ma swoje oczywiste uzasadnienie pragmatyczne i prakseologiczne, raz bowiem zmiana polega jedynie na ingerencji w dotychczasowy tekst ustawy zasadniczej (i tych zmian jest najwięcej), innym zaś razem zmiana jest dokonywana na taką skalę, że przybiera postać zmiany całkowitej, wiążącej się z derogacją aktu dotychczasowego i wprowadzeniem w jego miejsce aktu zupełnie nowego. Podział ten, z punktu widzenia zasięgu dokonywanej zmiany różnicujący zmianę w konstytucji i zmianę konstytucji, jest jak najbardziej naturalny i bezdyskusyjny, warto jednak wskazać, że często powoduje on odpowiednie różnicowanie obu trybów zmian w przepisach ustawy zasadniczej. W konsekwencji konstytucja może określać dwie procedury zmiany konstytucji, pierwszą stosowaną na wypadek jej nowelizacji i drugą, przewidzianą na okoliczność, kiedy zmianą zajmuje się tzw. pierwotny ustawodawca konstytucyjny, czyli taki ustawodawca, który zastępuje obowiązujący tekst konstytucji tekstem nowym, dokonując tzw. formalnej całkowitej zmiany konstytucji. Oczywiście to rozróżnienie na zmianę w konstytucji i zmianę konstytucji³⁰ nie zawsze i nie koniecznie musi się wiązać z dyferencjacją reżimu proceduralnego określonego w przepisach końcowych konstytucji. W wielu przypadkach konstytucja zakłada bowiem analogiczny tryb stosowany zarówno

²⁸ Gdyby bowiem tak nie było to przestałaby być konstytucją. Szczególna, utrudniona procedura zmiany konstytucji jest bowiem jej cechą definicyjną. Por. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 20–22.

²⁹ Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 94 i nast.

³⁰ Rozróżnienie takie uczynił swego czasu Zdzisław Jarosz. Por. Z. Jarosz, *Zmiana konstytucji czy zmiany w konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 11, s. 5 i nast.

przy nowelizacji, jak i przy zmianie całkowitej³¹. Wtedy podział ten ma jedynie wymiar praktyczny i wyznaczany jest zasięgiem zmian, na jakie zdecydował się ustrojodawca (np. Chorwacja, Słowenia). Często jednak konstytucja dostrzega owe dwie procedury zmian i odpowiednio do tego kształtuje tryb konstytucyjny, najczęściej dodatkowo utrudniając jeszcze, w stosunku do i tak sztywnego trybu nowelizacji konstytucji, tryb w jakim dochodziłoby do ewentualnego zastąpienia istniejącego tekstu tekstem zupełnie nowym³². Z takim odróżnieniem trybu nowelizacji konstytucji od trybu przyjmowania nowej konstytucji mamy do czynienia np. w Bułgarii, gdzie sama tytulatura rozdziału IX konstytucji wskazuje precyzyjnie na reglamentowanie dwóch zmian ustawy zasadniczej, tj. zmiany częściowej i zmiany całościowej (tytuł rozdziału brzmi odpowiednio: „Zmiana i uzupełnienie konstytucji. Uchwalenie nowej konstytucji”). Rozbijając tytuł rozdziału IX bułgarskiej ustawy zasadniczej i przenosząc go na odpowiednie procedury, należy wskazać że „zmiany i uzupełnienia”, a więc częściowe modyfikacje tekstu konstytucji, mogą się odbywać albo na ogólnych, z tym jednak że zaostrzonych w stosunku do zwykłego trybu ustawodawczego regułach, co ma nadawać konstytucji charakter sztywny, albo – w odniesieniu do *explicite* wskazanych norm lub wartości ustrojowych, na zasadach kwalifikowanych, utrudniających w jeszcze większym stopniu proces zmiany konstytucji. Natomiast „uchwalenie nowej konstytucji” odbywa się według zaostrzonego reżimu proceduralnego, analogicznego zresztą jak przy zmianie przepisów zastrzeżonych, ale można sobie wyobrazić hipotetycznie sytuację, w której tryb ten, z woli ustrojodawcy, byłby jeszcze inaczej skonstruowany. Z wyodrębnieniem zmian częściowych i całkowitych mamy też do czynienia w Hiszpanii, gdzie do przyjęcia całkowitej zmiany konstytucji zastosowanie mają te same kryteria proceduralne, które stosuje się na wypadek ingerencji w obszary szczególnie chronione. W rezultacie tryb zaostrzony, mający zastosowanie incydentalne, w razie zmiany częściowej, staje się trybem jedynie dopuszczalnym w momencie, kiedy ma nastąpić zmiana całkowita, finalizowana zastąpieniem dotychczasowego tekstu konstytucji tekstem całkowicie nowym.

Wszystkie obostrzenia proceduralne stosowane w razie uruchomienia procedur rewizyjnych mają w swoim założeniu, po pierwsze, potwierdzić charakter konstytucji jako ustawy zasadniczej, skoro jedną z jej cech wyróżniających jest szczególna forma, po drugie zaś, mają zabezpieczyć tekst konstytucji (a za jej pośrednictwem

³¹ Jak ma to miejsce chociażby w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, gdzie art. 235 nie odróżnia trybu zmiany całkowitej i częściowej. Szerzej na ten temat zob. M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Procedura zmiany Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 2, s. 19 i nast.

³² A przynajmniej zakładając, że w tym drugim przypadku powinna mieć zastosowanie procedura referendalna, którą dzisiaj postrzega się zgodnie jako warunek skutecznego dojścia do skutku nowej konstytucji. Dlatego większość obowiązujących dziś konstytucji została przyjęta w drodze referendum (np. Francja, Polska, Rosja, Włochy).

system konstytucyjny państwa) przed nieuprawnioną, zbyt pośpieszną, czy wręcz szkodliwą ingerencją. Konstytucja, zwłaszcza w państwach, w których w okresie bezpośrednio ją poprzedzającym, istniały różnego rodzaju niedemokratyczne lub nawet antydemokratyczne tendencje bądź rozwiązania ustrojowe, jest wszak postrzegana jako szczególna wartość, jako wartość *per se*. Wartość ta, ze zrozumiałych powodów, musi podlegać wyjątkowej protekcji i temu właśnie służą wyszukane, skomplikowane na ogół procedury zmiany ustawy zasadniczej, stwarzające wiele dodatkowych rygorizmów i blokad. Blokad te nie są jednak absolutne, co oznacza, że w razie osiągnięcia politycznego konsensu zmiana konstytucji jest zawsze możliwa³³. By była dopuszczalna muszą być jednak spełnione odpowiednie warunki, co jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego porządku politycznego, w ramach którego wszelkie rozstrzygnięcia dokonują się w oparciu o sformalizowane, prawnie regulowane procedury, przy osiągnięciu minimalnego przynajmniej porozumienia.

Słowa kluczowe:

konstytucja,
zmiana konstytucji,
poprawka do konstytucji,
proces ustawodawczy,
stabilność konstytucji.

Keywords:

constitution,
constitutional change,
amendment to the constitution,
the legislative process,
stability of the constitution.

Procedural means of protecting the constitution against changes

This article discusses procedural means of protecting the constitution against changes. The starting point is the general remark that the constitution should be a durable and stable act, as it is the permanency of any constitution that is its inherent feature. Nevertheless, any rational legislator of the constitutional system must allow for the possibility of changing the constitution. However, any implementation of changes ought to be carried out with caution and only if absolutely necessary. Therefore, the mode of changing the constitution must be difficult enough (in comparison to passing ordinary laws) but also accomplishable. Consequently, the procedural side of any

³³ Konstytucja ma bowiem zawsze odzwierciedlać pewien układ stosunków społeczno-politycznych oraz musi być akceptowana, a warunkiem jej akceptacji jest jej zgodność z polityczno-społeczną strukturą społeczeństwa, przejawiającą się również w wartościach tego społeczeństwa. Por. W. Sokolewicz, *Społeczeństwo – państwo – konstytucja*, [w:] *Państwo i konstytucja. Zbiór studiów*, red. W. Sokolewicz, Wrocław – Warszawa – Kraków 1989, s. 9 i nast.

change of the constitution must be designed so as to, on the one hand, make the procedures of amending the constitution possibly complicated, but on the other hand those procedures must be realistic and implementable. That is why nowadays we can observe a whole range of procedural solutions concerning the process of changing the constitution, e.g. provisions relatively unchanged. The prerequisite of obtaining a qualified majority in the parliament is also a common mechanism in the process of changing the constitution. Sometimes changing the constitution must be approved by two consecutive parliaments, but a more frequent solution is a referendum-based procedure.

Dylematy wokół większości parlamentarnej*

Idea demokracji rozumianej jako rządy większości bywa dziś kwestionowana. Jej oponenci, nie proponując bynajmniej ustanowienia władzy mniejszości, zastanawiają się jednak, w jaki sposób rządy te ograniczać, by nie oddziaływały destrukcyjnie na system polityczny, a zwłaszcza na opozycję. Powiada się wręcz, że w demokracji wcale nie musi sprawować władzy większość, a naczelną wartością nowoczesnych ustrojów politycznych winna być zasada inkluzji – włączania w proces decyzyjny jak najszerszych grup społecznych. W poglądach tych odnaleźć można pewną tęsknotę za ateńską demokracją bezpośrednią – dziś choćby z przyczyn organizacyjno-technicznych – niemożliwą do realizacji. Wypracowana przez wieki zasada przedstawicielstwa, w myśl której to już nie ogół obywateli dzierży władzę, lecz czyni to przez swych reprezentantów, ma się mimo wszystko całkiem dobrze. Wszelkie koncepcje kwestionujące ideę parlamentaryzmu trzeba traktować jako swoistą prowokację intelektualną czy wręcz fantasmagorię. Problem, jak sądzę, leży gdzie indziej. Zamiast zajmować się podważaniem idei rządów większościowych, warto poddać ją analizie systemowej, biorąc pod uwagę kilka aspektów. Po pierwsze, istotny wydaje się zakres definicyjny – czym *de facto* jest władza większości? Po drugie, wypada postawić pytanie o jej legitymizację, głównie przez pryzmat procesu wyborczego, parlamentarnego poparcia oraz zaufania społecznego. Po trzecie, należy zastanowić się nad instytucją progu większości, który w zależności od wagi podejmowanej przez ciało ustawodawcze decyzji bywa zróżnicowany. Wreszcie na końcu warto zmierzyć się z problematyką funkcjonowania rządów mniejszościowych, czyli sprawowania władzy przez gabinet niedysponujący w parlamencie bezwzględną większością głosów. Niektórzy sytuację tę określają mianem rządów mniejszej większości.

Rządy większości – o naturze pojęcia

Na wstępie chciałbym zaznaczyć, że w artykule nie podejmuję rozważań związanych z odmiennym sposobem rozumienia terminów „rządy większości” i „decyzje większości”. Rządzenie bowiem traktuję jako realizację procesów decyzyjnych i w tym sensie – oba pojęcia są względem siebie tożsame.

* Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Zasada, że decyzje podejmuje większość, nie jest wcale dziełem rozwoju systemów parlamentarnych, obecna była już w czasach demokracji ateńskiej. Pierwszym odnotowanym, chyba najbardziej znanym przypadkiem, gdy odwołano się do głosu większości, był sąd skorupkowy nad Sokratesem. Najpewniej trzydzieści glinianych skorup, na których wypisane było imię Sokratesa przesądziło o jego skazaniu. W sumie w głosowaniu wzięło udział 500 sędziów: 280 opowiedziało się za skazaniem filozofa, 220 było przeciwnego zdania.

Zwyczaj podejmowania decyzji w głosowaniu nie był jednak, historycznie rzecz biorąc, powszechny, zwłaszcza gdy chodziło o realizację prawa Bożego na ziemi. Jego reguły bowiem nie mogły podlegać ludzkiemu osądowi. W Księdze Wyjścia, gdy Mojżesz zszedł z Synaju, zwołał starszych ludu i przedstawił im wszystkie nakazy Pana – wtedy cały lud, jak czytamy, jednogłośnie zadeklarował, że uczyni wszystko, co Pan nakazał¹. Podobnie w dalszej części, kiedy Bóg ogłasza Mojżeszowi dekalog, a ten przekazuje wszystko Izraelitom – lud odpowiada jednogłośnie: „wszystkie słowa, jakie powiedział Pan, wypełnimy”². W ten sposób Bóg zawiera przymierze z Izraelem. I od tego momentu zaczyna obowiązywać prawo. To właśnie ono – niezależnie od sposobu definiowania, określenia źródła pochodzenia czy też zasięgu – stanie się ogranicznikiem woli większości. Niezależnie czy będzie to szkoła prawa naturalnego czy nurt pozytywistyczny, reguły normatywne mają za zadanie trzymać w ryzach większość i jednocześnie chronić prawa mniejszości. Nadal jednak pozostaje problem sposobu decydowania.

Zasada rządów większości pojawia się, co zaskakujące, w okresie średniowiecza. Marsyliusz z Padwy w swym dziele *Defensor Pacis* użył terminu *valentior pars*, jednakże jego zawężające tłumaczenie może oznaczać decyzję wąskiej elity, a nie wolę ogółu obywateli³. Niektórzy w tej redukcjonistycznej wizji Marsyliusza upatrują początek zasady przedstawicielstwa. Z czasem rządy większości zaczęto wiązać z prawem naturalnym. Już nie odgórne nadanie czy ustalenie było uzasadnieniem dla reguły większościowej. U Grocjusza odnaleźć można ideę, która w sposób naturalny daje większości prawo sprawowania władzy nad całością.

Kolejne okresy w historii myśli politycznej przyniosły koncepcje umowy społecznej, opisanej między innymi w traktatach filozoficzno-politycznych Jeana-Jacquesa Rousseau. „Oddając się wszystkim, nie oddawać się nikomu” – oto sens wyjścia ze stanu natury i zawarcia umowy społecznej⁴. Dla J. J. Rousseau niezwykle istotne w tym kontekście było jeszcze jedno pojęcie – wola powszechna, stanowiąca coś więcej niż tylko sumę woli prywatnych. Był to swego rodzaju substytut jed-

¹ Wj 19, 7–8.

² Wj 24, 1–3.

³ Zob. J. G. Heinberg, *Theories of Majority Rule*, „The American Political Science Review” 1932, vol. 26, nr 3, s. 457.

⁴ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkowicz, Kęty 2002, s. 19.

nomyślności, w praktyce trudny do osiągnięcia. Eliminował przecież przypadki, w których występują zdania odrębne. J. J. Rousseau uzasadniał je błędną interpretacją woli powszechnej.

Problem jednak pozostawał. Bezsporny wydawał się fakt, że wyjście ze stanu natury i utworzenie wspólnoty wymagało ustanowienia instytucji władzy, a w konsekwencji także określenia sposobu podejmowania przez tę władzę decyzji. Legitymizacją rządów większości była wyrażona wcześniej powszechna zgoda każdej jednostki na życie we wspólnocie. Tak rozumował John Locke. „Widzimy, – pisał – że tam, gdzie jakieś zgromadzenie jest upoważnione do działania na podstawie prawa pozytywnego, jak też tam, gdzie żadna grupa ludzi nie została do tego w ten sposób upoważniona, postanowienia większości oznaczają postanowienia całej wspólnoty, tak jak na mocy prawa natury i rozumu wyrażałyby władzę całości”⁵. Każdy więc zaciąga zobowiązanie poddania się woli większości – ta zasada wyraża sens umowy społecznej. Pierwotna zgoda na utworzenie wspólnoty, zdaniem J. Locke’a, nie miałaby znaczenia, gdyby jednostka nadal pozostawała wolna, tj. nie była poddana żadnym innym regułom. Ta sytuacja przypominałaby stan natury. Korzenie zasady rządów większości tkwią także w praktyce życia społeczno-politycznego. „Uzyskanie zgody wszystkich prawie nigdy nie jest możliwe, jeśli zważymy słabość zdrowia czy zaabsorbowanie własnymi sprawami, co w grupie nawet znacznie mniejszej niż wspólnota powoduje, że wielu nie uczestniczy w zgromadzeniu publicznym”⁶ – stwierdza J. Locke. Różnorodność i pluralizm sądów wykluczają zatem wypracowanie jednolitej decyzji. Trzeba odwołać się do mechanizmu, który pozwoli podjąć ostateczne rozstrzygnięcie. Większość niejako zobowiązuje resztę. Gdyby tak nie było, państwo nie mogłoby działać, a wspólnota pogrążyłaby się w chaosie. Nastąpiłaby jej dezintegracja.

W ten sposób zbliżamy się do współczesnego rozumienia zasady rządów większości. Bezpośrednio należy ją więc utożsamiać z rozwojem państw i wzrostem liczby zamieszkujących je obywateli. Ateński model demokracji bezpośredniej musiał ustąpić regule reprezentacji, której podwaliny dostrzec można w koncepcji umowy społecznej. Reguła ta nabrała pierwszorzędного znaczenia wraz z rozkwitem parlamentaryzmu, w momencie ustanowienia ciała przedstawicielskiego, na którego członków naród delegował swą suwerenność. Społeczeństwo nie traciło bynajmniej władzy, tylko powierzało ją swoim reprezentantom, którzy uzyskawszy większość mieli prawo stanowić w imieniu całej wspólnoty. Już nie jednomyślność (praktycznie niemożliwa do osiągnięcia), ani wola powszechna (będąca przejawem jednomyślności) pozwalały skutecznie sprawować władzę. Rządy większości zyskiwały na znaczeniu zarówno wraz z rozkwitem parlamentaryzmu, jak też upo-

⁵ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 2015, s. 312.

⁶ Tamże, s. 313.

wszechnianiem się prawa wyborczego. Znoszenie różnego rodzaju cenzusów (płci czy majątku) włączało kolejne grupy społeczne w wyborczą machinę. Faktycznie decydowała „coraz większa większość”. Zasada sprawowania rządów przez tych, którzy zyskali najwięcej głosów, składała się z kilku elementów. Przede wszystkim dawała głosującym pełne prawo wyboru. Legitymizowała ponadto wybór większości, dając jej możliwość postępowania według swojej woli. To prawo wyrażało się głównie w swobodzie stanowienia przepisów normatywnych, którym władza, zgodnie z regułą *rule of law*, sama także podlegała. Zasada rządów większości doprowadziła wreszcie do kreacji kolegiального organu władzy wykonawczej, czyli rządu, który przez tę większość był powoływany, a następnie poddany jej permanentnej kontroli⁷.

Choć model ten stopniowo stawał się swoistym ustrojowym aksjomatem, także wskutek braku rozsądnej alternatywy, nie oznaczało to, że nie posiadał swoich krytyków. Akceptowano więc rządy większości, jednak fakt, że większość ta zawsze postępuje prawidłowo, nie był już wcale tak oczywisty. Edmund Burke twierdził, że łatwiej jest znieść ludzkości ucisk surowego monarchy niż mniejszości – krzywdy wyrządzane przez rządzącą większość⁸. *Majority rule* nie była dla E. Burke’a w żadnym razie prawem naturalnym, a jedynie rezultatem czysto pragmatycznego działania⁹.

Z kolei Alexis de Tocqueville stwierdził wprost: „maksymę, która głosi, że większość ma prawo czynić w sferze rządzenia krajem wszystko, co zechce, uważam za bezbożną i godną pogardy, a jednak przyznaję, że wszelka władza powinna wywodzić się z woli większości”. I dalej stawiał pytanie: „Czy pozostaję w sprzeczności z sobą samym?”¹⁰. Jego koncepcja odwoływała się do zasady sprawiedliwości, która winna rozstrzygać o słuszności obowiązujących praw. Jeśli te ostatnie są niesprawiedliwe, społeczeństwo może wyrazić swój sprzeciw poprzez niepodporządkowanie się tym regułom, co nie jest równoznaczne – zdaniem filozofa – z odmową większości prawa do rządzenia. Jest to raczej niezgoda na tyranię większości. Właśnie to pojęcie stanie się największym zagrożeniem dla zasady rządów sprawowanych przez większość. Trzeba zatem powrócić do idei reprezentacji. „<<Lud>> sprawujący władzę” – zauważa John Stuart Mill w swym traktacie *O wolności* – „to nie zawsze ten sam lud, nad którym ta władza jest sprawowana”¹¹. Sprawujący władzę mogą więc zapragnąć pognębienia mniejszości, dlatego też konieczne jest istnienie mechanizmów kontrolnych, przede wszystkim ograniczenie władzy większości

⁷ J. G. Heinberg, dz. cyt., s. 464.

⁸ Por. E. Burke, *Rozważania o rewolucji we Francji*, Warszawa 2008, *passim*.

⁹ J. G. Heinberg, dz. cyt., s. 464.

¹⁰ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, tłum. M. Król, Warszawa 1976, s. 183.

¹¹ J. S. Mill, *O wolności*, tłum. J. Starkel, Lwów 1864, s. 9.

i jej odpowiedzialność przed społeczeństwem. Kwestia ta pozostaje aktualna i dziś, zwłaszcza, gdy stawia się pytanie o szerokość legitymacji udzielonej rządzącym w powszechnych wyborach. Powrócę do tego wątku w kolejnej części artykułu. Na razie przywołajmy wypowiedź Marcina Króla: „Większość nie wyraża woli narodu, tylko wolę tych, którzy na nią głosowali. Może rządzić, ale nie może narzucać swojej woli rozmaitym mniejszościom, bo demokracja na to nie pozwala. Ponad wolą narodu jest bowiem demokracja, a naruszanie demokracji w imię woli narodu (proletariatu) prowadziło do największych nieszczęść XX wieku”¹².

Zasada rządów większości – bez względu na jej krytykę – wkomponowana została w systemy konstytucyjne państw współczesnych. Jej opozycja w postaci sprawowania władzy przez mniejszość stanowiłaby pogwałcenie zasady suwerenności narodu oraz reguł politycznej równości. Stwierdza się zatem, że rządy mniejszości są sprzeczne z ideą demokracji, zaś jednomyślność w praktyce niemożliwa do osiągnięcia¹³.

Jedną z odpowiedzi przeciwstawianych prostemu głosowaniu większości jest formuła demokracji deliberatywnej, której istotę stanowi szeroka dyskusja nad bieżącymi problemami państwa i społeczeństwa. Zaawansowany dyskurs ma więc zastąpić mechanistyczną procedurę. Czy jednak nie jest to koncepcja prowadząca do potwierdzenia rezultatów każdej deliberacji w drodze głosowania? Musi bowiem istnieć formuła porządkująca, która generuje zarazem ostateczne rozstrzygnięcia. Prawdą jest, że w demokracji deliberatywnej rzadziej się głosuje, a częściej zabiera głos w dyskusji.

Innym pomysłem radzenia sobie z „dyktatem” większości jest losowanie. W koncepcjach afirmujących ten rodzaj podejmowania decyzji, podkreśla się – wpisaną w demokrację – swoistą dyskryminację mniejszości. Większość dysponuje bowiem władzą permanentnego blokowania woli opozycji¹⁴. Zwolennicy tej teorii stoją na stanowisku, że postanowienia konstytucji zabezpieczające interesy mniejszości nie są wystarczające. Ponadto mniejszość, która popiera mądre, acz niezbyt popularne w danej chwili rozwiązanie – dzięki losowaniu może wpłynąć na obiektywnie niekorzystne zdanie większości. Wreszcie losowanie pozytywnie koreluje z formułą demokracji deliberatywnej¹⁵. Chęć zwiększenia szansy wygranej może prowadzić do większego zainteresowania dyskusją. Charakteryzowana metoda za-

¹² M. Król, *Tyrania większości*, „Gazeta Wyborcza”, 12 marca 2016, wydanie internetowe (<http://wyborcza.pl/magazyn/1,151481,19754038,tyrania-wiekszosci-marcin-krol.html?disableRedirects=true>), odczyt z dn. 28.07.2016.

¹³ Tak przykładowo T. L. Thorson, *Epilogue on Absolute Majority Rule*, „The Journal of Politics” 1991, vol. 23, nr 3, s. 559 i 561.

¹⁴ Szerzej na ten temat przykładowo B. Saunders, *Democracy, Political Equality and Majority Rule*, „Ethics” 2010, vol. 121, nr 1, s. 151 i nast.

¹⁵ Tamże, s. 160–161.

kłada wpierw zwyczajne głosowanie, tj. wskazanie preferowanej opcji, a następnie przeprowadzenie losowania. Oczywiście oddanie większej liczby głosów na jedną z opcji, zwiększa prawdopodobieństwo jej wyboru. Trudno jednak zaakceptować sytuację, w której kluczowe dla polityki państwa decyzje zapadałyby poprzez ciągnięcie losów. Problemem pozostaje również – na co wskazują sami zwolennicy tej metody – włączenie w proces decyzyjny ekstremistów, którzy w tradycyjnej demokracji większościowej, z uwagi na małą liczebność, są pozbawieni szans przeferowania swych radykalnych postulatów. Koncepcję losowania należy więc traktować jako czysto teoretyczną.

Rządy większości – procedury i ograniczenia

System wyborczy

We współczesnych ustrojach o istnieniu parlamentarnej większości nie decydują jedynie wyborcy, lecz także ordynacja wyborcza wraz z metodą przeliczania głosów na mandaty. One bowiem bezpośrednio wpływają na ustalenie ostatecznego wyniku elekcji. Warto zwrócić uwagę, że każde wybory mogą prowadzić *de facto* do powstania czterech różnych sytuacji skorelowanych ze specyfiką działania systemu wyborczego¹⁶:

- naturalnej większości („wytworzonej”);
- sztucznej większości;
- naturalnej mniejszości;
- sztucznej mniejszości.

W przypadkach naturalnej większości oraz mniejszości wynik wyborczy danej partii znajduje wierne odzwierciedlenie w liczbie mandatów uzyskanych w parlamencie. Przykładowo jeśli ugrupowanie zdobyło w wyborach 35 proc. głosów, odpowiednio obejmie 35 proc. ogólnej liczby miejsc w danej izbie. Przeciwnie dzieje się w wypadkach sztucznej większości i mniejszości. Jest to konsekwencja działania mechanizmów wyborczych (w tym metody alokacji mandatów), przykładowo (*casus* sztucznej większości) premiujących partię, która uzyskała najlepszy wynik, jednak nie przekroczyła – jeśli chodzi o liczbę oddanych na nią głosów – progu bezwzględnej większości. Stabilizująca funkcja ordynacji wyborczych wielu państw przejawia się w swoistym zabiegu „dodania” mandatów takiemu ugrupowaniu kosztem partii, które osiągnęły najsłabsze wyniki – w taki sposób, by już w parlamencie przekroczyło ono próg 50 proc. Mechanizm ten sprzyja funkcjonowaniu silnych partii, co także znajduje odzwierciedlenie w statystykach. Liczne badania wskazują, że najczęstsze większości występujące w parlamentach różnych państw są większo-

¹⁶ Klasyfikacja ta została użyta przez D. W. Rae, [w:] *The Political Consequences of Electoral Laws*, Londyn 1971, s. 74–77. Na ten temat również A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 245.

ściami sztucznymi¹⁷. Zjawisko to nie wzbudza jednak sprzeciwu – zapewne władza i społeczeństwa zdążyły już przywyknąć do deformującego wolę głosujących charakteru ordynacji wyborczych. Godzą się nawet na to, by ci, którzy nie zebrali bezwzględnej większości głosów, posiadali tę większość w parlamencie. Jak się wydaje, czysto pragmatycznie – w imię stabilności funkcjonującego systemu.

A *propos* funkcjonalności działania systemu politycznego. Przyjmuje się, że ordynacja większościowa wpływa na stabilizację sceny politycznej, zaś proporcjonalna sprzyja jej rozczłonkowaniu. Jednak pytanie, jakie należy w tej sytuacji postawić, dotyczy bardziej wartości cenionych w danym społeczeństwie: czy na pierwszym miejscu jest to trwałość partyjnego układu (co najczęściej wiąże się również ze stabilizacją rządu) czy raczej sprawiedliwa reprezentacja? System większościowy ogranicza bowiem liczbę partii zasiadających w parlamencie. Skorelowany z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, poprzez instytucję głosu zmarnowanego, może przyczynić się do deformacji ostatecznego wyniku. Sytuacja, w której wygrywa ten, kto pierwszy przekroczy linię mety (ang. *first past the post*), prowadzi do wyeliminowania pozostałych kandydatów. Załóżmy, że w okręgu jednomandatowym x, przy obowiązywaniu systemu większości względnej¹⁸, w wyborach bierze udział trzech kandydatów: A, B, C. Kandydat A uzyskał 45 proc., kandydat B 44 proc., zaś kandydat C zdobył 11 proc. wszystkich głosów. Mimo że różnica dzieląca A i B jest niewielka, wygrywa ten pierwszy. Wyborcy, którzy oddali swoje głosy na B i C nie będą reprezentowani w parlamencie.

Odwołajmy się do praktyki. W maju 2015 roku w wyborach do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii eurosceptyczna Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP) zdobyła 12,6 proc. głosów, co przełożyło się na uzyskanie przez nią tylko jednego mandatu. Z kolei szkoccy nacjonaliści, osiągając wynik wyborczy na poziomie niespełna 5 proc., wprowadzili do Izby Gmin aż 56 deputowanych. Jeszcze bardziej paradoksalny przypadek zdarzył się w Malezji podczas wyborów parlamentarnych w 2013 roku. Mimo że Front Narodowy, ugrupowanie skupiające największe grupy etniczne, uzyskał w wyborach gorszy wynik w stosunku do zjednoczonej opozycji, to zdobył największą liczbę mandatów (133 w 222-osobowym parlamencie). Wygrana Sojuszu Ludowego poprzez ujemne skutki systemu większościowego okazała się ostatecznie porażką – partia nie wzięła udziału w tworzeniu rządu.

Ordynacja proporcjonalna również może wpływać na deformację wyborczego wyniku. Niezwykle istotny element stanowi tu metoda przeliczania głosów. W Polsce podczas wyborów do Sejmu w 2001 roku obowiązywała metoda Sainte-Laguë'a

¹⁷ D. W. Rae, dz. cyt., s. 74–77.

¹⁸ To znaczy, że żaden z kandydatów nie musi przekroczyć 50 proc. progę wszystkich ważnie oddanych głosów. Przeciwnie tej sytuacji jest konieczność uzyskania większości bezwzględnej (rozumianej wg reguły 50 proc.+1 lub liczby głosów większej od sumy pozostałych).

– korzystna dla partii, które osiągnęły niski bądź średni wynik, ograniczająca ponadto nadwyżkę mandatową ugrupowań, które uzyskały największą liczbę głosów. Koalicji Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy (SLD-UP), która zwyciężyła w wyborach zabrakło zaledwie 15 mandatów, by przekroczyć próg bezwzględnej większości w Sejmie. Przy metodzie przeliczania głosów d'Hondta, premiującej ugrupowania z lepszym wynikiem wyborczym, SLD-UP rządziłyby samodzielnie. Ordynacja proporcjonalna połączona nierzadko z systemem rozbitcia wielopartyjnego generuje rządy koalicyjne. Te ostatnie stanowią istotną korektę woli wyborców. Ugrupowanie, które zwyciężyło w wyborach jest zmuszone do zawarcia porozumienia z partią, która uzyskała o wiele słabszy wynik i która w przypadku możliwości utworzenia rządu jednopartyjnego, nigdy nie znalazłaby się przy władzy. Niekiedy rozpad rządu koalicyjnego prowadzi także do powstania gabinetu mniejszościowego, którego problematyka zostanie przedstawiona w ostatniej części artykułu.

Na koniec warto podjąć wątek społecznego poparcia dla rządu i wspierającej go większości. Można by więc zapytać czy większość zewnętrzna nadal popiera większość wewnątrz parlamentu¹⁹. Współczesną odpowiedź na ten problem stanowi sondaże. Niekiedy, na określenie ścisłego związku pomiędzy badaniami opinii publicznej i podejmowanymi przez rząd działaniami, używa się pojęcia „demokracja sondażowa”. Oczywiście niskie poparcie społeczeństwa, deklarowane wobec rządzącej elity, nie jest czynnikiem obligującym do rozpisanie nowych wyborów. Zwłaszcza że w dobie personalizacji polityki często dochodzi do paradoksalnej sytuacji, w której przykładowo premier dysponuje znacznie szerszym poparciem społecznym niż kierowany przez niego gabinet *en bloc*. Trudno byłoby wyznaczyć granicę decydującą o konieczności ustąpienia rządu wskutek niekorzystnych opinii społecznych. Te bywają zresztą chwiejne, o czym w łatwy sposób można przekonać się, analizując w danym okresie wyniki badań prowadzonych przez różne ośrodki sondażowe. Należy zgodzić się, że szersze poparcie zewnętrznej większości wzmacnia pozycję i sprzyja zarazem realizacji działań przez większość parlamentarną, w żadnym razie jednak nie warunkuje jej trwania. Jak zatem akt wyborczy powołuje do istnienia rządzącą większość, tak już wola tej większości, względnie wola pozostałej części parlamentu, decyduje o zakończeniu sprawowania przez nią władzy.

Progi większości

Ugrupowanie, które wygrywa wybory, co do zasady, by móc efektywnie rządzić powinno dysponować w parlamencie większością. Jaką? Najczęściej za optymalną przyjmuje się większość bezwzględną, czyli połowę składu izby pierwszej (przy

¹⁹ To pytanie postawił m.in. J. S. Mill w swoich rozważaniach nt. zasady rządów większości. Zob. przykładowo D. Spafford, *Mill's Majority Principle*, „Canadian Journal of Political Science” 1985, vol. 18, nr 3, s. 603.

założeniu systemu bikameralnego) plus jeden głos. Wprawdzie wiele systemów konstytucyjnych do uchwalania ustaw stosuje większość zwykłą, jednak odrzucenie wniosku o odwołanie członka rządu czy też poprawek izby drugiej wymaga z reguły większości podwyższonej. Pełni ona kilka istotnych funkcji: 1) stabilizacyjną, 2) kontrolną, 3) deliberacyjno-integrującą.

Podwyższona większość uniemożliwia przykładowo nagłe i niespodziewane obalenie rządu. Stabilizuje więc system. Większa liczba mandatów konieczna do podjęcia decyzji w danej sprawie jest także gwarantem włączenia w ten proces partii opozycyjnych. Zmiana konstytucji, odrzucenie prezydenckiego weta czy też zarządzenie referendum, ze względu na swój szczególny charakter i znaczenie, generują konieczność współpracy rządzących z ugrupowaniami opozycji. W tym sensie partie pozostające poza gabinetem mają możliwość kontroli jego działań. Podwyższona większość – przynajmniej w ujęciu teoretycznym – sprzyja parlamentarnej dyskusji. W przypadku podzielonej opozycji – zachęca do zjednoczenia sił, zaś w sytuacji brakujących głosów – zmusza rządzących do dialogu z opozycją i wypracowania stosownego kompromisu.

Podwyższona większość występuje w dwóch postaciach: bezwzględnej (omówionej powyżej) oraz kwalifikowanej (wyrażonej ułamkiem)²⁰. Istotna jest także kwestia ustalenia większości: liczy się ją albo od ustawowej liczby członków danej izby parlamentu albo od liczby posłów biorących udział w głosowaniu. W tym pierwszym przypadku, gdy wiążąca decyzja zapada bezwzględną większością głosów – nazywa się ją większością absolutną. Na przykładzie polskiego systemu konstytucyjnego większość bezwzględna jest wymagana m.in. przy odrzuceniu przez Sejm poprawek Senatu do ustawy, zarządzeniu przez izbę pierwszą referendum czy też wyrażeniu Radzie Ministrów wotum zaufania. Większość absolutna obowiązuje natomiast przy wyrażeniu przez Sejm wotum nieufności ministrowi (tzw. egzekwowanie indywidualnej odpowiedzialności), jak też całej Radzie Ministrów (tzw. odpowiedzialność solidarna). Gdy idzie o większość kwalifikowaną, konstytucja wprowadza jej dwie wartości, tj. 3/5 oraz 2/3. Przykładowo, ponowne uchwalenie ustawy w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji (odrzucenie weta Prezydenta) następuje większością co najmniej 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Natomiast Sejm postanawia o skróceniu swojej kadencji uchwałą podjętą przez co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów (tj. minimum 307 głosów).

Podwyższona większość stanowi zawsze wyzwanie dla partii rządzącej. Jej szczególne znaczenie dostrzec można w sytuacji koabitacji. W 2007 roku, gdy wybory parlamentarne wygrała Platforma Obywatelska, a urząd prezydenta sprawo-

²⁰ Niekiedy za większość kwalifikowaną uznaje się także jednomyślność – zob. B. Szepietowska, *Głosowanie w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Seminarium dla nowo wybranych posłów na Sejm IV kadencji, materiał internetowy, <http://biurose.sejm.gov.pl/seminarium/szepiet.pdf>, odczyt z dn. 28.07.2016.

wał Lech Kaczyński, członkowie rządu wraz z premierem często uzasadniali swoją bierność w inicjowaniu reform obawą przed użyciem przez głowę państwa mechanizmu weta ustawodawczego. Twierdzono niekiedy, że próg efektywnej większości w okresie tamtej koabitacji został podwyższony – z większości bezwzględnej do kwalifikowanej 3/5 – tyle bowiem potrzeba, jak wskazano wyżej, do odrzucenia prezydenckiego sprzeciwu.

Można by zastanowić się, czy konieczność zebrania większej liczby głosów (w określonych sytuacjach) nie krępuje działań zwycięskiego ugrupowania. Użytkowało ono przecież legitymację do podejmowania decyzji (niektórzy dodaliby: każdej decyzji) w imieniu narodu. W instytucji tej kryje się jednak celowy zamysł ograniczenia rządów większości, która w najistotniejszych kwestiach musi odwołać się do opinii partii opozycyjnych. Poprzez inkluzję decyzyjną wynagradza się opozycji pozostawanie poza orbitą władzy, jednocześnie oddziałując pozytywnie na stabilność systemu.

Sądy konstytucyjne

W ustrojach współczesnych państw europejskich jedną z instytucji ograniczających wolę parlamentarnej większości stały się sądy konstytucyjne. W myśl ich twórcy – Hansa Kelsena – powołane są do badania zgodności aktów normatywnych niższego rzędu z konstytucją. Instytucja takiego sądu już od początku spotykała się z krytyką, często traktowano ją bowiem jako – w wypadku bikameralizmu – trzecią izbę parlamentu, pełniącą funkcję negatywnego ustawodawcy. Mówiono zatem, że gwarantem efektywności procesu ustawodawczego nie było jedynie posiadanie większości w parlamencie. Zawsze bowiem istniało ryzyko, że sąd konstytucyjny zakwestionuje daną regulację i w kształcie zaproponowanym przez ciało ustawodawcze nigdy nie wejdzie ona w życie. W tym miejscu dotykamy fundamentalnej kwestii. Gdyby przypisać sądowi konstytucyjnemu jedynie funkcję *par excellence* blokera decyzji większości, byłaby ona zgodna z monteskiuszowską zasadą trójpodziału władzy. Problem w tym, że w wielu państwach wspomniane sądy stały się aktywnymi korektorami decyzji parlamentu. Nie tylko kwestionowały dane przepisy, lecz również dokonywały interpretacji prawa. Nie tylko derogowały określone normy, ale także wskazywały kierunki ich kreacji, wnikając w szczegółową materię ustawy.

Zwykło się twierdzić, że sędziowie zasiadający w trybunałach konstytucyjnych powinni być „ustami konstytucji”²¹, czyli dbać o zgodność aktów normatywnych niższego rzędu z jej postanowieniami. Sędziowie nie mogą jednak tworzyć prawa, gdyż nie pochodzą z wyborów powszechnych i tym samym nie posiadają legityma-

²¹ D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, tłum. M. Granat, Warszawa 1999, s. 29.

cji do stanowienia regulacji prawnych w imieniu narodu. Taką legitymacją dysponuje parlament. Na gruncie polskim warto przywołać uchwałę Sądu Najwyższego z 2009 roku, która *explicite* stanowi, że orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego są niewiążące²².

Interesujący problem zaistniał także w Polsce na przełomie 2015 oraz 2016 roku i związany był przede wszystkim z wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jednak sprowadzenie tej kwestii jedynie do uzupełnienia składu tego organu byłoby zbyt płytkie. Trafnie ujął to prof. Adam Sulikowski, zwracając w tym kontekście uwagę na upadek mitu o apolityczności sądu konstytucyjnego²³. Brak obiektywizmu wśród sędziów może być spowodowany po pierwsze wskazaniem, a w konsekwencji wyborem przez polityczną większość, po drugie hołdowaniem zasadzie „wierność za wybór” (lojalność wobec decyzji większości, która udzieliła sędziemu mandatu zaufania). W moim przekonaniu upadek wspomnianego mitu nie jest jednak wynikiem działań członków Trybunału, lecz bardziej polityków, którzy spór ten upolitycznili. Odpowiedzią sędziów zasiadających w Trybunale, zdaniem A. Sulikowskiego, winno być częściowe zrzucenie normatywnego kamuflażu i włączenie się w spór w celu nie tyle obrony neutralności tej instytucji, lecz budowy społecznego poparcia dla jej działań²⁴. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że polityczność Trybunału Konstytucyjnego może uczynić z tego organu aktywnego gracza politycznego i arenę sporów, na której wola parlamentarnej większości będzie zderzana z wolą większości sędziów. Tak dzieje się i dzisiaj, chociaż w tym wypadku raczej chodzi o błędne rozłożenie akcentów. Dla Trybunału priorytetem powinno być bowiem orzekanie o zgodności przepisów z konstytucją, a nie prowadzenie sporu z rządem, dysponującym większością mandatów w Sejmie. Funkcja korektora motywowana politycznymi pobudkami musi zdecydowanie ustąpić roli normatywnego blokera.

Wspomniany wyżej spór wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce dotknął jeszcze jednej kwestii związanej z interpretacją i projektowaniem progów większości. Mianowicie art. 190 ust. 5 Konstytucji stanowi, że orzeczenia Trybunału zapadają większością głosów. Wykładnia celowościowa sugerowałaby, że chodzi o większość zwykłą (uzyskanie większej liczby głosów „za” niż „przeciw”). Problem w tym, że ustrojodawca nie wyraził tego literalnie, umożliwiając tym samym wielość interpretacji. Jak się wydaje, z tej nieostrości przepisu skorzystało rządzące Prawo i Sprawiedliwość (PiS), uchwalając w grudniu 2015 roku nowelizację ustawy

²² Na ten temat szerzej w wywiadzie dla „Dziennika Gazety Prawnej” J. Szczepański, zob. *Zamach na trybunał? Nie, raczej zamach trybunału*, „DGP”, 22 kwietnia 2016, wyd. internetowe, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/938208,trybunal-konstytucyjny-konstytucja-spor-o-trybunal.html>, odczyt z dn. 28.07.2016.

²³ A. Sulikowski, *Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu*, „Państwo i Prawo” 2016, zeszyt 4, s. 3 i nast.

²⁴ Tamże, s. 33.

o Trybunale Konstytucyjnym²⁵. Jeden z jej przepisów stanowi, iż orzeczenia Trybunału wydawane w pełnym składzie zapadają większością 2/3 głosów, przy czym w innym artykule jest mowa, że orzekanie w pełnym składzie wymaga udziału co najmniej 13 sędziów. Prawo i Sprawiedliwość zdecydowało się ponadto na poszerzenie składów orzekających w różnych sprawach rozpatrywanych przez Trybunał, przykładowo jeśli chodzi o badanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją²⁶. Kolejna nowelizacja ustawy, przygotowana również przez posłów PiS, złągodziła powyższe wymogi. Przede wszystkim przywrócono zwykłą większość w stosunku do wydawanych przez Trybunał orzeczeń, ustanawiając jednak kilka wyjątków (np. stwierdzenie niezgodności z Konstytucją ustawy lub umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie), w których wymagana jest większość kwalifikowana 2/3 głosów²⁷.

W tym kontekście zasadne wydaje się postawienie pytania o przyczyny podwyższenia progu większości uchwał Zgromadzenia Ogólnego Trybunału, jak i poszerzenie składów orzekających. Korzenie sporu o Trybunał Konstytucyjny tkwią jeszcze w okresie funkcjonowania Sejmu VII kadencji i dotyczą działań ówczesnej rządzącej większości. Otóż posłowie Platformy Obywatelskiej zdecydowali wtedy o wyborze pięciu nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, dokonując tego – w odniesieniu do dwóch z nich – niejako zaocznie, wyręczając (jak się później okazało bezprawnie) posłów na Sejm kolejnej kadencji. PiS, które w październikowych wyborach 2015 roku uzyskało w izbie pierwszej bezwzględną większość, po pierwsze podjęło uchwały stwierdzające nieważność tamtych decyzji, po drugie dokonało wyboru pięciu nowych sędziów. Nie wgłębiając się już w orzeczenia Trybunału, który orzekał w tej sprawie, trzeba stwierdzić, że doszło do sytuacji patowej. Organ ten stał się areną walki politycznej, a podwyższona większość przy wydawaniu orzeczeń gwarantowała rządzącej partii udział w składach orzekających sędziów wybranych z jej rekomendacji.

Na tym tle pojawiła się jeszcze jedna wątpliwość. Prawo i Sprawiedliwość,

²⁵ Dz. U. 2016, poz. 293.

²⁶ W tym przypadku poprzednia ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (z 25 czerwca 2015 roku) przewidywała skład 5-osobowy, natomiast grudniowa nowelizacja wprowadziła zasadę pełnego składu orzekającego tj. co najmniej 13 sędziów.

²⁷ W momencie oddawania artykułu do druku w Sejmie zakończyło się procedowanie nad projektem tejże ustawy. Projekt (druk nr 558) został złożony do łaski marszałkowskiej 29 kwietnia 2016 roku, natomiast posłowie zdecydowali o jego uchwaleniu 7 lipca. Obok wspomnianych zmian, obniżono też liczbę sędziów, koniecznych do procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie (z 13 do 11). Zgodnie z nowymi przepisami, terminy rozpraw mają być wyznaczane według kolejności wpływu spraw do Trybunału, z wyłączeniem kilku przypadków np. badania konstytucyjności ustawy budżetowej oraz ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; rozpatrywania wniosku o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu wykonywania obowiązków głowy państwa; sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

co warto podkreślić, jako pierwsze ugrupowanie po 1989 roku w Polsce uzyskało bezwzględną większość w Sejmie, która pozwoliła na powstanie jednopartyjnego gabinetu, bez konieczności zawierania koalicji. W związku z tym wielu komentatorów postawiło pytanie, jak dalece sięga prawo większości do swobodnego decydowania w fundamentalnych dla państwa i społeczeństwa kwestiach. Jednoznacznie należy stwierdzić, że legitymizacja dokonała się w procesie wyborczym – PiS wygrało wybory, to wyborcy zdecydowali, że chcą powierzyć temu ugrupowaniu sprawowanie rządów. Ogranicznikiem woli – zwłaszcza tak silnej – większości jest, jak wskazywałem wcześniej, sąd konstytucyjny. Problem w tym, że to właśnie on stał się w Polsce głównym przedmiotem sporu, co z kolei postawiło w dwuznacznej roli samych członków tego sądu – „sędziów we własnej sprawie”.

Ani Konstytucja z 1997 roku, ani inne akty prawne nie przewidywały sytuacji, w której inny organ niż Trybunał Konstytucyjny będzie orzekać o konstytucyjności ustawy dotyczącej Trybunału. Z pewnością trudno było zakładać, że instytucja *a priori* apolityczna i niezaangażowana w bieżące spory, zostanie upolityczniona. Wydaje się, że o zakończeniu kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego może raz jeszcze zdecydować wola sejmowej większości.

Rządy mniejszej większości

Odwróceniem paradygmatu rządów większości jest sprawowanie władzy przez partię tej większości nieposiadającej. Mówi się wtedy o funkcjonowaniu gabinetu mniejszościowego. W wielu współczesnych demokracjach, także tych ustabilizowanych, rządy mniejszościowe są stałym elementem ustroju politycznego, choć różnie ocenianym. Wszystko zależy bowiem od funkcjonalności tego typu gabinetów względem systemu. Przykładowo, w państwach Europy Środkowo-Wschodniej są one raczej postrzegane w kategoriach dysfunkcji działania różnych elementów instytucjonalnych oraz pozaprawnych, tj. niskiego poziomu kultury politycznej czy też efektu rozbicia wielopartyjnego, które bardzo często prowadzi do powstania chwiejnych koalicji rządowych i równie szybkiego ich rozpadu. Odmienne przedstawia się sytuacja w państwach skandynawskich, gdzie gabinety mniejszościowe mocno zakorzeniły się w tradycji politycznej, zwykle działając długo i skutecznie.

Ocena rządów mniejszościowych w danym ustroju nie powinna jednak przesłaniać fenomenu samej instytucji. Przypatrzmy się ich definicji. Są to gabinety, które na skutek konkretnego zdarzenia funkcjonują przez pewien czas bez poparcia formalnej bądź faktycznej większości ustawowej liczby posłów²⁸. Aspekt temporalny ma tu kluczowe znaczenie. Po pierwsze, wskazuje, że jednorazowa przegrana rządzącej większości w parlamentarnym głosowaniu nie uprawnia do przypisa-

²⁸ Zob. powyższa definicja [w:] P. Zakrzewski, *Rządy mniejszościowe w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015, s. 34.

nia gabinetowi mniejszościowego statusu. Po drugie, skoro tenże gabinet działa w określonym czasie, tj. podejmuje decyzje, zgłasza projekty ustaw, oznacza, że jest „zdolny do życia” (ang. *viable*)²⁹. Z tego powodu niektórzy konstytucjoniści wolą nazywać przypadek rządu mniejszościowego – okresem rządów mniejszej większości. Jest to o tyle uzasadnione, że najpewniej przez brak alternatywy lub słabość podzielonej opozycji, gabinet nieposiadający poparcia większości deputowanych w parlamencie, mimo wszystko może rządzić. Tym samym istnieje jakaś większość, tyle że mniejsza niż bezwzględna, zdolna utrzymać władzę.

Drugi człon definicji wskazuje na różny charakter gabinetów mniejszościowych. W wielu sytuacjach jest on jedynie formalny. Oficjalnie rządzi ugrupowanie, które nie posiada większości w parlamencie, jednakże w wyniku niepisanej umowy jest stale wspierane w głosowaniach przez inną partię. I *à rebours* – charakter faktyczny mają te gabinety mniejszościowe, które faktycznie nie posiadają większości. W przypadku procedowania projektów ustaw, zmuszone są stale poszukiwać w parlamencie wsparcia dla swoich rozwiązań.

Jeśli mocno uwydatnić zasadę rządów większości w systemach demokratycznych, gabinety mniejszościowe na tym tle stanowią paradoks i swoistą anomalię systemową, która bywa konkurencyjna względem klasycznych rządów kontrolujących większość mandatów w parlamencie. Doświadczenie uczy jednak, że zwłaszcza demokracje młode, wychodzące dopiero z okresu transformacji, potrzebują stabilnych rządów większościowych, które w mniejszym stopniu narażone są na ryzyko obalenia albo dekompozycji składu wskutek destrukcyjnych działań zjednoczonej opozycji. Z pewnością istotną przyczyną niepowodzenia misji rządów o mniejszościowym statusie jest brak odpowiednio wykształconej, koncyliacyjnej kultury politycznej. Nie zmienia to jednak faktu, że gabinety te powstają i funkcjonują, nie będąc jedynie administracją tymczasową, której głównym zadaniem jest dotrwanie do nowych wyborów parlamentarnych.

Zakończenie

Z uwagi na przeglądowy charakter artykułu, niektóre problemy w nim poruszone zostały jedynie zasygnalizowane. Wieloaspektowość tematyki większości parlamentarnej i związanych z nią dylematów dostarcza coraz to nowych wątków. Nie ulega wątpliwości, że wszelkie próby separacji zasady rządów większości i demokracji skazują na powrót do tego samego punktu – braku rozsądnej alternatywy w zakresie metody procedowania w ustrojach demokratycznych. Nie warto zatem pytać o sens większościowej reguły, lecz bardziej o jej sposoby rozumienia, uwarunkowania, legitymację czy też działanie w praktyce. Pewność uzyskania obszernych

²⁹ W takim kontekście o rządach mniejszościowych piszą M. J. Laver, I. Budge, *Party Policy and Government Coalitions*, New York 1992, s. 6.

odpowiedzi jest duża, jednak gwarancja ich jednorodności – już bardzo znikoma. Wtedy *lege artis* – należałoby odnieść się do powiedzenia: „niech ostatecznie zdecydować większość”...

Słowa kluczowe:

zasada rządów większości,
rodzaje większości,
większość bezwzględna,
rządy mniejszościowe.

Keywords:

the principle of majority rule,
the types of majority,
an absolute majority,
minority governments.

Controversies over parliamentary majority

This article elaborates on the topic of majority rule which is a principle that has been a part of the democratic systems for centuries, but is being questioned nowadays. Some even say that in democracy the majority does not need to wield the power and that the principal value of modern political systems should be the rule of inclusion, i.e. engaging in the decision-making process as many social groups as possible. Instead of challenging the idea of majority rule it is worth to analyse it systemically from various perspectives. First, it seems significant to establish the scope of the definition, namely to clearly state what the majority rule is. Second, it should be decided what this rule is legitimized by when analyzed from the point of view of electoral process, parliamentary support and social trust. Third, the aspect of majority threshold should be scrutinized as it differs depending on the importance of the decision taken by the legislative body. Finally, it is worth to analyze the topic of minority rule government which is the government that has no absolute majority in the Parliament; such a situation is sometimes called ‘a lower majority rules’.

Formalne determinanty pozycji przywódców w strukturach pozaparlamentarnych partii politycznych w Polsce*

Wprowadzenie

Celem opracowania jest próba scharakteryzowania formalnej pozycji przywódcy partyjnego w strukturach partii politycznych w Polsce. Przykładem będą partie, które nie uzyskały dotychczas szerokiego poparcia wśród obywateli i nie wprowadziły swoich przedstawicieli do parlamentu. W większości ich zakres działalności i wpływ na politykę krajową jest znikomy. Nie umniejsza to jednak wagi naukowej poruszanego problemu i potrzeby pochylenia się nad jednym z aspektów funkcjonowania takich ugrupowań. Problematyka ugrupowań parlamentarnych w tym zakresie doczekała się już wielu interesujących analiz¹. Brak jest jednak konstatacji dotyczących stronnictw marginalnych, nieuzyskujących szerokiego poparcia społecznego oraz nieposiadających rozbudowanych struktur. Z naukowego punktu widzenia, równie interesujące wydaje się poszukiwanie wiedzy odnośnie ugrupowań o niewielkiej bazie członkowskiej. Zwiększy to bowiem wiedzę o partiach politycznych w Polsce.

Głównym celem badawczym jest komparatystyka przepisów statutowych. Analiza dokumentów ma za zadanie ukazać, jakie rozwiązania formalne odnośnie przywódców zostały przyjęte przez pozaparlamentarne ugrupowania partyjne. Do głównych pytań badawczych można zaliczyć następujące dylematy: jakim termi-

* Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ Odnośnie analiz statutow partii politycznych w Polsce w kontekście przywódców ukazały się dotychczas: T. Bichta, *Struktura organizacyjna partii politycznych w Polsce po 1989 roku*, Lublin 2010, s. 117–156; M. Hartliński, *Przywództwo partyjne w Polsce*, Toruń 2011, s. 239–259; M. Hartliński, *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie*, Olsztyn 2012, s. 148–158; M. Hartliński, *Contemporary "Prince". Influence, the Position and Authority of Party Leaders*, „South-East European Journal of Political Science” 2013, Vol. 1, No. 4, s. 131–146; *Lokalne i krajowe struktury polskich partii politycznych*, pod red. Ł. Tomczaka, Szczecin 2004; K. Sobolewska-Mysłik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010, s. 151–169; Ł. Tomczak, *Czy polskie partie są demokratyczne?* „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, Vol. 47, s. 84–97.

nem określa się na łamach statutu przywódcę partii? Czy jest częścią organu kolegiального? Jak jest uszeregowany względem innych organów? Czy ma możliwość kształtowania swojego najbliższego otoczenia? Ile wynosi czas trwania kadencji? Jaki organ jest uprawniony do wyboru i odwołania przywódcy? Poszukiwanie odpowiedzi na powyższe pytania badawcze pozwoli na scharakteryzowanie tytułowego problemu i odpowiedź na postawione hipotezy.

Autor wysnuwa, jako główną hipotezę badawczą, przypuszczenie, że partie pozaparlamentarne nie różnią się zasadniczo w omawianym zakresie od ugrupowań zaliczanych do głównego nurtu polityki. Do weryfikacji posłużono się następującymi hipotezami szczegółowymi: (H1) dominują zróżnicowane terminy na określenie przywódcy partii; (H2) przywódca partii jest uwypuklony w strukturach jako jednoosobowy organ partii; (H3) przywódca partii ma szeroki zakres uprawnień w zakresie personalnego kształtowania swojego otoczenia; (H4) dominującym sposobem wyboru przywódcy partii jest zjazd delegatów wyłonionych przez struktury lokalne (kongres/konwencja).

W poniższym opracowaniu wykorzystano przede wszystkim metodę instytucjonalno-prawną, jako metodę najbardziej odpowiednią do założonego celu. Za bazę źródłową posłużyły statuty partii politycznych znajdujące się w ewidencji partii politycznych, uzyskane na podstawie kwerendy w Sądzie Okręgowym w Warszawie, Wydział VII Cywilno-Rejestrowy.

Do badań wybrano wszystkie partie polityczne znajdujące się w ewidencji partii politycznych (stan na październik 2015 roku, przed wyborami parlamentarnymi), a które nie uzyskały poparcia w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2011 roku i nie wprowadziły swoich przedstawicieli do Sejmu kadencji 2011–2015. Analizie poddano 76 partii², do akt których dostęp był możliwy³. Ostatecznie, wyprzedzając niejako poczynioną analizę, zbadane zostało przywództwo w 71 partiach. W trzech przypadkach brak jest jednoosobowego organu statutowego, któremu można przypisać taką rolę (Rozwoju, KPP, Razem), zaś w dwóch nie można było go jednoznacznie wskazać (ChDRP, PSD).

Struktura tekstu została oparta na czterech częściach. Pierwsza z nich wprowadza do formułowanego problemu i wskazuje na hipotezy oraz pytania badawcze. W części drugiej zasygnalizowane zostaną problemy teoretyczne związane z analizami statutów i organizacyjnej struktury partii politycznych. Wyniki badań zostaną przedstawione w części trzeciej, zaś wnioski będą zamykać niniejsze opracowanie.

² Wykaz partii politycznych, których statuty poddano analizie, znajduje się w Załączniku na końcu niniejszego artykułu.

³ Niestety ze względu na niedostępność wszystkich akt (np. z powodu wykorzystywania akt partii przez Sąd Apelacyjny) nie uwzględniono następujących partii politycznych: Polska Partia Narodowa; KORWIN: Koalicja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja; KORWIN RP.

Teoretyczne podstawy badań struktur partii politycznych

Statut partii politycznej jest fundamentalnym dokumentem regulującym jej działalność organizacyjną od strony formalnej. Stanowi również doskonałą podstawę do badań porównawczych, pozwalających ukazać różnice i podobieństwa między partiami politycznymi. Zestawienie przepisów znajdujących się w dokumentach ugrupowań partyjnych pozwala na klarowne pokazanie odmiennych rozwiązań organizacyjnych przyjętych przez poszczególne stronnictwa. Jednakże niewiele jest publikacji odnoszących się bezpośrednio do problematyki badań statutów⁴.

Badanie formalnych determinantów pozycji przywódców partyjnych powinno stanowić punkt wyjścia do pogłębionych analiz struktur partyjnych i ich dynamiki. Zgodnie z argumentacją Angelo Panebianco statut, choć jest ważny, to stanowi wyłącznie punkt wyjścia, gdyż jest dla partii tym, czym konstytucja dla państwa, czyli jedynie przepisami nieukazującymi realnych działań⁵. Jednak, tak jak dla państwa konstytucja jest fundamentem, tak i dla partii regulacje statutowe stanowią kluczowy dokument.

Trudno pominąć ten element i analizować partie polityczne oraz ich przywódców bez wiedzy o umocowaniach statutowych. Richard Katz i Peter Mair twierdzą, że statuty stwarzają perspektywę zapoznania się z charakterem partii politycznej i koncepcją jej funkcjonowania⁶. Pozwalają bowiem dowiedzieć się o dystrybucji władzy, czy też relacjach między organami. Zdaniem Richarda Smitha i Aniki Gauja statuty partii politycznych stanowią odpowiedź na pięć głównych imperatywów⁷: potrzebę wypełnienia wymogów prawnych, artykulację założeń ideologicznych, nadawanie legitymacji podejmowanym decyzjom, zarządzanie konfliktami wewnętrznymi, aby sprostać wyzwaniom zewnętrznym.

Oczywiście głównym zarzutem jest rozbieżność między założeniami a praktyką życia wewnątrzpartyjnego. Jednak nie powinna być ona znacząca. Dowolność kształtowania statutu jest bowiem pierwszym krokiem wizualizującym działanie partii, zaś założyciele (członkowie) mają pełną dowolność w formułowaniu jego przepisów. Brak jest zatem jasnych przesłanek, aby sądzić o wyraźnym rozdzwieńku między regulacjami zawartymi w paragrafach, a praktyką w partii. Po drugie,

⁴ Jednymi z niewielu opracowań dotyczących omawianej problematyki w literaturze anglojęzycznej są: B. von dem Berge, T. Poguntke, P. Obert, D. Típei, *Measuring Intra-Party Democracy. A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania*, Heidelberg 2013; R. Smith, A. Gauja, *Understanding Party Constitutions as Responses to Specific Challenges*, „Party Politics” 2010, Vol. 16, No. 6, s. 755–775; *Party Organizations: A Data Handbook*, red. R. Katz, P. Mair, London 1992.

⁵ A. Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge 1988, s. 35.

⁶ R. Katz, P. Mair, *Introduction: The Cross-National Study of Party Organizations*, [w:] *Party Organizations...*, s. 7.

⁷ R. Smith, A. Gauja, dz. cyt., s. 757.

zmiany przepisów w statutach, licznie dokonywane przez partie, służą właśnie wzajemnemu dostosowaniu przepisów i realiów.

Można wskazać kilka argumentów za zasadnością zaufania do regulacji statutowych. Partie poświęcają wiele energii dla budowania statutu. Zatem jeżeli miałby on mieć jedynie znaczenie symboliczne byłoby to niezrozumiałe. Ponadto, jeżeli partie polityczne, poprzez regulacje formalne pragną zatrzeć wrażenie o praktykach oligarchicznych, to przecież istnieje ryzyko, że członkowie partii dostrzegając to, użyją tych przepisów do uzyskania władzy.

Partia polityczna jest w swej istocie strukturą organizacyjną, zaś statuty wyznaczają formalne ramy dla ich funkcjonowania. Jednym z aspektów regulowanych w ten sposób jest pozycja przywódcy.

Stąd, interesujące poznawczo są zagadnienia związane z kształtem demokracji wewnętrzzpartyjnej, zaś w szczególności jednego z jej aspektów, jakim jest pozycja i rola przywódcy w partii politycznej. Między innymi właśnie te kwestie stały się podstawą dla klasycznych rozpraw dotyczących funkcjonowania partii politycznych⁸. Zagadnienie to stanowi istotny problem badawczy i doczekało się także wielu współczesnych opracowań, które wskazują na istotne aspekty zmian organizacyjnych w partiach politycznych i wprowadzanie metod nakierowanych na otwieranie procesów decyzyjnych⁹.

Zainteresowanie problematyką pozycji przywódców w partiach politycznych dotyka kwestii organizacji wewnętrzzpartyjnej i zmiany modelu jej funkcjonowania w ostatnich latach¹⁰. I choć nie jest celem w tym miejscu dokonywanie dogłębnego przeglądu literatury w zakresie struktur organizacyjnych partii, to warto nadmienić, że partykularne rozwiązania dotyczące roli i pozycji w partiach wpływają na jej działalność. Pozwalają także wyciągać interesujące wnioski.

⁸ Zob. M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London 1954; S. Eldersveld, *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Chicago 1964; R. Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, London 1916; M. Y. Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, London 1902.

⁹ L. Bille, *Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?*, „Party Politics” 2001, Vol. 7, No. 3, s. 363–380; *The Challenges of Intra-Party Democracy*, red. W. Cross, R. S. Katz, Oxford 2013; R. Y. Hazan, G. Rahat, *Democracy Within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford 2010; S. Scarrow, *Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits?*, „Party Politics” 1999, Vol. 5, No. 3, s. 341–362; S. Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Implementing Intra-Party Democracy*, Washington 2005; J. Teorell, *A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy*, „Party Politics” 1999, Vol. 5, No. 3, s. 363–382.

¹⁰ R. S. Katz, P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, „Party Politics” 1995, Vol. 1, No. 1, s. 5–28; R. Koole, *Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party*, „Party Politics” 1996, Vol. 2, No. 4, s. 507–523; I. van Bizen, *On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies*, „Party Politics” 2000, Vol. 6, No. 4, s. 395–417; M. Tavits, *Post-Communist Democracies and Party Organization*, Cambridge 2013.

Przypisanie między innymi znacznych kompetencji przywódcy powoduje zakwalifikowanie takich partii do grupy podmiotów posiadających strukturę hierarchiczną¹¹, opartą w większym stopniu o zależności wertykalne niż horyzontalne, a także z większą centralizacją procesów decyzyjnych. Warto także nadmienić, że silne i stabilne przywództwo wpływa na spójność wewnętrzną partii¹².

Szczególna orientacja organizacyjna na przywódcę jest tożsama dla części państw postkomunistycznych i wynika ze słabości organizacyjnej samych partii, jak i całego systemu partyjnego¹³. Dominuje wówczas skupianie się na osobie, jednostce, jako gwarantowi sukcesów i spójności organizacyjnej. Natomiast silna organizacja partyjna umożliwia partiom uzyskanie znacznie lepszego i stabilniejszego wyniku wyborczego¹⁴.

Uwypuklenie roli przywódcy dotyczy też w większym stopniu partii centro-prawicowych niż lewicowych, co sugerują przykłady wielu państw¹⁵, a co widać także na przykładzie Polski¹⁶. Podział na osi lewica-prawica wskazuje również, że partie centro-prawicowe mają prostszą strukturę, mniejszy personel, choć bardziej spersonalizowany styl przywództwa¹⁷.

W związku z powyższym zwrócenie uwagi na formalną pozycję przywódców przyczyni się do lepszego poznania struktury organizacyjnej polskich partii pozaparlamentarnych. Możliwe stanie się także wypracowanie tez, które mogą być wykorzystane do przyszłych ustaleń teoretycznych tak dla przykładu polskich partii, jak i szerszego kontekstu.

¹¹ N. Bolleyer, *New Party Organization in Western Europe: Of Party Hierarchies, Strataarchies and Federations*, „Party Politics” 2012, Vol. 18, No. 3, s. 324–325.

¹² P. Kopecký, *Developing Party Organizations in East-Central Europe: What Type of Party is Likely to Emerge?*, „Party Politics” 1995, Vol. 1, No. 4, s. 528–529.

¹³ T. Kostelecky, *Political Parties after Communism: Developments in East-Central Europe*, Washington 2002; I. van Biezen, *Political Parties in New Democracies. Party Organization in Southern and East-Central Europe*, Houndmills 2003; I. van Biezen, *On the Theory and Practice of Party Formation and Adaptation in New Democracies*, „European Journal of Political Research” 2005, Vol. 44, s. 147–174; *Party Structure and Organization in East-Central Europe*, red. P. Lewis, Cheltenham 1995.

¹⁴ M. Tavits, *Organizing for Success: Party Organizational Strength and Electoral Performance in Postcommunist Europe*, „Journal of Politics” 2012, Vol. 74, No. 1, s. 83–97.

¹⁵ K. Janda, D. S. King, *Formalizing and Testing Duverger's Theories on Political Parties*, „Comparative Political Studies” 1985, Vol. 18, s. 139–169; K. von Beyme, *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot 1985; F. L. Wilson, *The Center-Right at the End of the Century*, [w:] *The European Center-Right at the End of the Twentieth Century*, red. F. L. Wilson, Basingstoke 1998.

¹⁶ M. Hartliński, *Przywództwo partyjne...*, s. 258.

¹⁷ Z. Enyedi, L. Linek, *Searching for the Right Organization: Ideology and Party Structure in East-Central Europe*, „Party Politics” 2008, Vol. 14, No. 4, s. 455–477.

Pozycja w strukturach partii politycznych

Rozpoznanie pozycji w strukturze partii może oczywiście odnosić się do wielu zagadnień. Spośród nich, na potrzeby niniejszego opracowania i zgodnie z postawionymi we wstępie pytaniami badawczymi, wyodrębniono następujące zagadnienia: termin, jakim określa się przywódcę partii na łamach statutow; czy jest on organem samodzielnym; na jakiej pozycji (jeśli) jest wymieniany wśród pozostałych organów naczelnych; w skład jakich organów wchodzi z przyczyn zajmowania swojego stanowiska; w jakim zakresie wpływa na obsadę innych stanowisk w partii; ile trwa kadencja; przez jaki organ jest wybierany oraz odwoływany?

Termin na określenie przywódcy partii

W potocznym dyskursie, w telewizji, prasie czy Internecie, funkcjonuje wiele określeń stosowanych do opisu przywódców. Często są one używane zamiennie (np. przywódca, lider, szef, prezes, przewodniczący). Podstawową kwestią jest zatem ustalenie formalnego nazewnictwa. W pięciu przypadkach nie udało się ustalić statutowego terminu; w dwóch z nich z powodu występowania więcej niż jednego sformułowania. W statucie ChDRP pojawiają się zarówno Prezes, jak i Przewodniczący (Przewodniczący ChDRP, Prezes ChDRP). Podobnie w PSD mamy do czynienia z Przewodniczącym Rady Naczelnej PSD oraz Prezesem Zarządu Głównego, co nie pozwala na jednoznaczne wskazanie, która z funkcji pełni rolę dominującą, pozwalającą na przypisanie pozycji przywódcy. W przypadku Rozwoju, KPP oraz Razem brak jest jakiegokolwiek terminu jednoosobowego organu, któremu można przypisać pozycję przywódcy w partii. Stąd, zostały one podane w wykazie, lecz nie są uwzględnione w klasyfikacji.

W 71 z 76 analizowanych partii występują następujące terminy:

- Prezes – 33 razy. W tym samodzielnie Prezes zaledwie pięciokrotnie, zaś z różnego rodzaju dookreśleniami 28 razy.
- Przewodniczący – 35. W tym samodzielnie 4 razy, zaś w 31 przypadkach z różnego rodzaju dookreśleniami.
- Inne – 3. W tej kategorii występuje dwukrotnie termin Regent, z którym mamy do czynienia w ugrupowaniach monarchistycznych (UPUM oraz PRM). Jest także Koordynator Krajowy (Libertariańska).

Tabela 1. Formalna nazwa stanowiska

Partia	Prezes	Przewodniczący	Inne
PD		Przewodniczący partii	
UPR	Prezes UPR		
PPS		Przewodniczący Rady Naczelnej	
SD		Przewodniczący SD	

Partia	Prezes	Przewodniczący	Inne
PRU		Przewodniczący Zarządu Krajowego PRU	
FS		Przewodniczący Forum	
LPR	Prezes Ligi		
RKN	Prezes		
PWN		Przewodniczący Polskiej Wspólnoty Narodowej	
KPEiR		Przewodniczący Rady Naczelnej	
NOP	Prezes NOP		
UPUM			Regent
PP	Prezes Porozumienia		
PLN	Prezes		
LOS		Przewodniczący LOS	
PZRP		Przewodniczący Zarządu Krajowego Przewodniczący Rady Krajowej	
ChDRP	Prezes ChDRP	Przewodniczący ChDRP	
Zieloni		Przewodniczący (dwoje)	
SN	Prezes Zarządu Głównego		
ONP-LP	Prezes ONP-LP		
PL		Przewodniczący partii	
Piast		Przewodniczący	
SNDM	Prezes (wódz) Stronnictwa Narodowego		
ROG		Przewodniczący Ruchu Odrodzenia Gospodarczego im. Edwarda Gierka	
PRM			Regent
WiR		Przewodniczący Wolności i Równości	
PR	Prezes Partii Regionów		
SPRS	Prezes Stronnictwa PRS		
PPPP	Prezes Polskiego Porozumienia Przedsiębiorczości i Pracy		

ZS		Przewodniczący Zarządu Krajowego	
PFO-NIST	Prezes Zarządu Głównego		
ONP		Przewodniczący Komitetu Naczelnego	
PK		Przewodnicząca Partii	
KPN		Przewodniczący KPN	
Prawica	Prezes Prawicy		
SO		Przewodniczący	
SPZZ	Prezes Solidarnej Polski		
SPPiP		Przewodniczący Stronnictwa	
Rozwoju	–	–	–
LP	Prezes Zarządu Krajowego		
PP		Przewodniczący partii/Przewodniczący Rady Krajowej	
EWO		Przewodniczący partii	
PRZP	Prezes		
TdP	Prezes Tak dla Polski		
PSD	Prezes Zarządu Głównego	Przewodniczący Rady Naczelnej PSD	
P3	Prezes P3		
N		Przewodniczący Nowoczesnej	
PERRP	Prezes PER RP		
DB		Przewodniczący Zarządu Krajowego	
SLORP	Prezes Stronnictwa		
W		Przewodniczący Wspólnoty	
PRP		Przewodniczący Zarządu Krajowego	
DT		Przewodniczący	
JN	Prezes Rady Krajowej JN		
JMEN	Prezes PIASTA-JMEN		
RDN	Prezes RDN		
Legion	Prezes Legionu		

Partia	Prezes	Przewodniczący	Inne
RW	Prezes Zarządu Krajowego (dalej w statucie Prezes Ruchu)		
ZChR	Prezes ZChR		
BC		Przewodniczący partii	
SP	Prezes		
SDPL		Przewodniczący SDPL	
UP		Przewodniczący UP	
E	Prezes Zarządu Elektoratu		
KPP	–	–	–
RPL		Przewodniczący RACJA PL	
S80		Przewodniczący Partii Pracy	
ORP	Prezes Zarządu Krajowego		
KNP	Prezes		
SPP	Prezes SPP		
MP		Przewodniczący Zarządu Krajowego	
Liber			Koordinator Krajowy
Samoobrona		Przewodniczący partii	
RSS		Przewodniczący Zarządu Krajowego	
Kraj	Prezes partii		
Razem	–	–	–

Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych znajdujących się w Tabeli 1 pozwala na pozytywną weryfikację pierwszej hipotezy badawczej. Prawie po równo rozkłada się podział między używanie terminu prezes (33) a przewodniczący (35). Jednakże zdecydowanie najczęściej oba terminy są dookreślane (60) przez nazwę partii, jej skrót lub pierwszy człon nazwy, zaś w niektórych przypadkach nazwą organu kolegiального, na czele którego stoją.

Dodatkowo można wskazać, że termin prezes jest używany częściej w ugrupowaniach o charakterze prawicowym niż lewicowym.

Organ samodzielny

Kolejną ważną kwestią jest stwierdzenie, czy przywództwo jest formalnie wyodrębnione spośród pozostałych organów. Sama nazwa w większości przypadków sugeruje, jaką rolę wyznaczono w strukturach partii (np. Prezes Zarządu Krajowego), jednak w niektórych przypadkach jest to mylące. Dopiero lektura statutów pozwala na pełniejszy opis i wskazanie, czy ma umocowanie samodzielne, czy też jest przede wszystkim częścią innych ciał kolegialnych.

Jako organ samodzielny funkcjonuje w 44 partiach. Jako część – przewodniczenie innemu organowi – występuje w 27 następujących ugrupowaniach: ChDRP, PPS, PRU, RKN, PWN, KPEiR, PZRP, Zieloni, SN, WiR, ZS, ONP, SPPiP, LP, PP, PSD, P3, DB, PRP, JN, RW, SDPL, UP, E, ORP, MPP, RSS.

Widać zatem, że dominuje rozwiązanie uwypuklające rolę przywódcy poprzez niewłączanie go do struktur kolegialnych. Jest on więc w większości samodzielny, gdyż nie przypisano mu kierowania innym, wieloosobowym organem. Zatem drugą hipotezę badawczą także można uznać za pozytywnie zweryfikowaną, choć nie tak jednoznacznie.

Pozycja wśród organów w kolejności

Interesujące poznawczo jest również zwrócenie uwagi na kwestię uszeregowania organów partii politycznych. Wymienienie w określonej kolejności, w tym przypadku organów partii, jest pewną wskazówką, w jaki sposób uwypukla się jego ważność. Tym samym, można również dostrzec to na naszym przykładzie. Dokonując poniższej klasyfikacji wyróżnia się osiem podejść zastosowanych w omawianych ugrupowaniach. W pięciu przypadkach są to wskazania różnych miejsc: pierwsze (2); drugie (20); trzecie (14); czwarte (3); piąte (1). Partie, w których występuje stanowisko przywódcy, wyróżniają również w statutach różne typy organów: uchwałodawcze i wykonawcze (1); oraz kolegialne i jednoosobowe (1). Blisko połowa z analizowanych partii nie umieszcza przywódcy wśród organów partii w ogóle (29).

Przechodząc do podziału na konkretne partie można wyróżnić następującą klasyfikację:

- Na pierwszym: SPP¹⁸, Liber¹⁹;

¹⁸ SPP: Prezes SPP, Zarząd Krajowy SPP, Krajowa Komisja Rewizyjna SPP, Krajowy Sąd Dyscyplinarny SPP.

¹⁹ Liber: Koordynator Krajowy, Zarząd, Sąd Koleżeński, Centralna Komisja Rewizyjna, Zjazd Delegatów.

• Na drugim: UPR²⁰, LPR²¹, PWN²², NOP²³, ONP-LP²⁴, Piast²⁵, SNDM²⁶, ROG²⁷, KPN²⁸, SPZZ²⁹, TdP³⁰, PERRP³¹, W³², DT³³, JN³⁴, JMEN³⁵, Legion³⁶, ZChR³⁷, S80³⁸, SO³⁹;

²⁰ UPR: Konwent, Prezes UPR, Prezydium UPR, Rada Główna, Sąd Naczelny, Centralna Komisja Rewizyjna.

²¹ LPR: Kongres, Prezes Ligi, Rada Polityczna, Zarząd Główny, Prezydium Zarządu Głównego, Główna Komisja Rewizyjna, Rada Programowa.

²² Choć partia ta nie uszeregowuje organów w statucie. Klasyfikacja ta wynika z subiektywnej oceny kolejności występowania i zależności poszczególnych organów. PWN: Zjazd Krajowy, Przewodniczący Polskiej Wspólnoty Narodowej, Zarząd Naczelny, Kierownictwo Zarządu Naczelnego, Sąd Naczelny.

²³ Władzami centralnymi NOP są: Kongres, Prezes NOP, Rada Wykonawcza.

²⁴ Władzami naczelnymi ONP-LP są: Kongres ONP-LP, Prezes ONP-LP, Rada Naczelna.

²⁵ Organami partii Piast są: Kongres, Przewodniczący partii, Rada Polityczna, Zarząd Krajowy, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

²⁶ Władze naczelne SNDM: Kongres, Prezes Stronnictwa, Zarząd Główny, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

²⁷ Władzami krajowymi ROG są: Zgromadzenie Generalne Delegatów, Przewodniczący Ruchu Odrodzenia Gospodarczego im. Edwarda Gierka, Zarząd Krajowy ROG, Krajowy Sekretariat Wykonawczy ROG, Krajowa Komisja Rewizyjna ROG, Krajowy Sąd Koleżeński.

²⁸ Władzami naczelnymi KPN są: Kongres KPN, Przewodniczący KPN, Rada Polityczna KPN, Zarząd Krajowy KPN, Komisja Rewizyjna KPN, Sąd Koleżeński KPN.

²⁹ SPZZ: Kongres Solidarnej Polski, Prezes Solidarnej Polski, Rada Główna, Zarząd Główny, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

³⁰ Władzami krajowymi TdP są: Kongres Tak dla Polski, Prezes Tak dla Polski, Rada Polityczna, Zarząd Główny, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

³¹ PERRP: Kongres, Prezes PER RP, Prezydium Rady Naczelnej, Rada Naczelna, Naczelna Komisja Rewizyjna, Naczelny Sąd Partyjny.

³² W: Kongres, Przewodniczący Wspólnoty, Rada Polityczna, Komisja Rewizyjna, Sąd Partyjny.

³³ DT: Konwent, Przewodniczący, Krajowa Rada Polityczna, Zarząd Krajowy, Krajowa Komisja Rewizyjna, Koleżeński Sąd Dyscyplinarny, Rada Sygnatariuszy.

³⁴ JN: Kongres Krajowy, Prezes Rady Krajowej JN, Rada Krajowa, Zarząd Krajowy, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

³⁵ JMEN: Kongres, Prezes PIASTA – JMEN, Rada Polityczna, Zarząd Krajowy, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

³⁶ Legion: Kongres, Prezes Legionu, Rada Polityczna, Rada Krajowa, Krajowy Sąd Partyjny.

³⁷ ZChR: Kongres, Prezes ZChR, Zarząd Główny, Rada Polityczna, Naczelna Komisja Rewizyjna.

³⁸ S80: Kongres, Przewodniczący Partii Pracy, Krajowa Komisja Koordynacyjna, Komisja Rewizyjna, Sąd Koleżeński.

³⁹ SO: Kongres, Przewodniczący, Krajowa Rada Statutowa, Krajowy Sąd Partyjny, Główna Komisja Rewizyjna.

- Na trzecim: PD⁴⁰, SD⁴¹, LOS⁴², PR⁴³, PPPP⁴⁴, Prawica⁴⁵, LP⁴⁶, PP⁴⁷, EWO⁴⁸, N⁴⁹, SLORP⁵⁰, PRP⁵¹, RW⁵², BC⁵³;
- Na czwartym: PP⁵⁴, PRZP⁵⁵, RDN⁵⁶;
- Na piątym: KNP⁵⁷;
- Podział na uchwałodawcze i wykonawcze: PL⁵⁸;

⁴⁰ PD: Kongres Krajowy, Rada Krajowa, Przewodniczący Partii, Zarząd Partii, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński, Sekretarz Generalny.

⁴¹ SD: Kongres SD i Kongres Nadzwyczajny SD, Rada Naczelna SD, Przewodniczący SD, Zarząd Główny SD, Naczelna Komisja Rewizyjna SD, Naczelny Sąd Partyjny SD.

⁴² LOS: Walny Zjazd, Rada Naczelna, Przewodniczący LOS, Zarząd Główny, Komisja Rewizyjna.

⁴³ Na szczeblu krajowym organami PR są: Kongres Krajowy, Rada Polityczna, Prezes partii, Krajowy Komitet Wykonawczy, Krajowy Sąd Koleżeński, Krajowa Komisja Rewizyjna.

⁴⁴ Władzami krajowymi PPPP są: Konwent Krajowy, Zarząd Krajowy, Prezes Polskiego Porozumienia Przedsiębiorczości i Pracy, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

⁴⁵ Władzami krajowymi Prawicy są: Zjazd Prawicy, Rada Naczelna, Prezes Prawicy, Prezydium Prawicy, Zarząd Główny, Krajowa Komisja Rewizyjna, Sekretarz Generalny Prawicy.

⁴⁶ Krajowymi organami LP są: Walne Zgromadzenie delegatów, Zarząd Krajowy, Prezes Zarządu Krajowego.

⁴⁷ Jednostkami organizacyjnymi PP są: Zjazdy (Krajowe, Okręgowe, Powiatowe), Rady (Krajowa, Okręgowa i Powiatowa), Przewodniczący partii oraz Przewodniczący Rad Polski Patriotycznej (Okręgowych i Powiatowych), Prezydium partii (Krajowe, Okręgowe i Powiatowe).

⁴⁸ Władzami krajowymi EWO są: Konwent Krajowy, Rada Naczelna, Przewodniczący Partii Polskiej, Krajowa Komisja Rewizyjna.

⁴⁹ N: Konwencja, Zarząd Nowoczesnej, Przewodniczący Nowoczesnej, Komisja Rewizyjna, Partyjny Sąd Dyscyplinarny.

⁵⁰ SLORP: Kongres Krajowy, Rada Naczelna, Prezes i Zarząd Krajowy, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

⁵¹ PRP: Krajowe Zgromadzenie Członków, Zarząd Krajowy, Przewodniczący Zarządu Krajowego, Krajowy Sąd Koleżeński.

⁵² RW: Konwent Krajowy, Zarząd Krajowy, Prezes Zarządu Krajowego, Komisja Rewizyjna, Sąd Koleżeński.

⁵³ BC: Kongres Krajowy, Rada Krajowa, Przewodniczący partii, Zarząd Krajowy, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

⁵⁴ Organami PP są: Zjazd Porozumienia, Rada Naczelna Porozumienia, Zarząd Główny Porozumienia, Prezes Porozumienia, Sąd Koleżeński, Komisja Rewizyjna.

⁵⁵ Władzami PRZP są: Kongres, Rada Krajowa, Zarząd Krajowy i jego Prezydium, Prezes, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

⁵⁶ RDN: Kongres Krajowy, Krajowa Rada Polityczna, Zarząd Krajowy, Prezes RDN, Krajowa Komisja Rewizyjna, Koleżeński Sąd Dyscyplinarny.

⁵⁷ KNP: Konwent, Konwentykl, Rada Główna, Zarząd, Prezes, Straż, Centralna Komisja Rewizyjna, Sąd Naczelny, Rada Sygnatariuszów.

⁵⁸ Krajowymi władzami uchwałodawczymi PL są: Zgromadzenie Krajowe, Rada Krajowa. Krajowymi władzami wykonawczymi są: Przewodniczący Partii, Zarząd Krajowy.

- Podział na kolegialne i jednoosobowe: PLN⁵⁹;
- Brak wymienienia: PPS⁶⁰, PRU⁶¹, FS⁶², RKN⁶³, KPEiR⁶⁴, UPUM⁶⁵, PZRP⁶⁶, Zieloni⁶⁷, SN⁶⁸, SPRS⁶⁹, ZS⁷⁰, PFONIST⁷¹, PK⁷², SPPiP⁷³, P3⁷⁴, DB⁷⁵, SP⁷⁶, UP⁷⁷, E⁷⁸, RPL⁷⁹, ORP⁸⁰, MP⁸¹, Samoobrona⁸²,

⁵⁹ Kolegialnymi władzami PLN są: Kongres Ogólnokrajowy, Rada Naczelna, Naczelna Komisja Rewizyjna, Naczelny Sąd Organizacyjny. Jednoosobową władzę Przymierza jest jego Prezes.

⁶⁰ PPS: Kongres, Rada Naczelna (i Prezydium Rady Naczelnej), Centralny Komitet Wykonawczy.

⁶¹ PRU: Walne Zgromadzenie, Zarząd Krajowy.

⁶² FS: Kongres Krajowy, Rada Główna, Zarząd Forum, Główna Komisja Rewizyjna.

⁶³ RKN: Kongres, Rada Naczelna, Zarząd Główny, Główna Komisja Rewizyjna, Główny Sąd Koleżeński.

⁶⁴ KPEiR: Kongres, Rada Naczelna, Naczelna Komisja Rewizyjna, Naczelny Sąd Partyjny.

⁶⁵ UPUM: Krajowy Zjazd, Rada Regencyjna (Zarząd Główny), Komisja Rewizyjna, Sąd Koleżeński.

⁶⁶ Naczelnymi władzami PZRP są: Kongres Krajowy, Rada Krajowa, Zarząd Krajowy, Rada Programowa, Naczelna Komisja Kontrolno-Rewizyjna, Sąd Koleżeński.

⁶⁷ Organami krajowymi Zielonych są: Kongres, Zarząd Krajowy, Rada Krajowa, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

⁶⁸ SN: Kongres, Zarząd Główny, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

⁶⁹ SPRS: Kongres, Rada Polityczna, Zarząd Główny, Główna Komisja Rewizyjna, Główny Sąd Koleżeński.

⁷⁰ ZS: brak wymienienia organów naczelnych, ale jest Zjazd Ogólnopolski oraz Zarząd Krajowy.

⁷¹ PFONIST: Kongres, Zarząd Główny, Główna Komisja Rewizyjna.

⁷² PK: Krajowy Zjazd Partii Kobiet, Zarząd Krajowy Partii Kobiet, Rada Sygnatariuszy, Krajowy Sąd Koleżeński, Krajowa Komisja Rewizyjna.

⁷³ SPPiP: Kongres, Rada Naczelna, Naczelna Komisja Rewizyjna, Naczelny Sąd Partyjny.

⁷⁴ P3: Walne Zgromadzenie Członków, Zarząd Partii, Sąd Koleżeński.

⁷⁵ DB: Walne Zgromadzenie Członków, Zarząd Krajowy.

⁷⁶ SP: Kongres, Naczelna Rada Polityczna, Zarząd Główny, Główna Komisja Rewizyjna, Główny Sąd Organizacyjny.

⁷⁷ UP: Kongres, Rada Krajowa, Zarząd Krajowy, Rada Polityczna, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowy Sąd Koleżeński.

⁷⁸ E: Rada Programowa, Kongres Elektoratu, Rada Elektoratu, Zarząd Elektoratu, Komisja Rewizyjna, Sąd Koleżeński.

⁷⁹ Władze uchwałodawcze RPL: Kongres, Konwencja Krajowa, Rada Krajowa. Krajową władzę wykonawczą jest Zarząd Krajowy.

⁸⁰ ORP: Kongres, Zarząd Krajowy, Krajowa Komisja Rewizyjna.

⁸¹ MP: Kongres, Zarząd, Rada, Komitet.

⁸² Samoobrona: Krajowy Kongres Partii, Rada Krajowa.

RSS⁸³, Kraj⁸⁴; PRM⁸⁵, WiR⁸⁶, ONP⁸⁷, SDPL⁸⁸.

Wchodzenie w skład pozostałych organów partii

Istotnym punktem w zobrazowaniu relacji między organami partii politycznych jest wskazanie, w skład których z nich – z racji zajmowanej pozycji – wchodzi przywódca. Pozwala to w bliższy sposób naszkicować powiązania między poszczególnymi organami władzy, jak i ukazać pozycję przywódcy.

W zdecydowanej większości przypadków najważniejszym organem o najszerszych uprawnieniach, będącym najwyższą władzą między kongresami/konwencjami, jest Rada Krajowa/Zarząd Krajowy/Rada Polityczna/Rada Naczelna.

W niewielu wypadkach przywódca partii nie jest automatycznie członkiem pozostałych gremiów partyjnych (PPS, PRU, KPEiR, PZRP, ZS, ONP, LP, RSS).

Tabela 2. Wykaz organów partii, w skład których przywódca wchodzi z urzędu

Partia	Wykaz organów partii
PD	Rada Krajowa, Zarząd Krajowy
UPR	Prezydium, Rada Główna
PPS	–
SD	Rada Naczelna, Prezydium Rady Naczelnej, Zarząd Główny
PRU	–
FS	Rada Główna, Zarząd Forum
LPR	Rada Polityczna, Zarząd Główny
RKN	Zarząd Główny
PWN	Zarząd Naczelny

⁸³ RSS: Kongres, Zarząd Krajowy, Kolegium Krajowe, Krajowa Komisja Rewizyjna, Sąd Koleżeński.

⁸⁴ Kraj: Kongres Krajowy, Zarząd Krajowy, Rada Główna, Krajowa Komisja Rewizyjna, Sąd Partyjny.

⁸⁵ Krajowymi władzami uchwałodawczymi PRM są: Zgromadzenie Delegatów, Rada Regencyjna. Krajową władzą wykonawczą partii jest Urząd Kanclerza.

⁸⁶ Krajowymi władzami uchwałodawczymi WiR są: Kongres, Konwencja Krajowa, Rada Krajowa. Krajową władzą wykonawczą jest Zarząd Krajowy.

⁸⁷ Naczelne władze ONP: Kongres, Komitet Naczelny, Centralna Komisja Rewizyjna. Organem wykonawczym jest Prezydium Komitetu Naczelnego.

⁸⁸ Organy uchwałodawcze SDPL: Kongres (Kongres Nadzwyczajny), Konwent Krajowy, Okręgowe Zgromadzenie Ogólne Członków, Konwent Okręgowy, Powiatowe Zgromadzenie Ogólne Członków, Konwent Powiatowy. Organy wykonawcze: Rada Polityczna, Zarząd Krajowy, Zarząd Okręgowy, Zarząd Powiatowy.

Partia	Wykaz organów partii
KPEiR	–
NOP	Rada Wykonawcza
UPUM	Rada Regencyjna
PP	Zarząd Główny
PLN	Rada Naczelna
LOS	Rada Naczelna
PZRP	–
Zieloni	Rada Krajowa
SN	Zarząd Główny
ONP-LP	Rada Naczelna
PL	Zarząd Krajowy
Piast	Rada Polityczna
SNDM	Zarząd Główny, Prezydium Zarządu Głównego
ROG	Zarząd Krajowy
PRM	Rada Regencyjna
WiR	Rada Krajowa, Zarząd Krajowy, Prezydium Zarządu Krajowego
PR	Rada Polityczna
SPRS	Rada Polityczna, Prezydium Rady Politycznej, Zarząd Główny
PPPP	Zarząd Krajowy
ZS	–
PFONIST	Zarząd Główny
ONP	–
PK	Zarząd Krajowy
KPN	Zarząd Krajowy KPN, Rada Polityczna KPN, Prezydium Rady Politycznej KPN
Prawica	Rada Naczelna
SO	Krajowa Rada Statutowa
SPZZ	Rada Główna, Zarząd Krajowy, Prezydium Zarządu Krajowego
SPPiP	Rada Naczelna
LP	–
PP	Rada Krajowa
EWO	Rada Naczelna

PRZP	Rada Krajowa, Zarząd Krajowy, Prezydium Zarządu Krajowego
TdP	Rada Polityczna, Zarząd Główny
P3	Zarząd Główny
N	Zarząd Nowoczesnej
PERRP	Prezydium Rady Naczelnej
DB	Zarząd Krajowy
SLORP	Rada Naczelna, Zarząd Krajowy
W	Rada Polityczna
PRP	Zarząd Krajowy
DT	Zarząd Krajowy
JN	Rada Krajowa, Zarząd Krajowy
JMEN	Rada Polityczna
RDN	Krajowa Rada Polityczna, Zarząd Krajowy
Legion	Rada Polityczna, Rada Krajowa
RW	Zarząd Krajowy
ZChR	Rada Polityczna, Zarząd Główny
BC	Rada Krajowa, Zarząd Krajowy
SP	Naczelna Rada Polityczna, Zarząd Główny, Prezydium Zarządu Głównego
SDPL	Zarząd Krajowy
UP	Rada Polityczna, Zarząd Krajowy
E	Zarząd Elektoratu
RPL	Rada Krajowa, Prezydium Zarządu Krajowego
S80	Krajowa Komisja Koordynacyjna
ORP	Zarząd Krajowy, Prezydium Zarządu Krajowego
KNP	Zarząd Kongresu Nowej Prawicy
SPP	Zarząd Krajowy
MP	Zarząd Krajowy
Liber	Zarząd
Samoobrona	Prezydium Rady Krajowej
RSS	–
Kraj	Zarząd Krajowy Partii

Źródło: opracowanie własne.

Wpływ na obsadę najważniejszych stanowisk

Jedną z najważniejszych prerogatyw przywódców jest możliwość nominowania swoich współpracowników na inne stanowiska w partii. Wykaz takich funkcji, na obsadę których wpływa bezpośrednio, jest dobrym wskaźnikiem obrazującym zakres władzy. Funkcjonują głównie dwa rozwiązania, gdyż przepisy statutów pozwalają przywódcy na zgłaszanie kandydatów na określone funkcje, zaś wybiera je dany organ (np. Rada Krajowa), lub też samodzielnie dokonuje nominacji.

Dane zawarte w Tabeli 3 wskazują, że występuje 40 partii, które przyznały swoim przywódcom uprawnienia w tym zakresie. Dla przykładu jest wśród nich siedem ugrupowań pozwalających na swobodne kreowanie obsady licznych stanowisk, bez potrzeby uzyskiwania zgody innych organów. Należą do nich NOP, Piast, SNDM, N, DT, JMEN, KNP.

Tabela 3. Wykaz stanowisk, na obsadę których przywódca ma formalny wpływ

Partia	Wpływa bezpośrednio na obsadę następujących stanowisk
PD	Na wniosek przewodniczącego Zarząd Krajowy powołuje Rzecznika Prasowego
UPR	–
PPS	–
SD	Rada Naczelna na wniosek Przewodniczącego wybiera: Wiceprzewodniczących SD, skarbnika SD, członków zarządu głównego SD, wiceprzewodniczących Rady Naczelnej, Sekretarza Rady Naczelnej, członków prezydium Rady Naczelnej SD
PRU	–
FS	Rada Główna ze swojego grona powołuje dwóch wiceprzewodniczących Zarządu na wniosek Przewodniczącego. Rada Główna powołuje na wniosek Przewodniczącego Sekretarza Generalnego i Skarbnika
LPR	–
RKN	–
PWN	Zjazd wybiera Kierownictwo Zarządu Naczelnego z dowolnej liczby kandydatów przedstawionych przez Przewodniczącego. Kierownictwo Zarządu Naczelnego spośród siebie wybiera Przywództwo Zarządu Naczelnego z dowolnej liczby kandydatów przedstawionych przez Przewodniczącego, których lista może być uzupełniona. Spośród Przywództwa, Przewodniczący mianuje Zastępcę Przewodniczącego, Kierownika, Rzecznika, Skarbnika i innych. Spośród pozostałych członków Kierownictwa, Przewodniczący mianuje Kierowników Wydziałów i innych
KPEiR	–

NOP	Prezes NOP powołuje wiceprezesa i Prezydium Rady Wykonawczej
UPUM	–
PP	–
PLN	Rada Naczelna powołuje na wniosek Prezesa jego zastępców
LOS	–
PZRP	–
Zieloni	–
SN	–
ONP-LP	–
PL	Rada Krajowa zatwierdza nominacje Przewodniczącego Partii na członków Zarządu Krajowego
Piast	Przewodniczący powołuje wiceprzewodniczących partii i prezesa Zarządu Krajowego. Członkowie Rady Politycznej mogą na wniosek Przewodniczącego wybrać ze swojego grona Przewodniczącego Rady Politycznej, Sekretarza i Skarbnika
SNDM	Kongres na wniosek Prezesa zatwierdza Kandydatów Zarządu Głównego, Krajowej Komisji Rewizyjnej i Krajowego Sądu Koleżeńskiego. Prezes Zarządu Głównego powołuje i odwołuje: Wiceprezesa, Sekretarza, Skarbnika, Rzecznika Głównego, Komitet Główny w liczbie (5–100) wraz z jego obsadą
ROG	Zgromadzenie Generalne na podstawie rekomendacji Przewodniczącego ROG wybiera Sekretarza Wykonawczego i Zarząd Krajowy. Przewodniczący rekomenduje kandydata na funkcję Sekretarza Wykonawczego ROG, proponuje skład Zarządu Krajowego i kandydatów na funkcje wiceprzewodniczących Zarządu Krajowego
PRM	–
WiR	–
PR	Na wniosek Prezesa partii dokooptowanie członków Rady Politycznej, jednak w proporcji nie większej niż 1/3 składu osobowego Rady Politycznej
SPRS	Prezes Stronnictwa PRS i Zarządy Wojewódzkie zgłaszają kandydatów na członków Zarządu Głównego
PPPP	Zarząd Krajowy powołuje na wniosek Prezesa jednego lub dwóch wiceprezesów PPPP, Sekretarza Generalnego, Skarbnika, Rzecznika Prasowego
ZS	–
PFO-NIST	–
ONP	–

Partia	Wpływa bezpośrednio na obsadę następujących stanowisk
PK	Kongres wybiera na wniosek Przewodniczącego partii: wiceprzewodniczących, Sekretarza, Skarbnika i pozostałych członków Zarządu Krajowego
KPN	–
Prawica	Rada Naczelna na wniosek Prezesa Prawicy wybiera i odwołuje wiceprezesów i innych członków Zarządu Głównego oraz wiceprzewodniczących Rady Naczelnej
SO	–
SPZZ	Rada Główna na wniosek Prezesa Solidarnej Polski wybiera od 2 do 4 wiceprezesów, skarbnika, Szefa Rady Programowo-Konsultacyjnej, 2–4 członków Zarządu Głównego. Zarząd Krajowy na wniosek Prezesa wybiera Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego
SPPiP	–
LP	–
PP	Na wniosek Przewodniczącego partii ze składu Rady Krajowej wybiera się prezydium w osobach: 2–4 przewodniczących, Sekretarza Generalnego, Zastępcy Sekretarza Generalnego, Skarbnika, Zastępcy Skarbnika, 10–15 członków Prezydium
EWO	Rada Naczelna powołuje z grona jej członków na wniosek Przewodniczącego partii 1–6 zastępców, Sekretarza Generalnego, Skarbnika, Rzecznika Prasowego
PRZP	Kongres na wniosek Prezesa wybiera: Przewodniczącego Rady Krajowej, Wiceprezesów Zarządu Krajowego, Sekretarza Generalnego, Skarbnika
TdP	Prezes Tak dla Polski lub co najmniej 1/5 członków statutowego składu Rady Politycznej zgłasza kandydata na Przewodniczącego Rady Politycznej oraz jego zastępcę. Rada Polityczna na wniosek Prezesa wybiera i odwołuje wiceprezesów TdP w liczbie nie większej niż 4, Skarbnika, Szefa Rady Programowo-Konsultacyjnej, Sekretarza Zarządu Głównego
P3	–
N	Przewodniczący Nowoczesnej, spośród członków Zarządu Nowoczesnej, powołuje Wiceprzewodniczącego oraz Sekretarza Generalnego
PERRP	Prezes proponuje skład Prezydium spośród członków Rady Naczelnej (czyli 3–5 wiceprezesów, Sekretarza Generalnego, Skarbnika, zastępcę Skarbnika, 15–20 członków Prezydium). Rada Naczelna na wniosek Prezesa i Naczelnego Sądu Partyjnego przyjmuje i odwołuje poszczególnych członków Rady Naczelnej
DB	–
SLORP	Zarząd Krajowy powołuje i odwołuje na wniosek Prezesa Stronnictwa: Skarbnika Zarządu, Zastępców Prezesa Zarządu, Sekretarzy, Rzecznika Prasowego, Pełnomocnika finansowego Funduszu Wyborczego, Pełnomocnika wyborczego komitetu wyborczego Stronnictwa, Rzecznika Dyscyplinarnego

W	Przewodniczący przedkłada Radzie Politycznej kandydatury swoich zastępców, Sekretarza i Skarbnika partii. Rada polityczna na wniosek Przewodniczącego powołuje i odwołuje Pełnomocnika Funduszu Wyborczego Wspólnoty, Rzecznika Prasowego
PRP	Krajowe Zgromadzenie Członków dokonuje wyboru członków Zarządu Krajowego na wniosek Przewodniczącego Zarządu Krajowego. Zarząd Krajowy na wniosek Przewodniczącego Zarządu Krajowego powołuje rzecznika Prasowego partii oraz Rzecznika Dyscypliny Partyjnej
DT	Przewodniczący mianuje dwóch członków Krajowej Rady Politycznej: Skarbnika i Sekretarza
JN	–
JMEN	Prezes powołuje wiceprezesów partii i przewodniczącego Zarządu Krajowego. Członkowie Rady Politycznej mogą na wniosek Prezesa wybrać ze swojego grona Przewodniczącego Rady Politycznej i jego zastępcę
RDN	Krajowa Rada Polityczna na wniosek Prezesa RDN wybiera i odwołuje członków Zarządu Krajowego: Wiceprezesów, Skarbnika, członków Komitetu Politycznego, Przewodniczącego Komisji Dyscyplinarnej
Legion	Rada Polityczna na wniosek Prezesa Legionu wybiera i odwołuje: Sekretarza Rady, Sekretarza Generalnego Regionu, Wiceprezesów Legionu, Przewodniczącego Rady Krajowej, Skarbnika Legionu, członków Rady Krajowej. Rada Krajowa na wniosek Prezesa Legionu wybiera Sekretarza Rady Krajowej, Rzecznika Dyscyplinarnego, Rzecznika Prasowego Legionu
RW	–
ZChR	–
BC	Rada Krajowa ustala liczebność, wybiera i odwołuje na wniosek Przewodniczącego partii członków Zarządu Krajowego, w tym wiceprzewodniczących, Sekretarza Generalnego i Skarbnika Krajowego, Krajowego Rzecznika Dyscypliny
SP	Kongres wybiera na wniosek Prezesa sześciu członków Zarządu Głównego
SDPL	Przewodniczący SDPL zgłasza kandydatów na członków Rady Politycznej spośród członków SDPL
UP	–
E	Prezes Zarządu Elektoratu przedstawia Radzie Elektoratu do akceptacji kandydaturę wiceprezesa Zarządu oraz kandydatów na członków Zarządu Elektoratu
RPL	–
S80	Przewodniczący przedkłada Krajowej Komisji Koordynacyjnej kandydatury swoich zastępców, Sekretarza i Skarbnika partii
ORP	Zarząd Krajowy może powołać na wniosek Prezesa ze swego grona Prezydium Zarządu Krajowego
KNP	Prezes mianuje dwóch członków Rady Głównej: Skarbnika i Sekretarza

Partia	Wpływa bezpośrednio na obsadę następujących stanowisk
SPP	Kongres na wniosek Prezesa SPP powołuje wiceprezesa SPP. Prezes powołuje i odwołuje Dyrektora Biura Organizacyjnego SPP. Zarząd Krajowy wybiera i odwołuje na wniosek Prezesa SPP: Rzecznika Prasowego SPP, Rzecznika Dyscyplinarnego SPP i jego dwóch zastępców, Pełnomocnika Finansowego Funduszu Wyborczego, Pełnomocnika Wyborczego, Pełnomocnika Finansowego Komitetu Wyborczego SPP, do 2 zastępców Sekretarza i Skarbnika Krajowego SPP, Przewodniczących Okręgów SPP. Kongres wybiera i odwołuje na wniosek Prezesa SPP członków Zarządu Krajowego: wiceprezesów SPP, Sekretarza Krajowego SPP, Skarbnika SPP, do 7 członków, w tym Przewodniczących Krajowej Komisji Rewizyjnej SPP oraz Krajowego Sądu Dyscyplinarnego SPP
MP	–
Liber	Koordinator Krajowy wybiera i odwołuje Członków Zarządu
Samoobrona	Przewodniczący partii spośród członków Prezydium wyłania od 2 do 3 wiceprzewodniczących Partii, Sekretarza i Skarbnika
RSS	–
Kraj	Skład Zarządu Krajowego przedstawia pod głosowanie Prezes Partii podczas trwania Kongresu Krajowego

Źródło: opracowanie własne.

Trzecia hipoteza badawcza nie może być jednoznacznie zweryfikowana. Większość (40) ugrupowań przyznaje szeroki zakres uprawnień swoim przywódcom w zakresie kształtowania swojego personalnego otoczenia, poprzez wskazywanie współpracowników zajmujących ważne funkcje w partii. Trzeba jednak dodać, że nieznaczna mniejszość (31) formalnie tego nie czyni.

Kadencja

Czas trwania kadencji jest zróżnicowany. Na podstawie przyjętych przez partie przepisów można wskazać osiem rozwiązań. Najkrótsza kadencja wynosi dwa lata (6 partii), zaś najdłuższa piętnaście lat (1 partia). W czterech partiach przyjęto rozwiązania ruchome. Zaś w piętnastu nie wskazano wyraźnie żadnego czasu określającego czas trwania kadencji. Najczęściej praktykuje się czteroletnią kadencję (31 partii). Zaledwie jedno z ugrupowań stwarza barierę w postaci limitu dwóch kadencji (SO). Szczegółowy podział uwzględniający rozwiązania w poszczególnych statutach wygląda następująco:

- 2 lata: Zieloni, PK, P3, DB, MP, Liber;
- 3 lata: PD, PRU, PP, SPRS, PRZP, RW, SPP;
- 4 lata: FS, LPR, KPEiR, ONP-LP, Piast, ROG, WiR, PR, PFONIST, ONP, Prawica, SPZZ, SPPiP, PP, TdP, N, PERRP, SLOP, W, JN, JMEN, RDN, Legion, ZChR, SDPL, UP, E, RPL, S80, ORP, Samoobrona;

- 5 lat: RKN, LOS, PL, SNDM, SO, PRP;
- 6 lat: LP;
- 15 lat: PRM;
- Ruchome: PPPP (2–3 lata), SD (3–4 lata), EWO (3–4 lata), BC (44–52 miesiące);
- Nieokreślone: UPR, PPS, PWN, NOP, UPUM, PLN, PZRP, SN, ZS, KPN, DT, SP, KNP, RSS, Kraj.

Organ wybierający

Z punktu widzenia wyborów przywódców w partiach politycznych w Polsce, najczęściej wykorzystywanym rozwiązaniem jest przydzielenie tej prerogatywy ogólnemu zjazdowi delegatów partii, choć organ ten występuje pod wieloma nazwami⁸⁹.

Wyjątkiem są powszechne wybory przeprowadzane w SDPL. Podobnie wszyscy członkowie mogą wybierać przywódcę Liber, gdyż formalnie dokonuje tego Zjazd Delegatów, w którym udział mogą brać wszyscy członkowie partii.

Z kolei zawężenia dokonała E, w której to Rada Elektoratu wybiera przywódcę partii. Podobnie w KPEiR Rada Naczelna wybiera ze swego grona Przewodniczącego. W SN dokonuje tego Zarząd Główny. W PFONIST można wskazać na wielostopniowość, gdyż Kongres wybiera Zarząd, ten swoje Prezydium, a dopiero ono Prezesa. Natomiast w DT i RSS brak wskazania, jaki organ wybiera.

Zatem w zdecydowanej liczbie 63 partii przywódcę wybiera grono delegatów wyłonionych ze struktur lokalnych. Można więc jednoznacznie pozytywnie zwerfikować czwartą hipotezę badawczą o dominującym sposobie wyboru przywódcy partii przez zjazd delegatów.

⁸⁹ PD (Kongres Krajowy); UPR (Konwent Zwyczajny i Nadzwyczajny); PPS (Kongres Partii); SD (Kongres SD); PRU (Walne Zgromadzenie Członków); FS (Kongres Krajowy); LPR (Kongres); RKN (Kongres); PWN (Zjazd Krajowy); KPEiR (Rada Naczelna); NOP (Kongres); UPUM (Krajowy Zjazd); PP (Zjazd); PLN (Kongres Ogólnopolski); LOS (Walny Zjazd); PZRP (Kongres Krajowy); Zieloni (Kongres); SN (Zarząd Główny); ONP-LP (Kongres); PL (Zgromadzenie Krajowe); Piast (Kongres); SNDM (Kongres); ROG (Zgromadzenie Generalne); PRM (Zgromadzenie Delegatów); WiR (Kongres); PR (Kongres Krajowy); SPRS (Kongres); PPPP (Konwent Krajowy); ZS (Zarząd Krajowy); PFONIST (Kongres-Zarząd-Prezydium-Prezes); ONP (Kongres); PK (Krajowy Zjazd); KPN (Kongres KPN); Prawica (Zjazd Prawicy); SO (Kongres); SPZZ (Kongres); SPPiP (Kongres); LP (Kongres); PP (Zjazd); EWO (Konwent Krajowy); PRZP (Kongres); TdP (Kongres); P3 (Walne Zgromadzenie Członków); N (Konwencja Nowoczesnej); PERRP (Kongres); DB (Zjazd Wyborczy Walnego Zgromadzenia); SLORP (Kongres Krajowy); W (Kongres); PRP (Krajowe Zgromadzenie Członków); DT (brak); JN (Kongres Krajowy); JMEN (Kongres); RDN (Kongres); Legion (Kongres); RW (Konwent); ZChR (Kongres); BC (Kongres Krajowy); SP (Kongres); SDPL (powszechne wybory); UP (Kongres); E (Rada Elektoratu); RPL (Kongres); S80 (Kongres); ORP (Zarząd Krajowy); KNP (brak); SPP (Kongres); MP (Kongres); Liber (Zjazd Delegatów – wszyscy członkowie); Samoobrona (Krajowy Kongres Partii); RSS (brak wskazania); Kraj (Kongres).

Wnioski

Analiza porównawcza statutów polskich partii pozaparlamentarnych w kontekście pozycji przywódcy dostarczyła oczekiwanych rezultatów, gdyż umożliwiła odpowiedź na pytania badawcze oraz weryfikację hipotez. Zebrane dane pozwalają na wyciągnięcie wniosków dotyczących ugrupowań pozaparlamentarnych, jak i odniesienie konstatacji do ustaleń dotyczących partii głównego nurtu politycznego.

Po pierwsze, odnosząc się do hipotez szczegółowych, formalne uwarunkowania przywództwa w grupie partii pozaparlamentarnych można scharakteryzować w następujący sposób. W prawie wszystkich ugrupowaniach występują dwa formalne określenia stanowiska przywódcy. Są to: przewodniczący (35) oraz prezes (33), przy czym najczęściej są one dookreślone skrótem partii lub nazwą organu kolegialnego, którym kierują. W większości (44) stanowisko przywódcy jest organem samodzielnym, wyodrębnionym w strukturze organizacyjnej. W mniej licznej grupie partii umieszcza się przywódcę na czele organu kolegialnego. Szeregując hierarchię organów partyjnych, w największej liczbie przypadków nie wyróżniono go (29). Jeżeli już zostało to zrobione, to przypisano mu miejsce drugie (20) lub trzecie (14). Przywódca prawie zawsze, z racji zajmowanej pozycji, zostaje członkiem pozostałych kluczowych organów partyjnych. W nieco ponad połowie partii (39) przywódca ma możliwość profilowania składu najbliższych współpracowników poprzez prerogatywę zgłaszania ich kandydatur. Różnie kształtowana jest długość kadencji, choć najczęściej wynosi ona cztery lata (31 partii). W 63 z 71 ugrupowań przywódcę wybierają delegaci struktur lokalnych.

Po drugie, odnosząc się do głównej hipotezy badawczej, partie pozaparlamentarne nie różnią się zasadniczo od partii głównego nurtu. Nie ma znacznych dysproporcji w stosunku do stosowanych terminów; wyodrębnienia spośród innych organów; różnych rozwiązań dotyczących czasu trwania kadencji; automatycznego wchodzenia w skład najważniejszych organów decyzyjnych; oraz sposobu wyboru przywódców. Jedyną wyraźną różnicą jest często występujący brak wyróżnienia przywódcy spośród organów partii w partiach pozaparlamentarnych, gdyż proporcjonalnie rzadziej spotyka się takie rozwiązanie wśród głównych partii politycznych.

Podsumowując przeprowadzoną analizę można postawić tezę o braku różnic między grupą partii parlamentarnych a pozaparlamentarnych w Polsce w zakresie formalnych determinant pozycji przywódcy. Napotkamy różnice w poszczególnych partiach i w ramach grup. Jednak ogólne tendencje i proporcje w obu grupach są zbliżone.

Załącznik

Analizie poddano statuty następujących partii politycznych: 1) Partia Demokratyczna – demokraci.pl (PD); 2) Unia Polityki Realnej (UPR); 3) Polska Par-

tia Socjalistyczna (PPS); 4) Stronnictwo Demokratyczne (SD); 5) Polski Ruch Uwłaszczeniowy (PRU); 6) Forum Samorządowe (FS); 7) Liga Polskich Rodzin (LPR); 8) Ruch Katolicko-Narodowy (RKN); 9) Polska Wspólnota Narodowa (PWN); 10) Krajowa Partia Emerytów i Rencistów (KPEiR); 11) Narodowe Odrodzenie Polski (NOP); 12) Unia Polskich Ugrupowań Monarchistycznych (UPUM); 13) Porozumienie Polskie (PP); 14) Przymierze Ludowo-Narodowe (PLN); 15) Liga Obrony Suwerenności (LOS); 16) Partia Zielonych Rzeczypospolitej Polskiej (PZRP); 17) Chrześcijańska Demokracja III Rzeczypospolitej Polskiej (ChDRP); 18) Zieloni (Zieloni); 19) Stronnictwo Narodowe (SN); 20) Organizacja Narodu Polskiego – Liga Polska (ONP-LP); 21) Polska Lewica (PL); 22) Stronnictwo Piast (Piast); 23) Stronnictwo Narodowe im. Dmowskiego Romana (SNDM); 24) Ruch Odrodzenia Gospodarczego im. Edwarda Gierka (ROG); 25) Polski Ruch Monarchistyczny (PRM); 26) Wolność i Równość (WiR); 27) Partia Regionów (PR); 28) Stronnictwo – Polska Racja Stanu (SPRS); 29) Polskie Porozumienie Przedsiębiorczości i Pracy (PPPP); 30) Związek Słowiański (ZS); 31) Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych i Specjalnej Troski (PFONIST); 32) Obrona Narodu Polskiego (ONP); 33) Partia Kobiet (PK); 34) Konfederacja Polski Niepodległej (KPN); 35) Prawica Rzeczypospolitej (Prawica); 36) Samoobrona Odrodzenie (SO); 37) Solidarna Polska Zbigniewa Ziobro (SPZZ); 38) Stronnictwo Patriotyczne Polski i Polonii (SPPiP); 39) Partia Rozwoju (Rozwoju); 40) Lepsza Polska (LP); 41) Polska Patriotyczna (PP); 42) Europa Wolnych Ojczyzn – Partia Polska (EWO); 43) Polska Razem – Zjednoczona Prawica (PRZP); 44) Tak dla Polski (TdP); 45) Polskie Stronnictwo Demokratyczne (PSD); 46) Polska Partia Piratów (P3); 47) Nowoczesna Ryszarda Petru (N); 48) Partia Emerytów Rencistów Rzeczypospolitej Polskiej (PERRP); 49) Demokracja Bezpośrednia (DB); 50) Stronnictwo Ludowe „Ojcowizna” RP (SLORP); 51) Wspólnota (W); 52) Przedsiębiorcza Rzeczypospolita Polska (PRP); 53) Dzielny Tata (DT); 54) Jedność Narodu (JN); 55) PIAST – Jedność Myśli Europejskich Narodów (JMEN); 56) Razem Dla Niepełnosprawnych (RDN); 57) Legion Patriotów (Legion); 58) Ruch Wolności (RW); 59) Zjednoczenie Chrześcijańskich Rodzin (ZChR); 60) Biało-Czerwoni (BC); 61) Stronnictwo Pracy (SP); 62) Socjaldemokracja Polska (SDPL); 63) Unia Pracy (UP); 64) ELEKTORAT (E); 65) Komunistyczna Partia Polski (KPP); 66) RACJA PL (RPL); 67) Polska Partia Pracy – Sierpień 80 (S80); 68) Obywatelska Rzeczypospolita Polska (ORP); 69) Kongres Nowej Prawicy (KNP); 70) Stonoga Partia Polska (SPP); 71) Moja Polska (MP); 72) Partia Libertariańska (Liber); 73) Samoobrona (Samoobrona); 74) Ruch Sprawiedliwości Społecznej (RSS); 75) Normalny Kraj (Kraj); 76) Partia Razem (Razem).

Słowa kluczowe:

przywódca partyjny,
organizacja partii,
demokracja wewnątrzpartyjna,
partie polityczne,
Polska.

Keywords:

party leader,
party organization,
intra-party democracy,
political parties,
Poland.

Formal determinants of the position of leaders in the structures of non-parliamentary parties in Poland

The study is aimed at analysing the statutes of 76 political parties and constitutes an attempt at characterising the formal position of party leaders in the structures of Polish non-parliamentary parties.

Formal conditions determining leadership in non-parliamentary parties may be characterised with references to a few issues. Almost all of such parties have either of two formally determined positions of the leader. This is chairman (35) and president (33). In the majority of the parties (44) the position of the leader is an independent body set apart in their organisational structure. In fewer parties, the leader is the head of a collegiate body. Classifying the hierarchy of party bodies, in the greatest number of cases the leader was not set apart (29). If it was done, the leader received the second (20) or the third (14) position. The leader almost always, as a result of the position he occupies, becomes a member of other key bodies in the party. In slightly more than half of the parties (39), the leader has an opportunity to decide about the choice of his closest collaborators thanks to the right to propose candidates to take such positions. The length of the term in office is also different in different parties, although the most common period is 4 years (31 parties). In 63 out of 71 parties the leader is chosen by the delegates of local structures during a national congress.

As regards the proposed research hypothesis, non-parliamentary parties do not significantly differ from the mainstream parties. There are no considerable disproportions with reference to the applied terminology, selecting various bodies, solutions concerning terms of office, automatic election to the most important decision-making bodies, as well as methods of selecting the leaders. The only difference concerns the fact that in non-parliamentary parties the leader is often not set apart against other party bodies, which is a situation quite rare among the main political parties. As far as the distinguished indexes are concerned, there is of course some degree of variation, yet both parliamentary as well as non-parliamentary parties show similar tendencies in formal positioning of the leaders in their structures.

Przesłuchanie przed sejmową komisją śledczą jako gatunek komunikacji politycznej i medialnej*

Wprowadzenie

Każda dziedzina działalności ludzkiej posiada znamieny dla niej, różnorodny zbiór odmian wypowiedzi. Konkretnie wzorce gatunkowe odpowiadają z kolei charakterystycznym sytuacjom czynności językowych. W niniejszym artykule przesłuchania przed sejmową komisją śledczą interesują mnie jako zjawisko genologiczno-komunikacyjne. Celem artykułu jest zdefiniowanie przesłuchań komisji śledczej jako odmiany gatunkowej tekstu oraz prezentacja ich wyznaczników typologicznych. W opracowaniu podejmuję bowiem próbę odpowiedzi na pytanie, czy poprzez działanie komisji śledczej wykrystalizował się stosunkowo nowy gatunek komunikacji politycznej i medialnej, a także czy istnieje wzorzec gatunkowy tych przesłuchań. W podjętych rozważaniach cechy gatunku zostały przedstawione na tle dyskursu telewizyjnego. Aby je wyodrębnić, podczas analizy szczególnie zwróciłam uwagę na porównanie przesłuchań świadków podczas rozprawy sądowej i tych przed komisją śledczą. Przedstawiłam strukturę komunikacyjną, warstwę językową, uwarunkowania pozalingwistyczne przesłuchań, a także wpływ mass mediów na kształt tychże wypowiedzi. Do przeprowadzenia badań wykorzystałam teksty stenogramów. Analiza została ograniczona do przesłuchań Komisji Śledczej ds. Gier i Zakładów (SKGZ), która zajmowała się tzw. aferą hazardową.

1. Prawno-ustrojowy status komisji śledczych w Polsce a przebieg posiedzeń

Komisje sejmowe są organami kontroli w zakresie określonym konstytucją, ustawami, a także regulaminem Sejmu. W ich skład wchodzi komisje stałe, nadzwyczajne i śledcze. Komisja śledcza ma sprawować funkcję kontrolną głównie w stosunku do władzy rządzącej¹. Zakłada się, że ma być to efektywne rozwiązanie sprawowania

* Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ A. J. Madera, *Sejmowe komisje śledcze. Polskie tradycje i doświadczenia współczesne*, Toruń 2011, s. 10.

kontroli przez organy władzy ustawodawczej². Już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej czytamy, że komisja śledcza zostaje powołana przez Sejm do „zbadania określonej sprawy”³. Dotychczasowa praktyka działania komisji śledczych wskazuje, iż przedmiot badań tak rozumianych nadzwyczajnych okoliczności mogą stanowić podejrzenia o korupcję, a także wszelkie przejawy nadużycia kompetencji pozostających w gestii organów państwowych⁴. Kompetencje komisji ustalane są na podstawie ustawy z dnia 21 stycznia 1999 roku o sejmowej komisji śledczej⁵ i regulaminu Sejmu⁶. Natomiast zakres działania oraz termin złożenia sprawozdania określa uchwała⁷ Sejmu o powołaniu tego śledczego organu RP. Istotną rolę odgrywa tutaj kodeks postępowania karnego⁸, gdzie znajdują się regulacje prawne dotyczące komisji śledczych. Stanowią one w szczególności najważniejsze zasady procesu karnego, a ich uniwersalny charakter nawiązuje do celów i ustroju komisji. Dlatego też przepis o jej działalności w art. 111 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku posiada jedynie wymiar symboliczny i ustrojowy. Warto tutaj także podkreślić, że komisje śledcze nie powinny być traktowane jako te wyposażone w samodzielne kompetencje władcze. Trzeba je traktować jako organy pomocnicze, wykorzystywane w celu usprawnienia procesu podejmowania decyzji w badanej sprawie⁹.

Komisja śledcza zostaje powołana, gdy Sejm przegłosuje odpowiednią uchwałę bezwzględną większością głosów. Potem wybiera jej skład osobowy, także bezwzględną większością głosów. Członkami komisji może być maksymalnie jedenastu posłów, a jej skład powinien respektować zasadę parytetu, zapewniając wszystkim klubom i kołom poselskim reprezentację proporcjonalną względem rzeczywistej pozycji zajmowanej w parlamencie. Zatwierdzenie składu komisji nie oznacza jednak od razu rozpoczęcia jej prac. Pierwsze zebranie zwołuje i prowadzi Marszałek Sejmu¹⁰. Wówczas komisja wybiera ze swojego grona prezydium w składzie: przewodniczący oraz jego zastępcę. Przewodniczący ma za zadanie kierować pracami komi-

² Zob. też: B. Banaszak, *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 113–132.

³ Art. 111 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁴ J. K. Sokołowski, P. Poznański, *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, Kraków 2008, s. 61.

⁵ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 roku o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. 1999 nr 35, poz. 321 z późn. zm.) – dalej u.s.k.ś. z 1999 roku.

⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 1992 nr 26 poz. 185) – dalej U.S.R.P. z 1992 roku.

⁷ U.S.R.P. z 1992 roku.

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (Dz.U.1997 nr 89 poz. 555) – dalej k.p.k.

⁹ A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 119.

¹⁰ Art. 166, art. 168 U.S.R.P. z 1992 roku.

sji, natomiast w razie jego nieobecności czyni to zastępca. Oni też ustalają termin i porządek dzienny posiedzeń. Przewodniczący komisji dba o prawidłowy przebieg przesłuchań. Może zwrócić uwagę posłowi, który w swoim wystąpieniu odbiega od przedmiotu obrad komisji lub uniemożliwia ich prowadzenie. Po dwukrotnym przywołaniu posła do rzeczy ma także prawo odebrać mu głos. Aby zbadać określone sprawę, sejmowa komisja śledcza może wzywać ekspertów oraz przesłuchiwać świadków, którzy mają swoje prawa i obowiązki. Wezwana osoba przede wszystkim ma stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznania. Gdy z powodu choroby, kalectwa lub innej przeszkody nie może przybyć na posiedzenie, komisja ma możliwość przeprowadzenia przesłuchania w miejscu jej pobytu. Prawo gwarantuje świadkowi ustanowienie nie więcej niż trzech pełnomocników, w tym adwokata lub radcę prawnego. Jednak mimo powołania takiej osoby, nie zwalnia to wezwanego lub wezwanej z obowiązku osobistego stawiennictwa przed komisją i składania zeznań. Przesłuchiwanie mogą jednak uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby ich lub osobę dla nich najbliższą narazić na odpowiedzialność za przestępstwo. Świadek może także odmówić złożenia zeznań, gdy jest podejrzany o popełnienie przestępstwa, które pozostaje w związku ze sprawą wyjaśnianą przez komisję śledczą, albo gdy za to przestępstwo został skazany. W nawiązaniu do tych praw osoba wezwana może także żądać, aby przesłuchano ją na posiedzeniu zamkniętym, czyli niejawnym. Przed rozpoczęciem przesłuchań wezwanych poucza się o ich uprawnieniach. Przesłuchiwanemu przysługuje między innymi prawo do zgłoszenia wniosku o zarządzanie przerwy w pracach komisji, zwrócenie się o swobodne wypowiedzenie w objętej przesłuchaniem sprawie lub zmianę terminu przesłuchania. Świadek może także zwrócić się z wnioskiem o uchylenie pytania, które w jego ocenie sugeruje treść odpowiedzi, jest nieistotne bądź niestosowne. Przed rozpoczęciem przesłuchania należy uprzedzić osobę wezwaną o odpowiedzialności karnej za złożenie zeznania nieprawdziwego lub zatajenie prawdy i odebrać od niej przyrzeczenie. Natomiast jeśli świadek bez usprawiedliwienia nie stawia się na wezwanie komisji lub bezpodstawnie uchyli się od złożenia zeznań czy przyrzeczenia, ta może zwrócić się do Sądu Okręgowego w Warszawie z wnioskiem o karę porządkową. Komisja ma także możliwość zezwolenia dziennikarzom prasy, radia i telewizji na utrwalanie przebiegu posiedzenia – za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk – gdy przemawia za tym interes publiczny, a te czynności nie utrudnią przebiegu obrad. Na sali, za zgodą śledczego, mogą być również obecni pracownicy biur klubów poselskich. Z przebiegu każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół oraz biuletyn. Po zakończeniu prac przygotowuje się także sprawozdanie z jej działalności. Wówczas przewodniczący opracowuje i przedkłada członkom komisji projekt wypracowanego przez nich stanowiska. Komisja śledcza przyjmuje swoje założenia w drodze uchwały¹¹. Sprawozdanie z dzia-

¹¹ Art. 166, art. 168 U.S.R.P. z 1992 roku.

łałości przekazuje Marszałkowi Sejmu. Efektem prac komisji śledczej może być pociągnięcie wskazanych osób do odpowiedzialności politycznej lub konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

Jednak wbrew początkowym założeniom, zbadanie określonej sprawy w oparciu o uprawnienia śledczych napotyka na wiele trudności proceduralnych i politycznych. Prowadzenie parlamentarnego śledztwa często nie rozstrzyga ważnych kwestii, które mogłyby zaważyć na efektywnym i sprawnym funkcjonowaniu całej izby. Wynika to z formy przesłuchań, obradowania w niepełnym składzie, ograniczonego wpływu opozycji na przebieg dochodzenia, wykorzystywania instrumentów dla organów ścigania, braku formy kontrolowania przebiegu obrad czy ram czasowych dla prowadzonego śledztwa¹². Wymiaru czasowego rozpatrywania spraw przez komisje nie określa bowiem ani konstytucja, ani ustawa szczegółowa. Zgodnie z przyjętą w ustawie zasadą dyskontynuacji, prace komisji nie mogą jednak przekroczyć okresu kadencji Sejmu¹³. Dlatego jeśli komisja nie zamknie prac przed tym ostatecznym terminem, te zostaną automatycznie zakończone wraz z ostatnim dniem obradowania dotychczasowego składu Sejmu. To może powodować kilkunastomiesięczne przeciąganie badania tego typu spraw. Poza tym, co do formalnej strony obrad najpoważniejszym zarzutem wydaje się stwierdzenie dotyczące upolitycznienia prac komisji, której „wyniki służą nie tyle wyjaśnieniu sprawy, co przedstawieniu jej pod określonym kątem politycznym”¹⁴. Zatem równolegle, obok celu zgodnego z powołaniem, pojawia się cel polityczny. Zebranie komisji zamienia się więc w manifestację interesów politycznych i walkę pomiędzy partiami¹⁵. Pierwotny cel rozwikłania problemu zostaje przesunięty na dalszy plan, podobnie jak właściwe funkcje komisji¹⁶. To, co jest w tym przypadku zagrożeniem dla formalnego funkcjonowania komisji śledczych, ich wiarygodności i efektywności działań, z drugiej strony staje się wyznacznikiem gatunku.

Od 2003 roku powołano dziewięć komisji śledczych, jednak takich prób było zdecydowanie więcej. Te, które rozpoczęły i zakończyły prace, nie przyniosły żadnych konkretnych rozwiązań. SKGZ została powołana przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w listopadzie 2009 roku. Jej celem było zbadanie sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę z 29 lipca 1992 roku o grach

¹² A. Bagieńska-Masiota, *Sejmowa Komisja Śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010, s. 6.

¹³ B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystyce państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 83.

¹⁴ H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 136.

¹⁵ Zob. też: G. Pastuszko, *Komisja śledcza jako forum walki politycznej*, „Ius et Administratio” 2008, nr 2, s. 59–73.

¹⁶ K. Jaruga, Ż. Krawczyk-Antońska, *Dylematy i doświadczenia funkcjonowania sejmowych komisji w Polsce*, „Preferencje Polityczne” 2013, nr 7, s. 51, 53.

i zakładach wzajemnych i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii oraz legalności działania organów administracji rządowej badających ten proces. Komisja miała skontrolować legalność tych działań od dnia powołania rządu Donalda Tuska. Wyjaśnienia wymagały informacje o nieformalnych kontaktach polityków i reprezentantów administracji państwowej z przedstawicielami branży gier hazardowych. Wątpliwości pojawiły się także w związku z działaniami w tej sprawie określonych instytucji państwowych. Z dostępnych na ówczesny moment materiałów wynika, że nieprawidłowości mogły dopuścić się osoby mające wpływ na stanowione przez Sejm prawo oraz najwyżsi urzędnicy państwowi¹⁷.

Komisja raport ze swoich prac przedstawiła w sierpniu 2010 roku. Stwierdziła w nim, że politycy Platformy Obywatelskiej nie brali udziału w nielegalnym lobbingu w sprawie ustawy hazardowej. Ostatecznie działalność komisji została zakończona w październiku 2010 roku, a śledztwo umorzone tego samego roku z powodu braku dostatecznego uzasadnienia popełnionego przestępstwa¹⁸.

2. Przesłuchania przed sejmową komisją śledczą w świetle telewizyjnego dyskursu publicznego

Posiedzenia komisji śledczych są transmitowane przez radio lub telewizję, a najciekawsze przesłuchania wykorzystywane w materiałach publikowanych przez prasę. W badaniach biorę pod uwagę przekaz telewizyjny. Wyjątkowość tej transmisji wynika z tego, że przesłuchania trwają często kilka, a nawet kilkanaście godzin i są w całości lub w obszernych fragmentach nadawane dla widzów. Jednocześnie najbardziej istotne czy efektowne wyimki są pokazywane przez prawie wszystkie większe stacje w magazynach informacyjnych. Sejmowe przesłuchania, w przeciwieństwie np. do debat politycznych, mają charakter okazjonalny. Jest to gatunek uzależniony od spektakularnych i nielegalnych działań. Nie może zatem istnieć jako forma komunikacji politycznej przez cały czas.

Wybrane teoretyczne ujęcia dyskursu publicznego, analizy i definicji gatunku

W artykule przyjmuję pewne teoretyczne założenia dotyczące terminologii dyskursu. Użycie środków językowych ściśle uzależnione jest od sytuacji komunikacyjnej, dlatego w kontekście podjętych rozważań dyskurs rozumiem jako „zdarzenie komunikacyjne”. O takim ujęciu dyskursu, w znaczeniu bardzo ogólnym, pisał główny

¹⁷ Art. 1, art. 2, art. 3 i uzasadnienie Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 2009 roku w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania nieprawidłowości podczas prac nad rządowym projektem ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

¹⁸ Postanowienie o umorzeniu śledztwa dostępne na stronie: <http://n-0-130.dcs.redcdn.pl/dcs/o2/tvn/web-content/m/p1/f/V/D/VDs18209.pdf>, odczyt z dn. 29.04.2016.

teoretyk w zakresie badań nad tym zjawiskiem – Teun van Dijk¹⁹. Zdaniem badacza oznacza to, że ludzie używają języka, by przekazać różne przekonania czy idee lub po prostu wyrazić emocje. To wszystko dzieje się w ramach wyznaczonych przez przebieg złożonych sytuacji społecznych. Podobne ujęcie tematu dyskursu, (które jest także zgodne z moją wizją prowadzonych badań), przyjmuje Marcin Poprawa, który o dyskursie publicznym pisze jako o rozbudowanym komunikacie o charakterze konwersacyjnym, posiadającym znamiona tekstowości. Poza tym, według M. Poprawy, dyskurs powstaje na skutek wymienności ról nadawczo-odbiorczych, w określonym kontekście sytuacyjnym oraz wnosi kolejne fragmenty tekstu dotyczące zainicjowanego przez interlokutorów tematu²⁰.

Zasadniczym tematem moich badań jest dyskurs publiczny, który powstaje przede wszystkim między przedstawicielami elit politycznych i jest inicjowany oraz przetwarzany przez środki masowego przekazu. Jest to rozbudowany komunikat o tematyce politycznej, który powstaje w trakcie rozmowy, obejmuje wypowiedzi polityków oraz przedstawicieli opinii publicznej, posiada znamiona tekstowości i odnosi się do sfery społecznych działań²¹. Przesłuchania przed komisją śledczą odbywają się w jednej z sal sejmowych, głównymi uczestnikami – zarówno członkami komisji, jak i świadkami – są politycy oraz osoby związane z życiem publicznym. Podczas przesłuchań nie brakuje środków przedstawienia i wyrazu, które są charakterystyczne dla komunikacji politycznej. Dlatego też zaistniałą sytuację traktuję jako dyskurs polityczny, tym samym zakładając jego perswazyjność. Cechy dyskursu jako kryterium jego typologii mogą pozwolić wyodrębnić gatunki mowy czy klasy różnych odmian tekstów²².

Tak jak w przypadku dyskursu, termin „gatunek” nie jest oczywisty, co prowadzi do wielu problemów dotyczących podziału form wypowiedzi. W analizie przekazów masowych termin ten jest jednak często stosowany i niezwykle użyteczny. Na potrzeby prowadzonych badań wybrałam kilka ujęć gatunku. Bachtinowski model posiada następujące elementy: cel komunikacyjny, zawartość tematyczną, względnie stałą kompozycję, określony zasób środków leksykalnych, frazeologicznych, gramatycznych²³. Współczesne analizy gatunkowe opierają się także na podstawie teoretyczno-literackich ustaleń Stefani Skwarczyńskiej. Badaczka wskazuje na następujące czynniki kształtujące komunikat: nadawca, odbiorca; relacje między

¹⁹ T. A. van Dijk, *Badania nad dyskursem*, [w:] *Dyskurs jako struktura i proces*, red. T. A. van Dijk, Warszawa 2001, s. 10.

²⁰ M. Poprawa, *Telewizyjne debaty polityków jako przykład dyskursu publicznego*, Kraków 2009, s. 20.

²¹ Tamże, s. 26.

²² T. A. van Dijk, dz. cyt., s. 16.

²³ M. Bachtin, *Problem gatunków mowy*, [w:] *Estetyka twórczości słownej*, tłum. D. Ulicka, Warszawa 1986, s. 185.

nadawcą a odbiorcą; sytuacja nadawczo-odbiorcza; funkcja przekazu; przedmiot przekazu; ujęcie tematu, tworzywo komunikatu; środki przedstawienia i wyrazu oraz kod. Według Skwarczyńskiej „każdy z tych czynników może zapoczątkować krystalizację gatunku czy odmiany”²⁴. W swojej pracy nie mogę nie wspomnieć także o stanowisku Jerzego Bartmińskiego, który wskazuje na taki zespół konwencji regulujących wypowiedź: konstrukcja (w tym względnie stała kompozycja), intencjonalne nastawienie nadawcy do odbiorcy; typowe zastosowanie; obraz nadawcy i odbiorcy; zastosowane środki wyrazu²⁵. Z kolei według Marii Wojtak gatunek „to w miarę trwałe pod względem struktury i formy językowej sposoby powiadamiania o aktualnych społecznie ważnych faktach lub zdarzeniach”²⁶, posiada zbiór cech inwariantnych i fakultatywnych. Autorka wyróżnia aspekty gatunkowe, które tworzą wiązkę typowych cech: aspekt strukturalny, a więc kompozycja i podział na segmenty, ich kolejność, relacje między nimi; aspekt pragmatyczny, czyli cel komunikatu, kontekst życiowy gatunku²⁷, a także podstawowe zastosowanie komunikacyjne, obraz nadawcy i odbiorcy oraz relacje między nimi; aspekt stylistyczny, w tym przypadku zbiór trwałych cech stylistycznych; aspekt poznawczy, czyli tematyka i sposób jej przedstawienia, punkt widzenia, hierarchia wartości i inne składniki obrazu świata²⁸. M. Wojtak wyodrębniła także trzy warianty wzorca gatunkowego:

1. wariant kanoniczny (prototypowy, klasyczny, podstawowy), decyduje o tożsamości gatunku i obejmuje układ cech najbardziej typowych, trwałych, które pozwalają identyfikować daną wypowiedź z gatunkiem (nawet wtedy, gdy dominują w niej cechy nietypowe);

2. warianty alternacyjne, ilościowe bądź jakościowe przekształcenia wariantu kanonicznego, najczęściej rozpoczynane od modyfikacji strukturalnych;

3. warianty adaptacyjne, czyli pożyczki gatunkowe, (nawiązanie do innych gatunków) mogą mieć charakter modyfikacji globalnych lub być adaptacjami cząstkowymi²⁹.

W niniejszym artykule do celów badawczych przyjmuję, że gatunek ma określoną formułę i cechy, a także posiada zbiór konwencjonalnych sposobów wysłowienia się; odnosi się do konkretnej sytuacji komunikacyjnej i realizuje dany temat; jego cechy zależne są od postaw, celów komunikacyjnych nadawcy i odbiorcy (usytu-

²⁴ S. Skwarczyńska, *Wstęp do nauki o literaturze*, t. 3, Warszawa 1965, s. 89.

²⁵ J. Bartmiński, *Folklor – język – poetyka*, Wrocław 1990, s. 14–15.

²⁶ M. Wojtak, *Gatunki prasowe*, Lublin 2004, s. 7, 162.

²⁷ Pojęcie „kontekst życiowy” pochodzi od G. Lohfinka, stosuje go też w swoich rozważaniach o tekstach i gatunkach T. Dobrzyńska.

²⁸ M. Wojtak, *Genologia tekstów użytkowych*, [w:] *Polonistyka w przebudowie*, t. 1, red. M. Czermińska, S. Gajda, K. Kłosiński, A. Legeżyńska, A. Z. Makowski, R. Nycz, Kraków 2005, s. 164.

²⁹ Tamże, s. 165.

owanych w danym kontekście) oraz ich wzajemnych relacji; posiada względnie stałą kompozycję, określony zasób środków językowych oraz funkcję; realizowany jest przez kanał przekazu – ustny lub pisemny. Gatunek będę traktować jako pewne działanie językowe, które ma charakter intencjonalny, a językowe intencje urealniam się między innymi w wyborze określonych konwencji (wzorców działania, sposobów językowego komunikowania się) np. uwarunkowanych kulturowo lub historycznie. Istotne będzie dla mnie także wskazanie dominanty gatunkowej, która może występować jako zasadniczy czynnik identyfikacyjny tekstu. Głównym teoretycznym zapleczem analizy gatunku w tej pracy będą założenia wypracowane i przyjęte przez M. Wojtak. Analiza ta pozwoli dotrzeć do powtarzalnych formuł i cech treści medialnej o charakterze politycznym.

Przesłuchanie komisji śledczej jako komunikowanie polityczne i medialne

Posiedzenia komisji tworzą niezwykle skomplikowany układ ról. Uczestnikami makrosytuacji telewizyjnej są: przesłuchujący (politycy wchodzący w skład komisji), przesłuchiwni (politycy, biznesmeni z branży hazardowej), pracownicy Kancelarii Sejmu i dziennikarze oraz odbiorcy zewnętrzni (widzowie przed odbiornikami telewizyjnymi). Natomiast uczestnikami mikrosytuacji – osoby znajdujące się bezpośrednio w miejscu obrad. Długość przesłuchań powoduje, że zarówno przesłuchującym, jak i przesłuchiwanym trudniej utrzymać samokontrolę i częściej zdarzają się zachowania spontaniczne. Uczestnicy mikrosytuacji, aby zatrzymać widzów przed odbiornikami, często w większym stopniu niż zazwyczaj dążą do zabawiania publiczności, starają się być efektowni, dowcipni i używają wyrazistych sformułowań.

Podział na tych, którzy rządzą i tych, którzy są rządzeni³⁰ w kontekście makrosytuacji telewizyjnej nabiera szczególnego znaczenia. Politycy dążąc do zdobycia i utrzymania władzy, szukają poparcia wśród rządzonych i koncentrują się wokół problemu, jak narzucić innym swoje poglądy oraz zjednać ich do realizacji swoich zamierzeń. Przesłuchania przed sejmową komisją śledczą politycy w mniejszym lub większym stopniu wykorzystują właśnie do takich celów, posługując się przy tym różnymi środkami językowymi. Podczas obrad komisji jej uczestnicy nie zawsze przestrzegają reguł konwersacyjnych. Dialog, czyli podstawowa forma językowa wykorzystywana podczas przesłuchania, jest zakłócany. Dochodzi także do monologizacji. W sytuacji przesłuchań świadkowie mają bowiem w dużej mierze swobodę wypowiedzi i jej nieograniczony czas wykorzystują do prezentacji swoich poglądów oraz niejednokrotnie w sposób bardzo szczegółowy odpowiadają na pytania. Sytuacja przesłuchań przed sejmową komisją jest oficjalna, publiczna, jed-

³⁰ I. Kamińska-Szmaj, *Judzi, zohydza, ze czci odziera. Język propagandy politycznej w prasie 1819–1923*, Wrocław 1994, s. 5.

nak i w tym przypadku nie brakuje „politycznej walki”. W skład komisji wchodzić przecież posłowie reprezentujący różne ugrupowania polityczne. Członkami omawianej komisji śledczej byli przedstawiciele Platformy Obywatelskiej, Prawa i Sprawiedliwości, Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Świadkowie również w dużej mierze reprezentują różne środowiska polityczne. W łonie samej komisji śledczej trudno zatem mówić o jednolitości stanowisk. Komisja składa się z opozycyjnych ugrupowań i mimo wspólnej funkcji, jaką pełni, przesłuchujący walczą o pozycję w grupie, wpływ na przebieg przesłuchania i przychylność publiki. Członkowie komisji konkurują o względy wyborców i ta rywalizacja przenosi się na forum obrad. Niekiedy nawet wewnętrzna walka przesłuchujących staje się ważniejsza niż przesłuchanie świadka. Zdarzało się bowiem, że dyskusje i starcia pomiędzy posłami paraliżowały działania komisji³¹. Nie brakuje zachowań perswazyjnych, a w tym celu zastosowań środków metaforycznych, stygmatyzacji, dychotomicznego podziału, inwektyw, ironii, wyrażen nacelowanych emocjonalnie, populizmu i przesadnej grzeczności, która również może być jedną z manipulacyjnych taktyk³². Ciekawym zjawiskiem jest przemienność ról nadawczo-odbiorczych. Zarówno przesłuchujący, jak i przesłuchiwanym spełniają obie funkcje. Członkowie komisji oprócz tego, że są nadawcami w stosunku do przesłuchiwanym, swój przekaz kierują także do odbiorcy przed telewizorem. Natomiast przesłuchiwanym odpowiadają co prawda na pytania komisji, jednak zwracają się także do widzów. Dodatkowo członkowie komisji w dwóch przypadkach (Beata Kempa i Zbigniew Wassermann) zmieniają swoją rolę i stają się także osobami przesłuchiwanymi. To tworzy niezwykle ciekawą sieć relacji i złożony układ komunikacyjny. Komunikacyjne zależności tworzą się także między świadkami. Mimo że osoby biorą udział w przesłuchaniach pojedynczo, to zdarza się, że nawiązują do tego, co mówili ich poprzednicy (informację czerpią z mediów, transmisji przesłuchań) i pośrednio przekazują im swoje zdanie i komentarze poprzez media. Głównym celem tej komunikacji politycznej powinno być wypracowanie pewnych rozwiązań, niestety współcześnie udział mediów masowych powoduje, że nadawcy zwracają przede wszystkim uwagę na autoprezentację.

Dla Małgorzaty Kity przesłuchania przed sejmową komisją śledczą są nowym gatunkiem dialogowym. Jak twierdzi badaczka, oglądalność trwającego kilka godzin dziennie programu zaskoczyła medioznawców. Poszukując przyczyn zainteresowania transmisją, wymienia się to, że relacja jest na żywo. Poza tym dla odbiorcy ważne jest, że biorą w niej udział postaci z życia politycznego i świata

³¹ M. Kochan, *Pojedynek na słowa. Techniki erystyczne w publicznych sporach*, Kraków 2005, s. 20.

³² Spostrzeżenia na podstawie szczegółowej analizy stenogramu nr 25; dostępny na stronie: [http://orka.sejm.pl/Biuletyn.nsf/0/894D05808E5AD2C7C1257704003DA34E/\\$file/0334106.pdf](http://orka.sejm.pl/Biuletyn.nsf/0/894D05808E5AD2C7C1257704003DA34E/$file/0334106.pdf), odczyt z dn. 29.04.2016.

mediów, a rozwój akcji jest całkowicie nieprzewidywalny³³. Ważna jest także cykliczność, która jest jednym z wyznaczników gatunkowych przekazów masowych. Regularność nadania i forma ciągła, czyli ciąg przekazów utrzymanych w tej samej konwencji i powiązanych tematycznie, może wskazywać na związek transmisji posiedzeń komisji śledczej z przekazem seryjnym. Telewizyjnym sprawozdaniom z posiedzeń parlamentarnej komisji śledczej przypisuje się charakter podobny pod pewnymi względami do serii telewizyjnej – *reality show*. Pojawia się zatem taka forma jak „show sądowy”³⁴. Podczas obrad komisji śledczych życie polityków można „podglądać na ekranie”, telewizja wykorzystuje do tworzenia obrazów realne zdarzenia czy emocje. W serwisach informacyjnych największych stacji pojawiają się także zapowiedzi kolejnych „odcinków”. Wieloodcinkowość może przywiązywać telewidza do bohaterów³⁵.

3. Świadek w procesie sądowym a wezwany przed komisję śledczą

Elementy gatunków wykorzystywanych na sali sądowej znajdują swoje miejsce w dyskursie parlamentarnym. Wiele argumentów wskazuje na przejmowanie pewnych schematów komunikacyjnych czy zachowań językowych z przesłuchań podczas rozprawy sądowej przez aktorów posiedzeń komisji śledczej. W artykule podjęłam analizę przesłuchań świadka w sądzie, ponieważ moim zdaniem ta sytuacja komunikacyjna jest najbliższa przesłuchaniom, które odbywają się przed komisją śledczą.

Struktura komunikacyjna przesłuchań

Przesłuchanie świadka w sądzie jest jedną z faz rozprawy sądowej. Małgorzata Rzeszutko podczas szczegółowej analizy tego gatunku wyszczególniła tzw. makrostrukturę, czyli wszystkie posiedzenia składu orzekającego, dotyczące wyjaśnienia jednej sprawy. Natomiast pojedyncza rozprawa sądowa w sferze kompozycyjnej, według terminologii badaczki, jest nazwana mikrostrukturą, która zawiera np. przesłuchanie oskarżonego i świadków, przesłuchanie tylko świadków czy mowy stron i ogłoszenie wyroku. Dla pełniejszego zrozumienia badanego zagadnienia analiza porównawcza rozpocznie się od przedstawienia strukturyzacji tekstu całości rozprawy sądowej.

1. Rozpoczęcie rozprawy:

- a) wywołanie sprawy,
- b) sprawdzenie, czy stawili się wszystkie wezwane osoby,

³³ M. Kita, *Medialna moda na dialog*, [w:] *Dialog a nowe media*, red. M. Kita, J. Grzenia, Katowice 2004, s. 179.

³⁴ J. Bralczyk, *Język polityki i polityków*, [w:] *O zagrożeniach i bogactwie polszczyzny*, red. J. Miodek, Wrocław 1996, s. 138–140.

³⁵ J. Szymkowiak, *Pasja mas*, [w:] *Polityka i media*, red. J. Sobczak, B. Hordecki, Poznań 2008, s. 90.

- c) zarządzenie opuszczenia sali rozpraw przez świadków (wyjątek – świadek pokrzywdzony).
- 2. Przewód sądowy:
 - a) odczytanie aktu oskarżenia,
 - b) pytania sędziego kierowane do oskarżonego,
 - c) postępowanie dowodowe:
 - wyjaśnienia oskarżonego,
 - zeznania świadków,
 - opinie biegłych.
 - d) ogłoszenie zamknięcia przewodu sądowego.
- 3. Przemówienia stron.
- 4. Wydanie wyroku³⁶.

Świadek uczestniczy w otwarciu posiedzenia, czyli w pierwszym etapie rozprawy sądowej. Gdy wyjaśnienia ma złożyć oskarżony, wówczas opuszcza salę i zostaje wezwany dopiero na swoje przesłuchanie. W taki sposób postępuje się także podczas przesłuchań, na które jest wezwanych kilku świadków. Ci, którzy dopiero będą składać zeznanie, także muszą opuścić salę, aby nie sugerować się treścią zeznań przesłuchiowanych wcześniej. Etap zeznań świadka jest rozbudowaną mikrostrukturą, na którą składa się kilka sekwencji. Zasadniczy udział w przesłuchaniu biorą zeznający i odbierający zeznania. W świetle przepisów świadkowie mają obowiązek stawienia się i złożenia zeznania. Natomiast jeśli świadek stawiał się w sądzie, ale odmawia składania zeznań i jego odmowa jest bezpodstawną, należy podjąć próbę skłonienia świadka do wywiązania się z ciążących na nim obowiązków procesowych³⁷. Osobie przesłuchiwanej należy zawsze umożliwić swobodne wypowiedzenie się, a następnie można zadawać pytania. O tym istotnym elemencie w pewnej mierze przesądza już kodeks postępowania karnego³⁸. Dlatego też w przesłuchaniu wyróżnia się następujące fazy: wstępną, w której dokonuje się m.in. sprawdzenia tożsamości; fazę zasadniczą: etap swobodnej wypowiedzi i szczegółowych pytań oraz ewentualnie fazę końcową (dokumentacyjną)³⁹. To jednak bardzo ogólny zarys przesłuchania. Przyjrzyjmy się zatem dokładniej, jakie elementy składają się na strukturę tej sytuacji komunikacyjnej.

Stanisław Waltoś jako pierwszy etap wymienia wstęp do przesłuchania. Podczas

³⁶ M. Rzeszutko, *Rozprawa sądowa w świetle lingwistyki tekstu*, Lublin 2003, s. 62.

³⁷ P. Hofmański, S. Zabłocki, *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Kraków 2006, s. 179, 189.

³⁸ Art. 171 § 1 k.p.k.

³⁹ M. Tokarz, *Argumentacja, perswazja, manipulacja. Wykłady z teorii komunikacji*, Gdańsk 2006, s. 431.

tej części sędzia sprawdza tożsamość przesłuchiwanego i ustala niezbędne dane o jego osobie. Wstępne sprawdzenie tożsamości świadka dokonuje się na podstawie jego dowodu osobistego lub innego dokumentu. Uprzedza się także wezwanego o utrwalaniu przebiegu przesłuchania. Świadek zostaje poinformowany, w jakim charakterze będzie przesłuchiwany, a także poucza się go o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Następnie zostaje odebrane przyrzeczenie. Składa się je, powtarzając za sędzią odpowiednią rotę. Wszyscy obecni na sali rozpraw w tym czasie stoją. Złożenie przyrzeczenia następować powinno po pouczeniu świadka, choć jeśli kolejność tych czynności została odwrócona, nie jest to złamaniem przepisów postępowania. Istnieje także możliwość nieskładania przyrzeczenia, jeśli sąd za zgodą stron zwolni od tego obowiązku świadka. Następnie odbywa się przesłuchanie wezwanego na temat jego danych osobowych oraz w zależności od roli świadka w popełnieniu przestępstwa i stosunku do oskarżonego, pouczenie go o prawie odmowy zeznań, odmowy odpowiedzi na pytanie lub przesłuchanie z wyłączeniem jawności. Po tych wstępnych czynnościach jest tzw. właściwe przesłuchanie. Jest to „swobodna relacja” i „pytania ukierunkowane”, które mają uzupełnić i wyjaśnić oświadczenie świadka. W tym wypadku nie wolno zadawać pytań sugerujących⁴⁰ osobie przesłuchiwanej treść odpowiedzi⁴¹. Natomiast swobodna wypowiedź umożliwia świadkowi przedstawienie wszystkich mu znanych faktów związanych z celem przesłuchania. Etap ten powinien być przede wszystkim monologiem świadka, jednak podczas spontanicznej relacji sędzia przerywa pojawiające się wypowiedzi. Jest to motywowane koniecznością dyktowania treści do protokołu. Zdarza się, że sędzia zwraca się do świadka o wolniejszy sposób rela-

⁴⁰ „Sugerujące” może być każde pytanie, z którego można domyślić się pożądaną przez pytającego odpowiedzi. W przypadku sytuacji przesłuchania takie pytania mogą oddziaływać na treść zeznań i zmierzać w podstępny sposób do uzyskania potrzebnych odpowiedzi. Sugestia może być zawarta nie tylko w treści pytań zadawanych świadkowi, ale także w gestach przesłuchującego, intonacji głosu czy mimice jego twarzy. W polskim systemie prawnym zadawanie takich pytań jest niedozwolone. Przesądza o tym art. 171 § 4 k.p.k. Pytania sugerujące są natomiast podstawowym sposobem sprawdzania wiarygodności zeznań świadków w systemie anglosaskim podczas tzw. przesłuchania krzyżowego (*cross examination*). W metodzie badań krzyżowych wykorzystuje się **różnego rodzaju dodatkowe „chwyt psychologiczne” i modyfikacje pytań**, np. z dwóch różnych punktów widzenia (uwzględniając wersję „za” i „przeciw” rekonstruowanym faktom czy elementom zdarzenia). Taktyczna funkcja badania krzyżowego polega zatem na wykrywaniu wszelkiego rodzaju niekonsekwencji poprzednich zeznań świadka czy nawet opinii wydawanych przez biegłych sądowych. W polskim systemie prawnym podczas przesłuchania można uchylać pytania sugestywne, nieistotne, niestosowane lub zmierzające do obejścia **zakazanych metod dowodzenia. Po uchyleniu pytania przez sąd, osoba przesłuchiwana nie ma obowiązku udzielania na nie odpowiedzi.** Na temat pytań sugerujących zob.: M. J. Lubelski, J. M. Stanik, L. Tyszkiewicz, *Wybrane zagadnienia psychologii dla prawników*, red. L. Tyszkiewicz, Warszawa 1986, s. 208–211, R. Wiśniacka, *Badania eksperymentalne nad wpływem sugestii na zeznania świadków*, „Kwartalnik Psychologiczny” 1953, t. VII, s. 636–683.

⁴¹ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009, s. 386–388.

cji, jak również zadaje pytania podtrzymujące tok wyводу⁴². Poza tym sędzia może przerwać wezwanemu, gdy w swym zeznaniu odbiegł od tematu przesłuchania. Przesłuchujący może także zwrócić świadkowi uwagę, gdy np. mówi zbyt cicho czy niewyraźnie. Swobodna wypowiedź dostarcza materiałów do formułowania pytań szczegółowych. Po tej części przesłuchania mogą wystąpić jeszcze tzw. czynności końcowe, w czasie których przesłuchujący powinien sprawdzić, czy nie zachodzi potrzeba uzupełnienia przesłuchania np. poprzez zapoznanie świadka z innymi materiałami. Sędzia powinien także zapoznać wezwanego z protokołem jego przesłuchania. Jeżeli świadek wnosi jakieś poprawki, to należy je wprowadzać do protokołu w postaci dodatkowego zapisu⁴³. W skrócie przebieg sytuacyjny przesłuchania świadka można przedstawić według następujących sekwencji działań:

1. Część wstępna :

a) wstęp do przesłuchania,

- ustalenie tożsamości (sprawdzenie personaliów świadka: zapytanie o imię, nazwisko, wiek, zajęcie, miejsce zamieszkania, karalność za fałszywe zeznania oraz stosunek do stron),
- powiadomienie, w jakim charakterze jest przesłuchiwany,
- poinformowanie o uprawnieniach,
- pouczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań,

b) odebranie przyrzeczenia, jeśli sąd za zgodą stron nie zwolni świadka od tego,

c) przesłuchanie na temat danych osobowych,

d) ewentualne pouczenie o prawie do odmowy składania zeznań.

2. Przesłuchanie w sprawie:

a) przesłuchanie właściwe, tzn. na temat przedstawionego zarzutu,

b) przesłuchanie uzupełniające, tj. postawienie dodatkowych pytań w celu wyjaśnienia niektórych kwestii lub skontrolowania wyjaśnień.

3. Faza końcowa:

- możliwe zapoznanie z protokołem przesłuchania,
- zwolnienie świadka⁴⁴.

W fazie zasadniczej tej części procesu, czyli przesłuchania w sprawie, podział na etap swobodnej wypowiedzi i szczegółowych pytań często jest przeprowadzany tylko z punktu widzenia teoretycznego, w praktyce najczęściej stosowany jest system „mieszany”⁴⁵. Oznacza to, że nie ma ścisłej granicy między tymi dwoma etapami. Jako obserwator przesłuchań świadków na sali sądowej mogę stwierdzić, że wezwa-

⁴² M. Rzeszutko, dz. cyt., s. 136.

⁴³ T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 180–181.

⁴⁴ Opracowanie własne modelu przesłuchania świadka na podstawie struktury M. Rzeszutko, dz. cyt., s. 62. oraz S. Waltosia, dz. cyt., s. 387–388.

⁴⁵ B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 1983, s. 470.

ny ma możliwość spontanicznej relacji, która jednak na bieżąco bywa uzupełniana pytaniami sędziego⁴⁶. Istnieje także możliwość zadawania pytań, a następnie dopuszczenia do swobodnej wypowiedzi. Zestawienie struktury przesłuchania sejmowej komisji śledczej i przesłuchania świadka w sądzie przedstawiam w tabeli nr 1.

Tab.1. Przesłuchanie świadka w sądzie i przed komisją śledczą

Przesłuchanie świadka przed sejmową komisją śledczą*	Przesłuchanie świadka w sądzie
Otwarcie posiedzenia – poinformowanie w jakiej sprawie odbywa się przesłuchanie, – sprawdzenie obecności członków komisji, przedstawienie porządku obrad.	Otwarcie posiedzenia – wywołanie sprawy, – sprawdzenie obecności wezwanych osób, zarządzenie opuszczenia przez świadków sali rozpraw. ----- – odczytanie aktu oskarżenia, pytania sędziego do oskarżonego, wyjaśnienia oskarżonego, wezwanie świadków**.
I faza przesłuchania – pouczenie (obowiązki i prawa świadka), – dane świadka (imię, nazwisko, wiek, miejsce zamieszkania, zajęcie, karalność za fałszywe zeznania), – przyrzeczenie.	Część wstępna – sprawdzenie personaliów świadka (imię, nazwisko, wiek, zajęcie, miejsce zamieszkania, karalność za fałszywe zeznania, stosunek do stron), – pouczenie (prawa i obowiązki), – przyrzeczenie, – przesłuchanie na temat danych osobowych oraz ewentualne pouczenie o prawie do odmowy zeznań.
II faza przesłuchania – swobodna wypowiedź, – seria pytań.	Faza zasadnicza (Przesłuchanie w sprawie) – umożliwienie spontanicznej relacji o zdarzeniu, – zadawanie pytań świadkowi.
III faza – dokumentacyjna – sporządzenie protokołu, – zamknięcie obrad.	Faza końcowa (dokumentacyjna) – możliwe zapoznanie świadka z protokołem przesłuchania, – zwolnienie świadka.

* Opracowanie własne struktury przesłuchania komisji śledczej w oparciu o podane źródła oraz

⁴⁶ Na podstawie nagrania przebiegu rozprawy sądowej i przesłuchania świadków: Sąd Okręgowy w Tarnowie, materiał z dn. 6.06.2011.

na podstawie przeanalizowanych stenogramów: 6, 7, 8, 10, 14, 21, 25, 28, 58, 59, 60; dostępne na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&SKGZ>, odczyt z dn. 29.04.2016.

** Przesłuchanie oskarżonego nie jest tematem niniejszego artykułu, aczkolwiek dla pełniejszego zrozumienia, co dzieje się między czynnościami wstępnymi – na których jest obecny świadek – a jego przesłuchaniem, notując krótką wzmiankę o początkowym etapie przewodu sądowego.

Ta analiza potwierdza, że własności gatunków sądowych znajdują swoje miejsce w dyskursie politycznym, a dokładniej rzecz ujmując, pewne konstrukcje tekstotwórcze zostają zapożyczone na drodze adaptacji lub alternacji gatunkowej z rozprawy sądowej do posiedzeń komisji śledczych. Struktura komunikacyjna przesłuchania przed sejmową komisją śledczą jest bowiem w wielu punktach zbieżna z przesłuchaniem świadka na sali sądowej.

W zaistniałych sytuacjach komunikacji interpersonalnej, przewodniczący komisji śledczej oraz przewodniczący składu orzekającego spełniają określone role. Na nich spoczywa obowiązek zapewnienia przesłuchiwanym należnych im uprawnień czy poinformowanie o ciąży obowiązków. Przewodniczący ustala porządek czynności, udziela głosu, dba o utrzymanie spokoju na sali sądowej, a także o wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy. Podczas obrad komisji śledczej zadawanie pytań jest możliwe przez członków komisji, natomiast w sądzie – również członkowie składu orzekającego, tzw. ławnicy, mają do tego prawo. Ponadto świadek w procesie sądowym może także otrzymać pytanie np. od obrońcy oskarżonego, oskarżyciela lub pokrzywdzonego. W sytuacji obydwu przesłuchań istnieje możliwość uchylenia pytań sugestywnych, nieistotnych czy niestosownych. Obowiązuje także ustalona kolejność ich zadawania; w czasie rozprawy: sędzia, prokurator, obrońca, oskarżony; gdy obraduje komisja śledcza, według wcześniej ustalonej kolejności, poszczególni jej członkowie. Zarówno podczas przesłuchań sejmowych, jak i tych w sądzie, na sali znajduje się protokolant. Oprócz wspomnianych osób dopuszcza się także uczestnictwo publiczności w działaniach jurysdykcyjnych. Podczas rozprawy sądowej nie bierze ona czynnego udziału w rozprawie. W obradach komisji śledczej pracownicy Kancelarii Sejmu oraz dziennikarze również są biernymi słuchaczami – prócz legislatora, do którego przesłuchujący niejednokrotnie kierują pytania dotyczące kwestii proceduralnych.

Rytualizacja tekstu podczas przesłuchań⁴⁷

Rytuał definiuję jako proces, w którym określone działania człowieka zostają poddane konwencjonalizacji oraz formalizacji. Występujące w tekście przesłuchań przed sejmową komisją śledczą sekwencje działań o wysokim stopniu standaryzacji, podejmowane w ważnych sytuacjach społecznych, są zatem rozumiane jako

⁴⁷ Zob. też: M. Garbacz, *Rytuał w mediach: rytualizacja dyskursu medialnego na przykładzie przesłuchań Marka Wagnera przed Sejmową Komisją Śledczą*, [w:] *Nowe media – nowe w mediach*. Tom I. *W kulturze pierwszych stron*, red. I. Borkowski, A. Woźny, Wrocław 2005.

zrytualizowane. Natomiast stabilizacja werbalna badanych wypowiedzi pozwala na zastosowanie wobec nich pojęcia formuły (istotną cechą odmiany języka, która obśluguje sferę prawniczą, jest tendencja do formułiczności).

Jednorazowe posiedzenie komisji śledczej – analogicznie do posiedzeń składu orzekającego – posiada mikrotemat; prezentuje określone sygnały gramatyczno-leksykalne, a także zawiera formalne elementy inicjalne i finalne. Dominujące sygnały gramatyczno-leksykalne to dyrektywne bądź performatywne wypowiedzi przewodniczącego komisji lub sędziego. Pewne zachowania językowe porządkują zatem kolejność działań. W początkowej fazie przesłuchań komisji śledczej, a także podczas posiedzeń składu orzekającego, można wyróżnić rytualia czynności wstępnych. Na zaistnienie odrębnego zdarzenia komunikacyjnego podczas procesów sądowych wskazuje pojawienie się elementu początkowego czynności jurysdykcyjnych: wywołania sprawy⁴⁸. To przewodniczący składu orzekającego ogłasza informację o tym, jaka sprawa będzie rozpoznawana: „otwieram rozprawę przeciwno (...)”⁴⁹; podobnie ma się rzecz podczas posiedzeń komisji śledczej. W fazie pierwszej przewodniczący podaje tego typu wiadomość:

„Proszę państwa, otwieram posiedzenie sejmowej komisji śledczej do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę z dnia 29 lipca 1992 roku o grach i zakładach wzajemnych i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych w zakresie dotyczącym gier na automatach o niskich wygranych i wideoloterii oraz do zbadania legalności działania organów administracji rządowej badającej ten proces” [7]⁵⁰.

Elementem kolejnym jest sprawdzenie, czy stawili się wszystkie osoby z komisji. W sądzie jest to zwykle odczytanie funkcji, jaką pełni dana osoba podczas rozprawy oraz podanie jej imienia i nazwiska. Czynność tę podejmuje sędzia przewodniczący. Natomiast podczas obrad sejmowego organu przewodniczący nie sprawdza obecności w sposób imienny, ponieważ członkowie są mu doskonale znani i bez problemu może stwierdzić, czy wszyscy znajdują się na sali przesłuchań:

„W związku z tym, że mamy kworum możemy przystąpić do realizacji naszego porządku”; [10] lub:

„Stwierdzam, że jesteśmy w komplecie” [21].

Przewodniczący przedstawia porządek dzienny obrad komisji, po czym przed właściwym przesłuchaniem następuje pouczenie świadków o ich prawach i obowiąz-

⁴⁸ M. Rzeszutko, dz. cyt., s. 63.

⁴⁹ Tamże, s. 82.

⁵⁰ W nawiasach kwadratowych zostały oznaczone stenogramy, z których wykorzystano cytaty.

kach oraz przyrzeczenie. Treść roty jest identyczna jak formuła wypowiedziana przez świadka w sądzie. Rytuał tuż przed zeznaniami świadka można podzielić na trzy części: pouczenie, dane socjalne i przyrzeczenie, co przedstawiam w tabeli nr 2.

Tab. 2. Rytualia poprzedzające zeznania świadków przed sejmową komisją śledczą⁵¹

Część I	pouczenie	– Zgodnie z treścią art. 11d ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej, w związku z art. 233 § 2 Kodeksu karnego pouczam pana, iż zeznając przed sejmową komisją śledczą, jest pan zobowiązany mówić prawdę i tylko prawdę. Zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy powoduje odpowiedzialność karną na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego, który przewiduje sankcję w postaci kary pozbawienia wolności do lat trzech. Procedura obliguje mnie do zadania pytania: Czy zrozumiał pan treść pouczenia? – Reakcja: (...) Pouczenie w rozszerzonej formie: – Zgodnie z treścią art. 11c ust. 1 i 2 oraz art. 17 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej pouczam pana o następujących prawach, które panu przysługują: po pierwsze, ma pan prawo uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić pana lub osobę dla pana najbliższą w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; po drugie, ma pan prawo odmowy zeznań, (...) Pytanie: Na podstawie art. 11b ustawy o sejmowej komisji śledczej zwracam się do pana z pytaniem: Czy ustanowił pan pełnomocnika? – Reakcja: (...)
Część II	dane socjalne	– Proszę zatem o podanie imion, nazwiska, wieku i zajęcia. – Reakcja: (...) – Oświadczam, że dane dotyczące miejsca zamieszkania znane są Komisji i znajdują się w aktach sprawy. Czy był pan prawomocnie skazany za składanie fałszywych zeznań lub oskarżenie? – Reakcja: (...)
Część III	przyrzeczenie	– Zgodnie z treścią art. 11d ustawy o sejmowej komisji śledczej nastąpi teraz odebranie od pana przyrzeczenia. Proszę za mną powtarzać: Świadomy znaczenia moich słów i odpowiedzialności przed prawem, przyrzekam uroczyście, że będę mówił szczerą prawdę, niczego nie ukrywając z tego, co jest mi wiadome.

⁵¹ Opracowanie własne na podstawie przeanalizowanych stenogramów.

Zarówno w rytualiach zachodzących podczas rozprawy sądowej, jak i tych przed komisją śledczą, przed zeznaniami świadków występuje trójczłonowy moduł. Jednak tylko w przypadku, jeżeli przyjmimy wzorzec maksymalny rozprawy sądowej wraz z przyrzeczeniem, bowiem podczas przesłuchania świadka w sądzie istnieje możliwość niezłożenia przyrzeczenia. W badanym materiale w trakcie posiedzeń komisji śledczej przyrzeczenie jest obligatoryjnie składane przez przesłuchiwaną. Istotną różnicą może być kolejność poszczególnych segmentów – dane socjalne, przyrzeczenie, pouczenie (co powoduje powstawanie wzorców alternacyjnych). Jednakże uzyskiwane dane czy treść przyrzeczenia są takie same. Inaczej ma się sprawa z pouczeniem. W sądzie świadka o wielu prawach, jakie mu przysługują, w ogóle się nie powiadamia⁵². Dlatego pouczenie jest często krótsze niż przed sejmową komisją śledczą, gdzie przewodniczący dokładnie informuje o obowiązujących uprawnieniach. Pouczenie dotyczące kary za składanie fałszywych zeznań jest w treści równoznaczne w obydwóch sytuacjach. Rytualia przedstawiające zeznania świadków w sądzie przedstawiam w tabeli nr 3.

Tab. 3. Rytualia poprzedzające zeznania świadków w sądzie⁵³

Część I	dane socjalne	– Nazwisko pana? – Wiek pana? – Zawód? – Jest pan osobą obcą dla oskarżonych czy jakieś pokrewieństwo istnieje? – Czy był pan karany za składanie fałszywych zeznań czy też nie?
Część II	pytanie o przyrzeczenie	– Bez przyrzeczenia? Za przyrzeczeniem?
	reakcja	– Za.
Część III	przyrzeczenie	– Świadomy znaczenia moich słów i odpowiedzialności przed prawem, przyrzekam uroczyście, że będę mówił szczerą prawdę, niczego nie ukrywając z tego, co jest mi wiadome.
Część IV	pouczenie	– Sąd uprzedza świadka o obowiązku mówienia prawdy, albowiem za składanie fałszywych zeznań grozi odpowiedzialność karna do trzech lat pozbawienia wolności.

⁵² M. Tokarz, dz. cyt., s. 361.

⁵³ M. Rzeszutko, dz. cyt., s. 162–163.

Po początkowych ustaleniach – rytualiach czynności wstępnych – następuje przejście do części zasadniczej. Zaistnienie swobodnej wypowiedzi inicjuje podczas rozprawy sądowej przewodniczący składu orzekającego, a podczas sejmowych obrad przewodniczący komisji śledczej:

P⁵⁴ „Zgodnie z art. 11i ustawy o sejmowej komisji śledczej, w związku z art. 171 § 1 Kodeksu postępowania karnego oraz wcześniejszego pouczenia może pan swobodnie wypowiedzieć się w sprawie będącej przedmiotem badań komisji. Czy zgłasza pan taki wniosek?

Ś Nie, dziękuję bardzo”; [25]

lub:

P „(...) Zgodnie z art. 11i ustawy o sejmowej komisji śledczej w związku z art. 171 § 1 Kodeksu karnego oraz wcześniejszym pouczeniem może pan swobodnie wypowiedzieć się w sprawie będącej przedmiotem badań. Czy zgłasza pan taki wniosek?

Ś Tak, panie przewodniczący, chciałbym.

P Dziękuję. Proszę, udzielam panu głosu” [21].

Kolejne czynności procesowe są zapowiadane po zakończeniu poszczególnych partii. Gdy porządek dzienny obrad sejmowej komisji śledczej przewiduje kilka punktów, wówczas przewodniczący płynnie przechodzi z poszczególnych segmentów danej fazy do kolejnych. Na jednym posiedzeniu może być przesłuchanych kilku świadków lub zaistnieć konieczność rozpatrzenia spraw bieżących. Po zakończeniu zeznań jednego z nich następuje zapowiedź najbliższych zdarzeń:

„Przystępujemy zatem do realizacji pierwszego punktu posiedzenia, czyli przesłuchania pana premiera Jarosława Kaczyńskiego”; [25]

albo:

„Rozpaczynam punkt 2.: sprawy bieżące. Stwierdzam, że w ramach tego punktu wpłynął do mnie dodatkowy wniosek pana posła Jarosława Urbaniaka” [21].

Oprócz poszczególnych faz, mniejsze segmenty, np. tury pytań, także są inicjowane przez przewodniczącego:

P „Dziękuję. Zakończyliśmy pierwszą turę pytań. W związku z tym ogłaszam przerwę – 20 minut – do godz. 10.40. Dziękuję.

Ś Dziękuję”.

⁵⁴ W niniejszym artykule zostały zastosowane następujące skróty: P – przewodniczący, Ś – świadek, C – członek komisji, C1 – kolejny członek komisji.

[Po przerwie]

P „Wznawiam posiedzenie Komisji. Przystępujemy do drugiej tury zadawania pytań.

Proszę, zaczyna pani poseł Kempa” [25].

Sekwencja treściowa łączona ze świadkiem przyjmuje postać wymiany replik typu: pytanie – odpowiedź, zarówno przed komisją śledczą, jak i w sądzie: „wiek pana? (...) zawód? (...)”⁵⁵. Przewodniczący komisji śledczej zadaje wezwanemu świadkowi ciąg obligatoryjnych pytań. Po uzyskaniu odpowiedzi używa zwrotu: „dziękuję”:

P „(...) Procedura obliguje mnie do zadania pytania: Czy zrozumiał pan treść pouczenia?

Ś Zrozumiałem, panie przewodniczący.

P Dziękuję. (...) Czy ustanowił pan pełnomocnika?

Ś Nie ustanowiłem.

P Dziękuję. Proszę zatem o podanie imion, nazwiska, wieku i zajęcia.

Ś Jarosław Kaczyński... Jarosław Aleksander Kaczyński, 60 lat, poseł zawodowy.

P Dziękuję. (...) Czy był pan prawomocnie skazany za składanie fałszywych zeznań lub oskarżenie?

Ś Nie.

P Dziękuję” [25].

W tym przypadku akty grzecznościowe ułatwiają kontakt interlokutorów. Dają sygnał o zakończeniu wypowiedzi i o możliwości zadania kolejnego pytania. Pełnią funkcje informacyjne oraz sterowania komunikacją. Są używane zarówno przez przewodniczącego, przesłuchujących posłów, a także świadka. Zwrot „dziękuję” kończy etap zadawania pytań i odpowiedzi wezwanego. Informuje przewodniczącego o możliwości wyznaczenia kolejnego członka komisji do zadania pytania. Inicjuje ciąg pytań kolejnego z posłów:

C „Umiejętność przyznawania się do błędów jest bardzo dużą umiejętnością. Dziękuję bardzo.

Ś Dziękuję.

P Dziękuję. Pan poseł Urbaniak, proszę.

C1 Dziękuję uprzejmie. Panie premierze (...)” [25].

Przytoczony zwrot kończy kolejne fazy przesłuchania, tury pytań, czy nawet ich serie zadane przez poszczególnych członków komisji. Stanowi sygnał wygaszenia kontaktu. Natomiast w sądzie werbalizacja przytoczonej formuły grzecznościowej

⁵⁵ M. Rzeszutko, dz. cyt., s. 134.

jest przede wszystkim w gestii partnera wyżej usytuowanego w pragmatycznej hierarchii komunikacyjnej⁵⁶. W tym przypadku na pierwszym miejscu sędziego przewodniczącego, a w dalszej kolejności ławników, prokuratora, adwokata. W najmniejszym stopniu oskarżonego i wezwanych świadków. Podczas obrad komisji śledczej, aby sprawnie koordynować pracę komisji, również przewodniczący najczęściej sięga po tę formułę grzecznościową, jednakże jest to także zwrot często używany przez innych uczestników tej sytuacji komunikacyjnej.

Po zakończeniu fazy zasadniczej następuje ogłoszenie zamknięcia obrad przez przewodniczącego.

P „Jeżeli nie ma dalszych pytań – a nie widzę – to stwierdzam, że zakończyliśmy zadawanie pytań. Czy pan premier chce jeszcze zabrać głos?

Ś Nie, dziękuję, panie przewodniczący.

P Dziękuję. W związku z tym informuję, że po sporządzeniu protokołu przesłuchania sekretariat poinformuje o terminie, w którym będzie go pan mógł podpisać. Dziękuję za przybycie. Zamykam ten punkt i stwierdzam wyczerpanie porządku obrad. Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję państwu.

Ś Dziękuję, panie przewodniczący. Dziękuję pani i panom posłom” [25].

Z kolei ostatni etap przewodu sądowego zostaje zamknięty przez sędziego prowadzącego sprawę. Przed ogłoszeniem zakończenia spotkania przewodniczący także upewnia się, czy nikt z obecnych nie chce zabrać głosu. W przypadku reakcji twierdzących postępowanie prowadzone jest w dalszym ciągu. Analogicznie wygląda sytuacja posiedzeń komisji śledczej.

Jak wykazuje analiza stenogramów, wiele czynności realizowanych jest według określonego scenariusza działań, jednak oprócz nich występują także zachowania dodatkowe, mające na celu np. udzielenie informacji na pytania uczestników lub przywrócenie porządku na sali. Mogą one wystąpić w każdej fazie posiedzeń komisji, jak również w każdej części rozprawy sądowej⁵⁷:

P „Przepraszam, proszę salę o wyciszenie rozmów”; [25]

lub:

C „Myślałem... To nie zrozumieliśmy się. Często ta akustyka jest tutaj niedoskonała.

Ś Przepraszam, nie usłyszałem, przepraszam. Panie marszałku, obydwaj już jesteśmy w latach.

P Widzi pan premier, jak oni się cieszą, że my już schodzimy ze sceny politycznej ze względu na wiek” [25].

⁵⁶ Tamże, s. 68.

⁵⁷ Tamże, s. 82–83.

Przed wszystkim czynności inicjujące i finalizujące posiedzenia komisji śledczej wykazują sformalizowany przebieg i stałe formy językowe. Natomiast właściwe przesłuchanie świadka cechuje prawie nieograniczona skala realizacji językowych. Nie można przewidzieć, w jaki sposób zachowa się osoba przesłuchiwana, zarówno w sądzie, jak i przed komisją śledczą. Występuje tutaj zatem stały układ poszczególnych elementów konstrukcyjnych, jednak przy braku stałych zachowań językowych⁵⁸. Podczas przesłuchania świadka przed sądem, a także przed komisją śledczą należy wymienić: rytualia czynności wstępnych, poprzedzające zeznania świadków, rytualia gwarantujące spójność wypowiedzi (schemat pytanie – odpowiedź), rytualia czynności końcowych⁵⁹.

Formuły etykietałne podczas przesłuchań

W skład poszczególnych segmentów przesłuchania świadka przed komisją śledczą wchodzi formuły etykietałne, czyli sformalizowane wyrażenia. Stanowią one grupę obejmującą skonwencjonalizowane apostrofy, tytuły, pytania o zabranie głosu i odpowiedzi na nie oraz prośby. Istniejące reguły precyzują zakres użycia form adresatywnych wobec uczestników rozprawy sądowej. Sędziemu, który stoi najwyżej w hierarchii, przysługuje tytuł „wysoki sąd”. Skonwencjonalizowana tytułatura stosowana jest także w stosunku do oskarżyciela i obrońcy. Przyjmuje ona zwykle dwuczłonową postać „pani/pan prokurator”, „pan/pani mecenas” lub jednoelementową „obrona/obrońca”. Natomiast zwroty używane wobec pozostałych uczestników rozprawy wykazują cechy charakterystyczne dla języka kontaktów oficjalnych. Stosowany jest pojedynczy leksem „pan/pani” lub pojawia się formuła precyzująca rolę interlokutora – „świadek”, „oskarżony” lub „proszę świadka”, „proszę oskarżonego”⁶⁰.

Analiza stenogramów z posiedzeń komisji śledczej badającej tzw. „afere hazardową” także wykazała stosowanie przez uczestników obrad stałych zwrotów adresatywnych. Przewodniczący, członkowie komisji i świadkowie zwracając się do wszystkich członków komisji używają formuły grzecznościowej „panie przewodniczący, wysoka komisjo” lub tylko „wysoka komisjo”. Natomiast członkowie komisji zwracając się do przewodniczącego, używają niemalże obligatoryjnie konstrukcji „panie przewodniczący”. Występuje również wersja rozszerzona: „panie przewodniczący + nazwisko”. Wśród przesłuchiwanym pojawiają się także formy bezpośrednio skierowane do pojedynczych osób: „pan/pani + poseł”, „pan/pani + sprawowana funkcja” lub „proszę pana”. Formuły adresatywne stosowane przez przesłuchujących do świadka to: „pan/pani” lub „świadek”. Występują także zwroty „proszę świadka” lub „pan/pani + sprawowana funkcja” (np. pani dyrektor). Z kolei

⁵⁸ Tamże, s. 124.

⁵⁹ Tamże s. 159.

⁶⁰ Tamże, s. 83.

członkowie komisji odnoszą się do siebie nawzajem „pan/pani poseł” lub „pan/pani poseł + imię i nazwisko”, pojawia się także „szanowny panie pośle”. Takich zwrotów używa również przewodniczący komisji, jednak równie często: „pan/pani poseł + nazwisko” (np. pani poseł Kempa), „poseł + imię i nazwisko” (np. poseł Zbigniew Wassermann). Poza tym „pan/pani lub pan + nazwisko” (np. pan Wassermann). Do wszystkich obecnych członkowie komisji i świadkowie zwracają się „proszę państwa”. Przewodniczący komisji śledczej do swojego zastępcy zwraca się: „pan przewodniczący + imię i nazwisko” (pan przewodniczący Bartosz Arłukowicz) lub wersja skrócona: „pan przewodniczący Arłukowicz”, albo tylko „pan Arłukowicz”. Interesująca sytuacja ma miejsce, gdy posiedzenie zostaje zamknięte dla prasy i obradują tylko członkowie komisji. Wówczas obecne są takie formuły w zwracaniu się członków komisji do siebie nawzajem jak: „szanowni koledzy” lub użycie tylko nazwiska – „Stefaniuk” (wiceprzewodniczący o członku komisji). Zwroty są bardziej rodzinne i mniej oficjalne niż przed kamerami. Wśród zrytualizowanych wypowiedzi pojawiają się także wezwania do zabrania głosu: „oddaję głos panu przewodniczącemu Arłukowiczowi”; „proszę, pan poseł Neumann ma głos”; „pan poseł Urbaniak ma głos”, lub pytania – wezwania do zabrania głosu: „panie pośle”, „czy pan chce zadać pytanie?” Poza tym dominują formy powitalne typu „dzień dobry”, „dobry wieczór”, „witam”, które są bardzo często stosowane przez poszczególnych członków komisji, jak i przesłuchujących. Z form grzecznościowych dominuje także zwrot „dziękuję” i „proszę”. Poddane oglądowi formuły etykietałne typu „wysoka komisjo”, „proszę świadka”, pozwalają wyciągnąć wniosek, iż zachodzący proces rytualizacji utożsamiany jest w tym przypadku ze zjawiskiem etykiety językowej.

Analiza tekstu przesłuchań komisji śledczej wykazała istnienie powtarzanych wzorców czynności językowych. Równocześnie podczas rozprawy sądowej określenie ról uczestników procesu wprowadza stabilną strukturę językową, co doprowadza do skonwencjonalizowanego, etykietałnego formułowania wypowiedzi. Na kształt wypowiedzi rytualnych wpływa dodatkowo hierarchia partnerów interakcji, rodzaj kontaktu, ograniczona możliwość wyboru zachowań językowych oraz ranga urzędu⁶¹. Ukształtowanie formalne poszczególnych faz posiedzeń komisji śledczej cechuje się konwencjonalizacją oraz regularnością użycia pewnych środków lingwistycznych. Zaistnienie podstawowego schematu strukturalnego posiedzeń, jak również wyróżnione stałe formy językowe, są jednymi z wyznaczników gatunkowych analizowanego materiału.

Kategorie pozajęzykowe posiedzeń komisji śledczej i rozprawy sądowej

Pozajęzykowe kategorie gatunkowe są ważnym czynnikiem, który warunkuje parametry lingwistyczne. Kształtowane są one przede wszystkim poprzez regulacje

⁶¹ Tamże, s. 177.

znajdujące swoje odzwierciedlenie w zbiorze norm i przepisów. System prawny określa karygodne wzorce zachowań, po których stwierdzeniu istnieje obowiązek przeprowadzenia postępowania sądowego, aby naprawić zburzony ład społeczny. W związku z tym może to być tożsame ze stwierdzeniem, że zaistnienie sytuacji zagrożenia porządku prawnego jest przyczynkiem powstania tekstu rozprawy sądowej, jak i tekstu przesłuchań przed sejmową komisją śledczą. Kierunek działań tekstotwórczych w rozprawie sądowej narzuca już akt oskarżenia, który potwierdza naruszone reguły. Jego treść decyduje o powołaniu określonych świadków i tym samym przedstawionych relacji zdarzeń⁶². Z kolei zakres działania komisji określa uchwała o jej powołaniu, która także nadaje kształt językowy przesłuchań.

Widoczna jest tutaj jednak zasadnicza różnica pomiędzy działaniem sądu, a uprawnieniami komisji śledczej. Celem postępowania głównego jest wydanie orzeczenia o niewinności lub winie oskarżonego, a więc sprawne rozwiązanie zaistniałego konfliktu. Z kolei komisja ma prawo wyłącznie do zbierania dowodów, a nie wyrokowania. Zostaje ona powołana, aby zbadać określoną sprawę, a nie rozstrzygnąć. Zatem przygotowane sprawozdanie powinno zawierać ustalony stan faktyczny wraz z wykazem dowodów. Wyjaśnienie sprawy przez sejmową komisję śledczą jest bowiem zawsze bardzo trudne. Wpływa na to fakt, że nie jest ona wyposażona w takie uprawnienia jak np. sądy, ponadto jej członkami zwykle są osoby bez wykształcenia prawniczego. Zebrany materiał pozwala jednak na podjęcie niezbędnych kroków, które mają przeciwdziałać nieprawidłowościom, te działania może jednak wszcząć dopiero Sejm⁶³. Zasadniczo różni się zatem funkcja obu gremiów, jednak należy pamiętać, że w obydwu przypadkach poszczególne partie przesłuchania nastawione są, aby odpowiedzieć na hiperpytanie tekstu (bardzo uogólniając): „czy dane zdarzenie miało miejsce”. W przypadku sądu odpowiedzią będzie decyzja finalna, w obradach komisji śledczej – sprawozdanie z zebranymi wnioskami za i przeciw.

Podążając za tym tokiem myślenia można stwierdzić, że aspekt pragmatyczny wpływa na kształt warstwy lingwistycznej. Istnieje zespół pragmatycznych wyznaczników gatunkowych, które mają związek z tekstem rozprawy sądowej. Jest to m.in. sfera działalności społecznej, której dotyczy proces, kompetencje uczestniczących w rozprawie osób, relacje nadawczo-odbiorcze, hierarchia, typ kontaktu⁶⁴. Tekst przesłuchań przed sejmową komisją śledczą także odbija określony światopogląd, który może odzwierciedlać wartości akceptowane przez dane społeczeństwo. To czyny stanowią podstawowy obiekt zainteresowań prawa karnego i komisji

⁶² Tamże, s. 33–44.

⁶³ A. Bagieńska-Masiota, *Zasady funkcjonowania Sejmowych Komisji Śledczych w III RP*, [w:] *Polityka i media*, red. J. Sobczak, B. Hordecki, Poznań 2008, s. 331–332.

⁶⁴ M. Rzeszutko, dz. cyt., s. 34.

śledczych, co decyduje o linii tematycznej przesłuchań. Zachodzi także sytuacja odwrotna – język wprowadza zmiany w rzeczywistości językowej. Otoczenie pozajęzykowe wykazuje związek z lingwistyczną formą wypowiedzi, a nawet uzależnia ją od siebie.

Podsumowanie

Analiza stenogramów pozwala stwierdzić, że w badanym materiale występują konwencje typowe dla danego gatunku wypowiedzi (wyznaczniki gatunkowe):

1. na poziomie organizacji można mówić o rytualizacji dyskursu. Komunikacyjny model przesłuchań przed sejmową komisją śledczą ma względnie stałą kompozycję, powtarzającą się przy kreowaniu każdego komunikatu. Stabilizacja strukturalno-pragmatyczna umożliwia analizę budowy gatunkowej tekstu;

2. tematyka: w przypadku analizowanych posiedzeń SKGZ występuje główny makrotemat, dotyczący badanej sprawy oraz poboczne mikrotematy, które mogą być związane z tematem głównym, ale poruszają także inne wątki;

3. sytuacja komunikacyjna: najpierw sprawa bulwersuje opinię publiczną, potem, aby zbadać i wyjaśnić kontrowersyjne zdarzenia, prace rozpoczyna komisja śledcza. Przesłuchania odbywają się głównie w Sejmie;

4. relacje nadawczo-odbiorcze: na poziomie makrosytuacji – nadawcami są politycy, którzy przesłuchują i są przesłuchiwanymi, równocześnie chcąc zdobyć przychylność odbiorców przed telewizorami, makroodbiorca nie ma wpływu na przebieg przesłuchania, brak bezpośredniej relacji pomiędzy nadawcą a wirtualnym odbiorcą powoduje, że jest to przekaz jednokierunkowy; na poziomie mikrosytuacji – politycy przesłuchują polityków i osoby publiczne, zarówno przesłuchujący, jak i przesłuchiwanymi pełnią rolę nadawcy i odbiorcy.

5. język: wyróżniono typy wypowiedzi o wysokim stopniu konwencjonalizacji – rytualia (adaptacje z przesłuchań sądowych, formuły prawne, utarte formuły, zwroty). Występuje także leksyka, której stopień przewidywalności jest niewielki i zależy wyłącznie od indywidualnego wyboru środków językowych przez użytkownika języka. Mimo oficjalności sytuacji używane są potoczny, formy żartobliwe, inwektywy, ironia, metaforyka. Wszystkie te środki językowe służą perswazji, kreowaniu wizerunku i mają zjednać odbiorcę zewnętrznego;

6. cel: jawny, to wyjaśnienie określonej sprawy; ukryty: autoprezentacja, dyskredytacja przeciwnika politycznego, zdobycie uznania potencjalnego wyborcy – makroodbiorcy;

7. funkcja przekazu: informacyjna, perswazyjna i coraz częściej rozrywkowa, powstaje tzw. inforozrywka⁶⁵, na co ma wpływ obecność mediów podczas przesłuchań.

⁶⁵ Funkcja rozrywkowa nie jest oczywiście najistotniejszą funkcją przesłuchań przed sejmową komisją śledczą, traktuje ją marginalnie. Warto jednak o niej wspomnieć, ponieważ uczestnicy mikrosytuacji, aby zatrzymać widzów przed odbiornikami, często w większym stopniu

Jako główny wyróżnik badanej wypowiedzi, jej dominantę gatunkową, traktuję funkcję przekazu. Niestety, w tej sytuacji komunikacyjnej funkcja informacyjna oraz performatywna wypierana jest przez impresywną. Jest to między innymi związane z samą sytuacją przesłuchania, gdzie zawsze pojawia się aspekt perswazyjny, ale w tym kontekście perswazyjność jest wzmocniona także poprzez udział w przesłuchaniach polityków. Dużą rolę odgrywa także funkcja fatyczna oraz ekspresywna.

W niniejszym artykule model przesłuchania przed sejmową komisją śledczą przedstawiłam jako wzorzec podstawowy. Mogą jednak zachodzić pewne alternacje gatunkowe, które powodują pojawienie się np. formy zredukowanej lub maksymalnej przekazu. Analiza stenogramów ujawniła takie przypadki. Forma zredukowana występuje gdy:

- pominięta jest swobodna wypowiedź świadka (przesłuchiwany rezygnuje z niej),
- pojawia się brak przerw między poszczególnymi turami pytań,
- podczas jednego posiedzenia jest kilku świadków, na początku każdego przesłuchania nie jest już podawana jego tematyka,
- w fazie zamknięcia przesłuchania posła Z. Wassermanna (stenogram 10) pojawia się inny element końcowy niż zazwyczaj, a dotyczy ogłoszenia przerwy w obradach na kilka tygodni.

Z kolei o wzorcu maksymalnym (termin ten stosuję za M. Rzeszutko) można mówić, gdy we wzorcu podstawowym pojawiają się dodatkowe elementy gatunkowe – oprócz członów relewantnych są i fakultatywne. W tym przypadku:

- po przedstawieniu porządku dziennego obrad pojawiają się co do tego porządku uwagi przesłuchujących,
- podczas obrad, przed przesłuchaniem świadka (lub po), może wystąpić omówienie spraw bieżących,
- w trakcie przesłuchań pojawiają się pytania do biura legislacyjnego, do sekretariatu.

Alternacje gatunkowe, prócz redukcji i dodatkowych składników gatunkowych, występują również w zmienionej wobec kanonu postaci. Są to takie odstępstwa jak na przykład:

- przesłuchanie biznesmena Ryszarda Sobiesiaka (stenogram 28), zamiast swo-

niż zazwyczaj dążą do zabawiania publiczności, starają się być efektowni i dowcipni. Powstaje „inforozrywka”. Wówczas logiczna argumentacja traci siłę przekonywania, bowiem nadawcy zdają sobie sprawę, że rzadko który odbiorca w skupieniu śledzi jej tok (zwłaszcza, że przesłuchania przed sejmową komisją śledczą były transmitowane po kilka godzin dziennie). Takie żartobliwe wypowiedzi mogą niczego nie wyjaśniać i pomijać problem, ale przykuwają uwagę, dostarczają emocji. Dla polityków ważne zatem jest, aby przed kamerami prezentować swoje poglądy, ale też, aby po prostu być oglądanym lub słuchanym. W takim ujęciu funkcja rozrywkowa może pośrednio pełnić funkcję perswazyjną lub wiązać się z chęcią podtrzymania kontaktu. O tym, że niemal w każdym akcie komunikacji publicznej można doszukać się zarówno aspektu zabawy, jak i aspektu perswazji pisał Walery Pisarek we „Wstępie do nauki o komunikowaniu” (Warszawa 2008, s. 266).

bodnej wypowiedzi świadek przeczytał oświadczenie, poza tym na przesłuchaniach pojawił się w towarzystwie pełnomocnika (prawnika), który zabierał głos podczas przesłuchań,

– występują także posiedzenia zamknięte dla mediów.

Pojawianie się różnorodnych odstępstw od kanonu (form inwariantnych) nie musi oznaczać łamania reguł gatunku, a wręcz przeciwnie, może nawet potwierdzać jego istnienie. Na całość gatunkowego kształtu składają się także takie elementy jak seryjność (ciągłość) i realizm. Analiza materiału wykazała regularną powtarzalność pewnych zachowań, istnienie strukturyzacji kolejnych czynności w przesłuchaniu. Zatem ustalenie relacji analogii pomiędzy badanymi realizacjami przesłuchań komisji śledczej, a przede wszystkim określenie funkcji gatunku i ich powiązań z sytuacją zaistnienia komunikatu, umożliwiły opis analizowanego komunikatu w kategoriach odmiany gatunkowej wypowiedzi. Badany materiał umożliwił prezentację struktur globalnych, hierarchicznej budowy, a w jego obrębie prezentacje określonych jednostek funkcjonalno-komunikacyjnych i formalnych. Transmisja przesłuchań przed sejmową komisją śledczą to stosunkowo nowe zjawisko w komunikacji politycznej i medialnej. W tym przypadku mamy do czynienia z hybrydyzacją gatunkową. Ten gatunek wypowiedzi politycznej adaptuje elementy innego gatunku – rozprawy sądowej, a ściślej przesłuchania świadka w procesie sądowym. Analizowana transmisja przesłuchań przed sejmową komisją śledczą jest zatem wzorcem adaptacyjnym, bo nawiązuje do utrwalonych przez inną sytuację komunikacyjną schematów gatunkowych.

Słowa kluczowe:

komunikacja polityczna i medialna,
dyskurs,
gatunek,
przesłuchanie sądowe,
przesłuchanie komisji śledczej,
transmisja przesłuchań komisji
śledczej.

Keywords:

political and media-related communication,
discourse,
genre,
court hearing,
investigation committee hearing,
investigation committee hearing broadcast.

The hearing before the Parliamentary Investigation Committee as a genre of political and media-related communication

Every human activity has its own distinctive, diverse varieties of expression. Furthermore, specific genre patterns correspond to characteristic situations of language

actions. In this article I approach the hearings before the Parliamentary Investigation Committee as a genological and communication phenomenon. The aim of the article is to define hearings before the Investigation Committee as a variety of text genre and to present its typological determinants. In this study I will attempt to answer the question whether the operation of the Investigation Committee was conducive to crystallizing a relatively new genre of political and media-related communication, as well as whether there exists a genre pattern of these hearings. In my analysis I paid special attention to the comparison between the questioning of witnesses during a court trial and before an investigation committee. I presented the structure of communication, linguistic rendition, non-linguistic **conditions of hearings**, and the impact of mass media on the shape of the statements that were produced. The analysis was limited to the hearings of the Parliamentary Investigation Committee for Betting and Gambling, which dealt with the so-called “Gambling scandal”. The language of expression during live coverage of these hearings was taken into account in this article. However, while examining the linguistic structure and the language layer, I rely on text transcripts which constitute a record of the said statements and which reflect its specific characteristics. Eleven transcripts of the Committee meetings were used in this study.

Kwestia państwowości Palestyny z perspektywy prawa międzynarodowego*

“There’s too many men, too many people
Making too many problems
And not much love to go around
Can’t you see this is the land of confusion?”
Genesis – *Land of Confusion*

Wprowadzenie

We wrześniu 2011 roku przewodniczący Autonomii Palestyńskiej, Mahmud Abbas, złożył na ręce Sekretarza Generalnego ONZ formalny wniosek o przyznanie Autonomii członkostwa w Organizacji. Następnie, podczas swojego wystąpienia na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Nowym Jorku, Abbas zaapelował do społeczności międzynarodowej o poparcie wniosku, podkreślając, iż celem Organizacji Wyzwolenia Palestyny (którą także reprezentuje) jest stworzenie własnego państwa z siedzibą we Wschodniej Jerozolimie, obejmującego tereny Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy¹. W niedługi czas po tym wydarzeniu, 31 października, jedna z organizacji wyspecjalizowanych systemu Narodów Zjednoczonych – Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) – podczas konferencji generalnej w Paryżu przyjęła Palestynę² w poczet swoich członków³ (mimo ostrego sprzeciwu Stanów Zjednoczonych i Izraela). Władze palestyńskie zapowiedziały wówczas, że planują wystąpić z wnioskami o przyjęcie Palestyny również do pozostałych organizacji wyspecjalizowanych ONZ, m.in. do Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Międzynarodowej Agencji Energii Ato-

* Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ Zob. *M. Abbas złożył wniosek o przyznanie Autonomii Palestyńskiej członkostwa w ONZ*, http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=39370, odczyt z dn. 24.09.2011.

² W niniejszym artykule, dla uproszczenia (choć wbrew znaczeniu historycznemu i geograficznemu), pojęcie „Palestyna” jest używane zamiennie z pojęciem „Autonomia Palestyńska”.

³ Decyzja ta weszła w życie 23 listopada 2011 roku.

mowej (IAEA) i Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO)⁴.

Kwestia statusu Palestyny pojawiła się na forum ONZ ponownie w listopadzie 2012 roku, kiedy Mahmud Abbas złożył w Zgromadzeniu Ogólnym kolejny wniosek, tym razem o podniesienie rangi delegacji palestyńskiej do poziomu nieczłonkowskiego państwa obserwatora (analogicznego ze statusem posiadanym przez Stolicę Apostolską). Akcja ta przyniosła pożądany skutek – wniosek został przedstawiony 29 listopada 2012 roku, w 65. rocznicę przyjęcia rezolucji palestyńskiej zakładającej dwupaństwowe rozwiązanie dla ówczesnego mandatu Palestyny, a głosowanie nad rezolucją 67/19⁵ zakończyło się dla strony palestyńskiej pozytywnie – za rezolucją głosowało 138 delegacji, przy sprzeciwie 9 państw i 41 państwach wstrzymujących się od głosu⁶.

Wynik głosowania uznano za polityczny i dyplomatyczny sukces – choć nie udało się uzyskać „pełnego” członkostwa w ONZ, Palestyna uzyskała podniesienie swojego dotychczasowego statusu do nieczłonkowskiego państwa obserwatora (*non-member observer state*). Należy bowiem wyjaśnić, iż w 1974 roku Organizacji Wyzwolenia Palestyny przyznano status obserwatora przy ONZ, a w 1988 roku Zgromadzenie Ogólne przyjęło rezolucję 43/177⁷, uznającą „proklamowanie państwa palestyńskiego” przez Palestyńską Radę Narodową (choć w konsekwencji akt ten nie wiązał się z faktycznym uznaniem niepodległości Palestyny⁸, jednak od tamtego czasu w odniesieniu do stałej misji obserwacyjnej Palestyńczyków w ONZ zaczęto używać nazwy „Palestyna” zamiast „Organizacja Wyzwolenia Palestyny”). Z kolei w 1998 roku Zgromadzenie Ogólne, przyjmując rezolucję 52/250⁹ zatytułowaną „Uczestnictwo Palestyny w pracach Organizacji Narodów Zjednoczonych”, nadało jej pewne przywileje przysługujące państwom członkowskim¹⁰. Organizacja

⁴ P. Zychowicz, *Palestyna w UNESCO*, <http://www.rp.pl/artykul/32,742951.html>, odczyt z dn. 09.12.2011; *UNESCO przyznała Palestynie pełne członkostwo. USA odcina fundusze organizacji*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,10568904,UNESCO_przyznała_Palestynie_pelne_czlonkostwo__USA.html, odczyt z dn. 09.12.2011.

⁵ U.N. Doc. A/RES/67/19 – *Status of Palestine in the United Nations*, 4 December 2012. Wszystkie cytowane w niniejszym artykule dokumenty ONZ zostały opublikowane na stronach internetowych tej organizacji.

⁶ W. Lizak, *Bliski Wschód – stare problemy, brak nowych rozwiązań*, „Rocznik Strategiczny 2012/13”, t. 18, s. 156. Zob. też M. Szydzisz, *Kierunki aktywności międzynarodowej Palestyńczyków*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2014, nr 1 (49), s. 126.

⁷ U.N. Doc. A/RES/43/177, 15 December 1988.

⁸ D. Wach, *Palestyński wrzesień*, http://www.psz.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=39179, odczyt z dn. 05.12.2011. Zob. też D. Benoliel, R. Perry, *Israel, Palestine, and the ICC*, „Michigan Journal of International Law” 2010, nr 32 (1), s. 81.

⁹ U.N. Doc. A/RES/52/250, 7 July 1998.

¹⁰ W szczególności chodziło tu o prawo do udziału w sesjach Zgromadzenia Ogólnego (bez prawa głosu) oraz prawo do zajęcia stanowiska w odpowiedzi na oświadczenia składane przez delegatów państw członkowskich.

Wyzwolenia Palestyny otrzymała również prawo do udziału w debatach toczonych w ramach Rady Bezpieczeństwa¹¹, zaś Sekretarz Generalny dokonuje rejestracji traktatów ratyfikowanych przez władze palestyńskie¹².

Podejmowane w ostatnich latach działania władz palestyńskich wywołały gorącą dyskusję wśród polityków oraz ekspertów różnych dziedzin zajmujących się problematyką bliskowschodnią na temat celowości i skuteczności tych kroków. Wiele z formułowanych w trakcie tych debat opinii i prognoz dotyczyło prawnomiędzynarodowych aspektów potencjalnego uznania Palestyny za państwo w rezultacie jej nowego statusu w ramach ONZ. Mimo bowiem zaleceń władz w Ramallah, by z uwagi na decyzję Zgromadzenia Ogólnego w oficjalnych dokumentach używać nazwy „Państwo Palestyńskie”, traktowanie rezolucji 67/19 jako podstawy do uznania państwowości Palestyny spotyka się ze zdecydowanym sprzeciwem wielu państw. Wśród nich prym wiedzie Izrael, który nie akceptuje żadnych jednostronnych decyzji niebędących wynikiem dwustronnych rozmów. Władze izraelskie stoją na stanowisku, iż „tylko dwustronny dialog może pociągać za sobą trwałe efekty dla procesu regulowania wszystkich kwestii spornych we wzajemnych stosunkach, włącznie z uznaniem państwowości palestyńskiej i jej kształtu terytorialnego”¹³. Stanowisko Izraela konsekwentnie wspierają Stany Zjednoczone¹⁴, co z uwagi na ich stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ wpływa na podejście tego organu do „sprawy palestyńskiej”. W rezolucjach Rady wspomina się bowiem o wizji regionu, w którym dwa państwa – Izrael i Palestyna – istnieją obok siebie w bezpiecznych i uznanych granicach i jednocześnie podkreśla się rolę procesu pokojowego, który jest realizowany w drodze negocjacji międzynarodowych i współpracy obu zainteresowanych stron¹⁵. Brak zgody Rady na przyznanie Palestynie pełnoprawnego członkostwa w ONZ uzasadniany zaś bywa warunkiem formalnym – w świetle Karty Narodów Zjednoczonych, takie członkostwo w ONZ może

¹¹ U.N. Doc. S/PV/1859, 4 December 1975.

¹² Zob. J. Quigley, *Palestine is a State: A Horse with Black and White Stripes is a Zebra*, „Michigan Journal of International Law” 2011, nr 32 (4), s. 754. Interesujące i dokładne omówienie stosunku ONZ do Palestyny (rozumianej w szerokim zakresie, jako region) znaleźć można w publikacji opracowanej przez *United Nations Department of Public Information* pt. *The Question of Palestine and the United Nations* (New York 2008).

¹³ W. Lizak, *Bliski Wschód – stare i nowe problemy*, „Rocznik Strategiczny 2013/14”, t. 19, s. 268.

¹⁴ Stanowisko Białego Domu jest w tej kwestii jednoznaczne – przykładowo, w wygłoszonym 21 września 2011 roku przemówieniu na forum ONZ prezydent Barack Obama oświadczył wyraźnie, iż Stany Zjednoczone przeciwstawiają się jakiegokolwiek inicjatywie zmierzającej do uznania przez ONZ państwa palestyńskiego. Zdaniem prezydenta Obamy, działania na rzecz pokoju to ciężka praca, która nie może zostać zastąpiona rezolucją (zob. A. Żebrowska, *Europejskie rozbieżności w sprawie Palestyny*, <http://www.psz.pl/tekst-39464/Aleksandra-Zebrowska-Europejskie-rozbieznosci-w-sprawie-Palestyny>, odczyt z dn. 12.01.2012).

¹⁵ Zob. U.N. Doc. S/RES/1397 (2002), 12 March 2002; U.N. Doc. S/RES/1515 (2003), 19 November 2003; U.N. Doc. S/RES/1850 (2008), 16 December 2008.

uzyskać tylko państwo¹⁶, a Palestyna za państwo nie jest powszechnie uznawana. Wskazuje się, iż władze palestyńskie nie władają całością terytorium, które składać się ma na ich państwo, a tereny znajdujące się pod ich administracją nie tworzą zwartego obszaru; terytoria te nie są zarządzane przez jeden ośrodek władzy, Palestyńczycy nie są też reprezentowani przez jeden podmiot na arenie międzynarodowej; ponadto, władze palestyńskie nie mogą realizować części podstawowych funkcji państwa, takich jak posiadanie sił zbrojnych czy kontrola granic¹⁷.

Z prawnego punktu widzenia, argumentem przemawiającym za uznaniem Palestyny za państwo byłoby zatem spełnienie przez nią podstawowych kryteriów państwowości, sformułowanych niegdyś w konwencji o charakterze regionalnym, a obecnie traktowanych jako część powszechnie obowiązującego, zwyczajowego prawa międzynarodowego. Oczywiście, kwestia samego powstania państwa to sfera faktów, a prawo międzynarodowe nie ma decydującego wpływu na wynik procesów państwowotwórczych, niemniej jednak stanowi miernik ich legalności międzynarodowej¹⁸. Biorąc pod uwagę aktualne wydarzenia na Bliskim Wschodzie oraz problemy z nimi związane (w tym niestabilną sytuację polityczną i konflikty regionalne), warto rozważyć, czy w obecnych realiach Palestyna spełnia (bądź ma szansę spełnić) prawne kryteria państwowości i czy można w odniesieniu do niej mówić o podmiotowości prawnomiędzynarodowej, pamiętając przy tym, że ocena, czy dana jednostka geopolityczna jest państwem, musi uwzględniać szereg okoliczności związanych z analizowanym, konkretnym przypadkiem.

Kryteria podmiotowości państwa w prawie międzynarodowym a status Palestyny

Traktatowe prawo międzynarodowe, w tym również Karta Narodów Zjednoczonych (KNZ), powszechnie posługują się pojęciem państwa, nie określając jednak jego treści. Nawet Komisja Prawa Międzynarodowego, która w ramach ONZ prowadzi działalność kodyfikacyjną i stopniowo ujednolica szereg pojęć funkcjonujących w prawie międzynarodowym, nie sformułowała dotychczas definicji państwa, podkreślając jedynie, że terminu „państwo” używa w sensie powszechnie przyjętym w praktyce międzynarodowej¹⁹. Tylko w jednej umowie międzynarodowej, mającej charakter regionalny, znaleźć można definicję państwa, zawierającą jego elementy składowe. Mowa o Panamerykańskiej Konwencji o prawach i obowiązkach państw, przyjętej 26 grudnia 1933 roku podczas VII Międzynarodowej Konferencji Państw

¹⁶ Zob. art. 4 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r., Nr 23, poz. 90 z późn. zm.).

¹⁷ M. Szydłysz, dz. cyt., s. 123–124.

¹⁸ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, wyd. II, Warszawa 1994, s. 61.

¹⁹ Tamże, s. 8.

Amerykańskich w Montevideo²⁰. Artykuł 1 tej Konwencji stanowi, iż państwo jako podmiot prawa międzynarodowego powinno posiadać następujące atrybuty:

- 1) określone terytorium,
- 2) stałą ludność,
- 3) rząd (władzę),
- 4) zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami.

Nowe państwo powstaje zatem wówczas, gdy „określona wspólnota uzyskuje – ze znacznym prawdopodobieństwem stałości – zorganizowany rząd, określone terytorium i taki stopień niezależności od jakiegokolwiek innego państwa, który umożliwia jej prowadzenie własnych stosunków zagranicznych”²¹.

Artykuł 1 Konwencji z Montevideo – mimo regionalnego charakteru samej umowy – w doktrynie prawa międzynarodowego przywoływany jest dla określenia państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego²². Warto jednak zaznaczyć, że trzy spośród wymienionych w art. 1 elementów składowych państwa pojawiły się już wcześniej w orzecznictwie międzynarodowym. W 1929 roku Mieszany (Polsko-Niemiecki) Trybunał Arbitrażowy w sprawie *Deutsche Continental Gas Gesellschaft v. Państwo Polskie* stwierdził, że „Państwo może istnieć tylko wtedy, gdy posiada pewne terytorium, społeczność ludzką żyjącą na tym terytorium oraz rząd wykonujący władzę w stosunku do tego terytorium i ludności”²³. Do przedstawionych wyżej kryteriów nawiązała też Komisja Arbitrażowa Konferencji Europejskiej do spraw Jugosławii (Komitet Badintera) – w swej Opinii Nr 1 z 29 listopada 1991 roku stwierdziła, że państwo definiowane jest jako społeczność złożona z terytorium i ludności, poddana zorganizowanej władzy państwowej²⁴. Biorąc pod uwagę pełną akceptację wymienionych kryteriów państwowości przez społeczność międzynarodową, stwierdzić można, iż powyższe pojęcie państwa stanowi obecnie

²⁰ *Montevideo Convention on Rights and Duties of States*, 26 December 1933, http://www.cfr.org/publication/15897/montevideo_convention_on_the_rights_and_duties_of_states.html, odczyt z dn. 05.12.2011.

²¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. VI, Warszawa 2001, s. 124. Por. R. T. Crane, *The State in Constitutional and International Law*, Baltimore 1907, s. 65 (autor ten wymienia następujące elementy państwowości: rząd, niepodległość/niezależność, terytorium i ludność).

²² J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 127; J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, wyd. II, Oxford 2006, s. 45.

²³ Cyt. za: J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 107.

²⁴ Tekst Opinii Nr 1 – zob. A. Pellet, *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples – Appendix*, „European Journal of International Law” 1992, nr 3, s. 182–183.

powszechną normę zwyczajową²⁵.

Organizm państwowy, który spełnia warunki określone w powyższej definicji, posiada zdolność prawnomiędzynarodową. W szczególności chodzi tu o zdolność do zawierania umów międzynarodowych oraz – pośrednio – prawo uczestniczenia w organizacjach międzynarodowych (*ius tractatum*), zdolność do utrzymywania stosunków dyplomatycznych z innymi państwami (*ius legationis*), a także zdolność do występowania przed sądami międzynarodowymi i ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej za naruszenie praw innych państw (*ius standi*)²⁶.

Podkreślić należy, iż zarówno w poglądach doktryny, jak i w praktyce państw, elementy składowe państwa podlegały różnorodnym procesom interpretacyjnym, w wyniku których zostały one sprecyzowane i wyjaśniono, jak należy je rozumieć. Jednostka geopolityczna, by uznać ją za państwo, musi zatem: dysponować skuteczną i suwerenną (niepodlegającą żadnemu innemu państwu) władzą najwyższą; posiadać ściśle określone terytorium oraz stale zamieszkującą je ludność; nad tym terytorium oraz ludnością powinna sprawować efektywną i niezależną kontrolę; musi też posiadać zdolność do swobodnego uczestniczenia w stosunkach międzynarodowych i realizowania własnej polityki zagranicznej²⁷. Ponadto, decydującym elementem odróżniającym państwa od innych organizacji terytorialnych jest suwerenność władzy państwowej²⁸. Państwem będzie zatem suwerenna jednostka geopolityczna – wyrażenie to z jednej strony wskazuje na terytorialną podstawę państwa oraz jego charakter polityczny, z drugiej zaś podkreśla, że suwerenność jest cechą wyróżniającą i nieodłączną każdego państwa. Każde zatem państwo jest jednostką geopolityczną, ale jednostka geopolityczna pozbawiona suwerenności państwem nie jest²⁹. Suwerenność państwa gwarantować zaś może efektywny, ustabilizowany rząd, który m.in. pozwala korzystać państwu z przysługujących mu praw oraz zapewnia wykonywanie obowiązków zgodnie z prawem międzyna-

²⁵ J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 128. Krytyczne poglądy doktryny na temat kryteriów państwowości określonych w konwencji z Montevideo – zob. T. D. Grant, *Defining Statehood: The Montevideo Convention and its Discontents*, „Columbia Journal of Transnational Law” 1999, nr 37, s. 434–453.

²⁶ J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kraków 2004, s. 156.

²⁷ T. Becker, *International Recognition of a Unilaterally Declared Palestinian State: Legal and Policy Dilemmas*, <http://www.jcpa.org/art/becker2.htm>, odczyt z dn. 05.01.2012. Por. J. Pieńkos, dz. cyt., s. 156.

²⁸ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, wyd. XII, Warszawa 2007, s. 118–119.

²⁹ Zob. L. Antonowicz, dz. cyt., s. 8. Według J. Crawforda, suwerenność (niepodległość) stanowi wstępny warunek dla istnienia państwowości i w istocie powinna ona pozostać jej głównym kryterium (J. Crawford, dz. cyt., s. 437), zaś zdaniem R. Kwietnia, suwerenność zyskała w prawie międzynarodowym rangę cechy konstytutywnej państwa (R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004, s. 92).

wym³⁰. W doktrynie podkreśla się przy tym, że wymóg efektywnej władzy musi być spełniony w momencie powstawania państwa, sama więc deklaracja powołania rządu po ogłoszeniu niepodległości nie jest wystarczająca, by spełnić warunek państwowości w postaci władzy³¹.

Przedstawione w powyższym wywodzie elementy definicji państwa, choć nie determinują procesów państwowotwórczych, w świetle powszechnego prawa zwyczajowego traktowane są jako obiektywne przesłanki, od spełnienia których zależeć może uznanie danej jednostki geopolitycznej za państwo. Zatem opinię, czy może dojść do uznania Autonomii Palestyńskiej za podmiot prawa międzynarodowego, należałoby poprzedzić oceną, czy Autonomia ta w obecnej sytuacji spełnia prawne kryteria państwowości: czy posiada określone terytorium czy zamieszkuje je stała ludność i czy dysponuje efektywną władzą³².

Kryterium dotyczące określonego terytorium

Na wstępie rozważań na temat terytorium jako elementu składowego państwowości Palestyny, należy wyjaśnić, iż nazwa „Palestyna” zasadniczo odnoszona jest najczęściej do obszaru terytorium mandatowego Wielkiej Brytanii z lat 1920–1947, obecnie zaś jest to region obejmujący terytorium państwa Izrael (zajmujące prawie 80% historycznego obszaru Palestyny) oraz Zachodni Brzeg Jordanu i Strefę Gazy (tworzące razem Autonomię Palestyńską). Obszar ten jest stosunkowo niewielki – rozciąga się od Morza Śródziemnego na zachodzie po rzekę Jordan na wschodzie oraz od Libanu na północy po zatokę Akaba i półwysep Synaj na południu³³. W niniejszym artykule, dla uproszczenia, nazwy „Palestyna” i „Autonomia Palestyńska”

³⁰ R. Bierzanek, J. Symonides, dz. cyt., s. 124. Por. J. Pieńkos, dz. cyt., s. 157.

³¹ Zob. J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 131.

³² W odniesieniu do czwartego kryterium, czyli zdolności do utrzymywania stosunków z innymi państwami, niezależnie od woli innych podmiotów prawa międzynarodowego, wydaje się, iż cecha ta jest konsekwencją podmiotowości międzynarodowej, a nie jej przesłanką (zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. II, Warszawa 2004, s. 133; por. J. Crawford, dz. cyt., s. 61). W literaturze przedmiotu nie wszyscy autorzy wymieniają to kryterium jako element składowy państwa, konstruując jego definicję. Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ również sceptycznie odnosi się do tej przesłanki, za wystarczające uznając pozostałe trzy składniki: terytorium, ludność i władzę (zob. J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 128). Dlatego w niniejszym artykule kryterium zdolności prowadzenia stosunków zagranicznych zostało przedstawione razem z kryterium efektywnej władzy (zob. A. Szarek-Zwijacz, „*Państwo Palestyna*” – status prawny i aktywność Palestyny we współczesnych stosunkach międzynarodowych, [w:] *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2015, s. 506–507: „zdolność do nawiązywania stosunków z innymi państwami (...) jest elementem efektywnej władzy, uzależnionym od uznania międzynarodowego”).

³³ Zob. J. L. Gelvin, *Konflikt izraelsko-palestyński*, Kraków 2009, s. 1 i n. Zob. też A. Szarek-Zwijacz, dz. cyt., s. 501–502.

używane są zamiennie. Poza tym, niniejszy artykuł odnosi się wyłącznie do problematyki państwowości Autonomii Palestyńskiej i pomija zagadnienie państwowości Izraela (kwestionowanej przez niektóre państwa arabskie).

Kiedy w 1947 roku Wielka Brytania zdecydowała się wycofać ze swej misji w Palestynie i przekazać kwestię rozwiązania problemu palestyńskiego ONZ, w tym samym roku organizacja ta powołała Specjalną Komisję Palestyńską, która proponowała podział terytorium mandatowego na trzy strefy: dwa odrębne, współpracujące gospodarczo państwa – żydowskie i arabskie – oraz Jerozolimę, która miała otrzymać status terytorium międzynarodowego i znaleźć się pod zarządem ONZ. Podział ten został zaakceptowany przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (rezolucją 181 z 1947 roku), natomiast nie wyraziły na niego zgody państwa arabskie i Palestyńczycy³⁴. Z kolei zamieszkujący Palestynę Żydzi, po wycofaniu się wojsk brytyjskich i wygaśnięciu brytyjskiego mandatu, 14 maja 1948 roku proklamowali powstanie państwa Izrael³⁵. Doszło wówczas do wybuchu wojny między Izraelem a państwami arabskimi (Arabią Saudyjską, Egiptem, Irakiem, Libanem, Syrią i Transjordanią), która zakończyła się w 1949 roku porozumieniem o zawieszeniu broni pomiędzy Izraelem a częścią państw arabskich. Zwycięstwo Izraela pozwoliło mu na utrwalenie swojej państwowości i powiększenie przyznanego mu przez ONZ terytorium. Nad Strefą Gazy zarząd objął Egipt, a Zachodni Brzeg Jordanu został przyłączony do Transjordanii (ze zmianą nazwy państwa na Jordania). Jerozolima natomiast została podzielona między Izrael (część zachodnia) a Jordanię (część wschodnia)³⁶. W konsekwencji, ta część planu podziału Palestyny, która zakładała utworzenie państwa arabskiego, nigdy nie została wprowadzona w życie³⁷.

Zdarzenia te nie stłumiły jednak palestyńskich dążeń niepodległościowych, a ich wyrazem stała się przyjęta w 1964 roku przez Organizację Wyzwolenia Pa-

³⁴ U.N. Doc. A/RES/181 (II) [A-B], 29 November 1947. Powstaje pytanie – czy w sensie prawnym rezolucja ta była wiążąca? Generalnie rezolucje Zgromadzenia Ogólnego nie mają charakteru wiążącego, jednak zdaniem A. Cassese, biorąc pod uwagę, że Zgromadzeniu przysługiwały specjalne uprawnienia względem terytoriów mandatowych, w omawianej sprawie rekomendacjom Zgromadzenia należy przypisać większą wagę niż „zwykłym” rezolucjom. Bez wątplenia były to „propozycje” dotyczące statusu prawnego Palestyny, jeśli jednak zostałyby zaakceptowane przez wszystkie zainteresowane strony, mogłyby przyjąć formę porozumienia międzynarodowego o charakterze wiążącym dla tych stron (A. Cassese, *Legal Considerations on the International Status of Jerusalem*, [w:] *The Human Dimension of International Law. Selected Papers*, red. A. Cassese, Oxford 2008, s. 274).

³⁵ *Bliski Wschód – Izrael*, [w:] *Konflikty współczesnego świata* (seria *Wielkie tematy*), Warszawa 2008, s. 186; J. Modrzejewska-Leśniewska, *Bliskowschodni dylemat 1947–2000*, [w:] *Zarys dziejów Afryki i Azji. Historia konfliktów 1869–2000*, red. A. Bartnicki, wyd. II, Warszawa 2000, s. 508; A. Cassese, dz. cyt., s. 274.

³⁶ *Konflikty...*, s. 186.

³⁷ Zob. W. R. Slomanson, *Palestinian Statehood: A Secessionist Dialogue*, „Miskolc Journal of International Law” 2011, nr 8 (1), s. 11–12.

leśtyny Palestyńska Karta Narodowa. W odniesieniu do kwestii państwowości, Karta stanowi, iż „Palestyna w granicach istniejących w czasach mandatu brytyjskiego jest integralną jednostką terytorialną”³⁸, a ponadto, „Palestyna jest ojczyzną arabskiego narodu palestyńskiego i integralną częścią wielkiej arabskiej macierzy, naród palestyński zaś jest częścią narodu arabskiego”³⁹. Co istotne, Karta ta, choć dokonano w niej pewnych zmian w 1968 roku i po porozumieniach z Oslo, nadal stanowi konstytucję OWP.

Tymczasem rozwój sytuacji politycznej na Bliskim Wschodzie nie sprzyjał „sprawie palestyńskiej”, a wręcz mocno jej zaszkodził, szczególnie zaś niekorzystne dla Palestyńczyków stały się skutki tzw. wojny sześciodniowej, która wybuchła w 1967 roku i toczyła się między Izraelem a Egiptem, Jordanią i Syrią. W czasie działań wojennych Izrael zajął bowiem Strefę Gazy oraz Zachodni Brzeg Jordanu i wschodnią część Jerozolimy, w rezultacie dokonując zmiany granic i powiększając swoje terytorium. Zmiany te nie zostały jednak zaakceptowane przez społeczność międzynarodową – Strefa Gazy i Zachodni Brzeg uznane zostały przez ONZ za terytoria okupowane przez Izrael⁴⁰, a włączenie Wschodniej Jerozolimy do obszaru administracyjnego Jerozolimy i ustanowienie tego miasta „wieczną i niepodzielną stolicą” państwa izraelskiego (na mocy decyzji Knesetu z 30 lipca 1980 roku) spotkało się z potępieniem ze strony Zgromadzenia Ogólnego i Rady Bezpieczeństwa⁴¹.

Mimo odmowy zaakceptowania nabytków terytorialnych przez ONZ, Izrael podjął szereg kroków w celu rozszerzenia swojej jurysdykcji na zajęte obszary (zwłaszcza na Wschodnią Jerozolimę). Działania te polegały m.in. na uchwalaniu odpowiednich aktów prawnych oraz ich stosowaniu przez organy administracyjne, jak również na poddawaniu wspomnianych obszarów fizycznej kontroli izraelskich organów państwowych⁴². Tym samym, zajęte przez Izrael obszary Palestyny,

³⁸ Cyt. za: J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 238.

³⁹ Tamże. Tekst Karty w języku angielskim – zob. *Palestinian National Charter*, <http://www.science.co.il/Arab-Israeli-conflict/Palestinian-Covenant.asp>, odczyt z dn. 05.12.2011.

⁴⁰ Od 1986 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ w odniesieniu do Palestyny zaczęła posługiwać się zwrotem „Palestyńskie i inne terytoria arabskie okupowane przez Izrael od 1967 roku, łącznie z Jerozolimą” (zob. U.N. Doc. S/RES/592 (1986), 8 December 1986 i U.N. Doc. S/RES/605 (1987), 22 December 1987).

⁴¹ Zob. zwłaszcza rezolucję RB ONZ nr 242 z 1967 roku, w której podkreślono nielegalność nabycia terytorium w wyniku wojny (U.N. Doc. S/RES/242 (1967), 22 November 1967) oraz rezolucję RB ONZ nr 252 z 1968 roku, w której Rada stwierdziła, iż „wszelkie legislacyjne i administracyjne środki oraz działania podejmowane przez Izrael (...), które zmierzają do zmiany prawnego statusu Jerozolimy, są nieważne i nie mogą zmienić tego statusu” (U.N. Doc. S/RES/252 (1968), 21 May 1968).

⁴² K. Woźniak-Małkus, *Some Aspects of the Applicability of the Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War on the Background of the Territories Occupied by Israel after 1967*, „Miscellanea Iuris Gentium” 2002–2003, nr 5–6, s. 210. Zob. też J.

w krótkim czasie po wojnie sześciodniowej, przekształcone zostały w quasi-odrębne jednostki terytorialne, ale podlegające bezpośredniej kontroli władz izraelskich⁴³. Społeczność międzynarodowa, reprezentowana przede wszystkim przez ONZ, uznała jednak te działania za nieważne⁴⁴. Szczególnie zdecydowaną reakcję wywołały próby pozyskania dorozumianego uznania podboju terytoriów palestyńskich oraz prowadzona już od 1967 roku akcja osadnicza na tych obszarach. Pierwszy przypadek wiąże się z ustanowieniem Jerozolimy stolicą państwa izraelskiego i przeniesieniem do niej siedziby władz państwowych. Rząd Izraela zwrócił się wówczas do innych państw o przeniesienie swoich placówek dyplomatycznych z Tel Awiwu do Jerozolimy, co skutkowałoby uznaniem dorozumianym podboju terytoriów palestyńskich. Większość państw odmówiła jednak uznania Jerozolimy za stolicę państwa izraelskiego⁴⁵.

W odniesieniu do osadnictwa żydowskiego na ziemiach palestyńskich, zagadnienie to stało się pośrednio przedmiotem opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS)⁴⁶. W 2003 roku Zgromadzenie Ogólne złożyło wnioski do MTS o wydanie opinii w sprawie konsekwencji prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich⁴⁷. Trybunał został poproszony o stwierdzenie, czy budowa takiego muru, odgradzającego Izrael od terytoriów palestyńskich (i odcinającego *de facto* terytoria okupowane na Zachodnim Brzegu od Autonomii Palestyńskiej), jest zgodna z prawem międzynarodowym. Izrael motywował budowę muru koniecznością walki z terroryzmem i przemytem broni⁴⁸. Mur ten wykracza jednak poza linie demarkacyjne z 1949 roku (traktowane jako nieoficjalne granice państwa Izrael⁴⁹), sięgając czasami daleko w głąb terytoriów

Jarząbek, *Palestyniacy na drodze do niepodległości. Rozwój, przemiany i kryzys ruchu narodowego*, Warszawa 2012, s. 216–217.

⁴³ M. M. Karayanni, *The Quest for Creative Jurisdiction: The Evolution of Personal Jurisdiction Doctrine of Israeli Courts Toward the Palestinian Territories*, „Michigan Journal of International Law” 2008, nr 29 (4), s. 675–676.

⁴⁴ Zob. m.in. U.N. Doc. S/RES/242 (1967); U.N. Doc. S/RES/252 (1968); U.N. Doc. S/RES/298 (1971), 25 September 1971; U.N. Doc. S/RES/478 (1980), 20 August 1980.

⁴⁵ J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 164.

⁴⁶ Zob. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, International Court of Justice Advisory Opinion, General List No. 131, 9 July 2004, ICJ Reports 2004, s. 136–203.

⁴⁷ Zob. U.N. GA Res. ES-10/14, 8 December 2003.

⁴⁸ J. Białocerkiewicz, dz. cyt., s. 151; J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 164.

⁴⁹ Por. A. Szarek-Zwijacz, dz. cyt., s. 503 („Można (...) domniemywać, że linia demarkacyjna z 1949 roku jest uznawana za międzynarodową granicę pomiędzy Izraelem a tworzącym się państwem palestyńskim, choć dopóki ostateczne porozumienie palestyńsko-izraelskie nie zostanie zawarte (w szczególności w odniesieniu do Jerozolimy), tezy, że terytorium Palestyny jest nieustalone, będą również znajdowały uzasadnienie”).

okupowanych i otaczając największe skupiska żydowskich osiedli na Zachodnim Brzegu, jak również Jerozolimę⁵⁰. Poza tym, budowa muru wymaga przesiedlania Palestyńczyków, konfiskowania ich ziemi i oddzielania wiosek od ich gruntów uprawnych. Otacza on przy tym całe miasta (np. Kalkilię i Tulkarm) oraz opasuje Wschodnią Jerozolimę, oddzielając w rezultacie zamieszkującą je ludność palestyńską od pozostałych mieszkańców Zachodniego Brzegu⁵¹. W lipcu 2004 roku MTS jednoznacznie stwierdził sprzeczność budowy muru z prawem międzynarodowym, podkreślając również nielegalność osadnictwa żydowskiego na ziemiach palestyńskich. Budowa muru rodziła też obawy, że może się on stać w przyszłości podstawą do ustalenia granicy izraelsko-palestyńskiej – byłby to więc fakt dokonany, oznaczający w praktyce aneksję części terytoriów palestyńskich⁵². Skoro wzniesienie muru jest niezgodne z prawem międzynarodowym, Izrael powinien go rozebrać i zaniechać dalszej budowy oraz zrekompensować szkody powstałe w związku ze wznoszeniem muru⁵³. Budowa muru została także uznana za sprzeczną z prawem Palestyńczyków do samostanowienia i z normami międzynarodowego prawa humanitarnego⁵⁴.

Być może przychylne „sprawie palestyńskiej” stanowisko ONZ i wielu jej państw członkowskich miało pewien wpływ na decyzję Palestyńskiej Rady Narodowej (najwyższego organu Organizacji Wyzwolenia Palestyny), która 15 listopada 1988 roku proklamowała powstanie niepodległego państwa Palestyny, ale wstrzymała się z ogłoszeniem jednostronnej deklaracji niepodległości⁵⁵. Państwo to miało obejmować terytoria palestyńskie, czyli Strefę Gazy i Zachodni Brzeg Jordanu, z Izraelem w granicach sprzed 1967 roku, zaś stolicą Palestyny uczyniono Wschodnią Jerozolimę. Nie było to jednak państwo z punktu widzenia prawa międzynarodowego i nie sprawowało suwerenności nad żadnym obszarem, choć Jordania zrzekła się wów-

⁵⁰ J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 301.

⁵¹ Tamże, s. 302.

⁵² J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 164. Por. J. Jarząbek, dz. cyt., s. 227.

⁵³ Zob. J. Białocerkiewicz, dz. cyt., s. 151.

⁵⁴ J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 164. Szerzej na temat opinii doradczej MTS w sprawie muru izraelsko-palestyńskiego – zob. m.in. P. Kovács, *Rather Judgement than Opinion? Or can we speak about a third type judicial procedure before the International Court of Justice?*, „Miskolc Journal of International Law” 2005, nr 2 (1), s. 102–119; G. R. Watson, *The “Wall” Decisions in Legal and Political Context*, „American Journal of International Law” 2005, nr 99, s. 6–25; A. Imseis, *Critical Reflections on the International Humanitarian Law Aspects of the ICJ Wall Advisory Opinion*, „American Journal of International Law” 2005, nr 99, s. 102–118.

⁵⁵ Niemniej zapowiedzi takiej deklaracji wielokrotnie pojawiały się w wypowiedziach przedstawicieli OWP i Autonomii Palestyńskiej – przykładowo, Jasir Abed Rabbo, doradca przewodniczącego Abbasa, zapowiedział w lutym 2008 roku, że w przypadku fiaska rozmów pokojowych z Izraelem, Palestyna może wziąć przykład z Kosowa i jednostronnie ogłosić niepodległość (*Konflikty...*, s. 197; zob. też *Palestinians ‘may declare state’*, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7254434.stm, odczyt z dn. 09.12.2011).

czas Zachodniego Brzegu na rzecz Palestyńczyków. W owym czasie przewidziany dla Palestyny obszar Gazy i Zachodniego Brzegu Jordanu był całkowicie kontrolowany przez Izrael, a zawarte później porozumienie między Autonomią Palestyńską i Izraelem uczyniło tę deklarację bezprzedmiotową⁵⁶.

Ostatecznie to nie deklaracja niepodległości, ale wspomniane wyżej porozumienie przyniosło przełom w pokojowej realizacji prawa Palestyńczyków do samostanowienia. Chodzi o podpisane 13 września 1993 roku w Oslo porozumienie (nazwane później Oslo 1.) między rządem izraelskim a OWP, w świetle którego OWP uznała państwo Izrael i zobowiązała się do uczestniczenia w bliskowschodnim procesie pokojowym, a władze Izraela uznały OWP za reprezentantkę narodu palestyńskiego i zgodziły na negocjacje w ramach procesu pokojowego. W ramach tego porozumienia podpisano także Deklarację zasad funkcjonowania Autonomii Palestyńskiej w okresie przejściowym⁵⁷, która przewidywała wycofanie lub przegrupowanie sił izraelskich w Strefie Gazy i na obszarze Jerycha, w wyniku czego zarówno Strefa Gazy (z wyjątkiem osiedli izraelskich), jak i Jerycho miały uzyskać status terytoriów samorządnych: Izraelczycy i Palestyńczycy wynegocjować mieli „tymczasowe porozumienie”, stanowiące podstawę powołania palestyńskiej rady wyłonionej w wyborach i określające zasady jej tworzenia. Rada ta z kolei sporządzić miała projekt ustanowienia „tymczasowych suwerennych władz”, czyli Palestyńskiej Władzy Narodowej⁵⁸.

W kontekście problematyki terytorium, Autonomia ta oznacza obszar na Bliskim Wschodzie – Strefę Gazy i Zachodni Brzeg, łącznie nazywane Palestyną – na którym ma powstać państwo palestyńskie⁵⁹. Dalsze negocjacje toczyły się z przerwami w latach 1993–2000⁶⁰, obejmując m.in. porozumienie podpisane 28 września

⁵⁶ W. Czaplinski, A. Wyrozumski, dz. cyt., s. 134. Interesującą interpretację Deklaracji niepodległości Palestyny z 1988 roku przedstawia A. Khalil: „[D]eklaracja niepodległości stanowi odzwierciedlenie psychicznego nastawienia narodu, jego cierpień, jego wizji państwa, które chce stworzyć oraz działań, w które chce się zaangażować, by stać się członkiem społeczności międzynarodowej. W tym sensie, istota takiej deklaracji nie prowadzi do niepodległości państwa palestyńskiego, lecz jest wkładem w jego utworzenie” (A. Khalil, *Israel, Palestine and International Law*, „Miskolc Journal of International Law” 2005, nr 2 (3), s. 23).

⁵⁷ *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements* („Oslo Agreement”), Washington, D.C., 13 September 1993, <http://www.refworld.org/docid/3de5e96e4.html>, odczyt z dn. 05.12.2011.

⁵⁸ J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 284–285.

⁵⁹ Przeciwnicy porozumienia z Oslo wskazywali, że Palestyńczycy – oficjalnie uznając suwerenność Izraela – przystali na to, że blisko 80% historycznego obszaru Palestyny (ziemie znajdujące się w granicach Izraela przed rokiem 1967) nigdy już nie będzie przedmiotem rokowania. Oznaczało to, iż wszelkie przyszłe regulacje terytorialne dotyczyć będą tylko Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy (J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 283–284).

⁶⁰ Wymienić tu przede wszystkim należy: Deklarację Zasad z 1993 roku (Oslo 1.), Porozumienie w sprawie Strefy Gazy i Jerycha z 1994 roku, Drugie Porozumienie z Oslo z 1995 roku

1995 roku (tzw. Oslo 2.), na mocy którego Autonomia została rozszerzona na Zachodni Brzeg Jordanu⁶¹. Przejęcie przez władze Autonomii Palestyńskiej kontroli nad blisko 70% powierzchni Zachodniego Brzegu uzależniono jednak od postępów w rozmowach w sprawie Jerozolimy, uchodźców, osiedli żydowskich i wzajemnego bezpieczeństwa⁶². Drugie porozumienie z Oslo nie było więc ostatnią ugodą zawartą przez Palestyńczyków i Izraelczyków. W styczniu 1997 roku doszło do porozumienia w sprawie kontroli nad leżącym na Zachodnim Brzegu miastem Hebron, a w październiku 1998 roku obydwie strony podpisały porozumienie z Wye Plantation, przekazujące Autonomii kolejne obszary na Zachodnim Brzegu i odnoszące się do niektórych zaległych kwestii, jak otwarcie dwóch lądowych korytarzy między Strefą Gazy a Zachodnim Brzegiem. Jak jednak zauważa James Gelvin, „duch Oslo” rozwiął się już wówczas na dobre – późniejsze próby przyspieszenia procesu pokojowego i doprowadzenia go do końca, czy choćby skłonienia obydwu stron do wypełniania podjętych zobowiązań, kończyły się fiaskiem⁶³.

Czy w przypadku Palestyny można zatem mówić o „określonym terytorium”, które ma stanowić element składowy palestyńskiej państwowości? W rozumieniu prawa międzynarodowego, terytorium państwowe obejmuje obszary lądowe i morskie oraz przestrzeń powietrzną nad nimi i obszar podziemny pod nimi, zamieszkane przez stałą ludność i ograniczone wytyczonymi granicami⁶⁴. Nad terytorium tym władza państwowa sprawuje wyłączną jurysdykcję. Władze Autonomii Palestyńskiej dysponują co prawda pewnym zakresem jurysdykcji nad terytoriami palestyńskimi, pojawia się jednak problem dokładnego wytyczenia ich granicy oraz niezależności w administrowaniu tymi terytoriami. W przypadku Zachodniego Brzegu, nie jest on co prawda uznawany przez ONZ za część Izraela, jednak poprzez wymienione wyżej działania rządu izraelskiego, przede wszystkim akcję osadniczą i budowę muru, jest on związany strukturalnie z państwem izraelskim, jako dystrykt

(Oslo 2.), Protokół w sprawie Hebronu z 1997 roku, Porozumienie z Wye Plantation z 1998 roku oraz Porozumienie z Szarm el-Szejk z 1999 roku.

⁶¹ *Konflikty...*, s. 192–193.

⁶² J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 288.

⁶³ Tamże, s. 290. Zob. też L. Grinberg, *The Israeli-Palestinian Union: The “1–2–7 State” Vision of the Future*, „Journal of Palestine Studies” 2010, nr XXXIX (2), s. 46.

⁶⁴ W doktrynie generalnie przyjmuje się, że granice powstającego państwa nie muszą być w całości dokładnie wyznaczone, by spełnić przesłankę dotyczącą terytorium (zob. J. Crawford, dz. cyt., s. 46). Jak jednak zauważa Hersch Lauterpacht, „kiedy wątpliwości dotyczące przyszłych granic mają poważny charakter, wątpliwa staje się sama państwowość” (H. Lauterpacht, *Recognition in International Law*, London 1947, s. 30). Podobnie, Mieszany (Polsko-Niemiecki) Trybunał Arbitrażowy w sprawie *Deutsche Continental Gas Gesellschaft v. Polska* (A.D. No. 5, 1929) stwierdził, iż nowo powstające państwo nie musi mieć co prawda ściśle określonych granic, jednak jego terytorium powinno odznaczać się „wystarczającą zwartością”, musi też funkcjonować „niezależna władza publiczna” sprawująca kontrolę nad tym terytorium.

Judei i Samarii. Generalnie Zachodni Brzeg podzielony jest na trzy strefy: strefę A, podlegającą kontroli władz Autonomii i obejmującą obszar kilku większych miast, strefę B, w której władza Autonomii ograniczona jest kontrolą wojskową Izraela oraz strefę C, kontrolowaną przez stronę izraelską, obejmującą osiedla żydowskie, drogi dojazdowe do nich i punkty strategiczne (np. źródła wody). Można jednak uznać, że Zachodni Brzeg (podobnie jak Strefa Gazy) jako terytorium odróżnia się od państwa izraelskiego, a w stosunku do tego obszaru przyjęto odrębny porządek prawny (np. palestyńscy mieszkańcy Zachodniego Brzegu podlegają odrębnemu sądownictwu)⁶⁵.

Nieco inaczej wygląda sytuacja Strefy Gazy (skrawka wybrzeża śródziemnomorskiego z miastem Gaza przy granicy z Egiptem), na mocy procesu pokojowego z Oslo przekazanej pod zarząd władz Autonomii Palestyńskiej. Co prawda Strefa Gazy była objęta akcją osadniczą, jednak po tym, jak w 2005 roku rząd izraelski przeprowadził likwidację wszystkich znajdujących się w niej osiedli żydowskich oraz baz wojskowych i stref militarnych⁶⁶, Strefa Gazy rzeczywiście przeszła pod administrację władz Autonomii, lecz faktyczną kontrolę sprawował tam Hamas. W rękach Izraela natomiast pozostała kontrola nad przestrzenią powietrzną oraz granicami lądowymi i morskimi Strefy, a także nad handlem i siecią energetyczną, napływem robotników i towarów do Izraela oraz komunikacją pomiędzy Strefą Gazy a Zachodnim Brzegiem⁶⁷. Biorąc pod uwagę powyższe fakty, Elizabeth Samson proponuje na nowo zdefiniować status Gazy, jako „terytorium *sui generis*”, znajdujące się w okresie przejściowym pomiędzy zakończoną okupacją a spodziewaną przyszłą państwowością. Krok ten zwolniłby Izrael z obowiązków, jakie ciążyą na władzy okupacyjnej, Palestyńczykom zaś pozwoliłby na wprowadzenie pełnej autonomii, która stanowiłaby podwaliny przyszłego państwa palestyńskiego⁶⁸. Zaznaczyć jednak należy, iż ani przedstawiciele Autonomii Palestyńskiej, ani członkowie Hamasu nie uważają, by Strefa Gazy była wolna bądź autonomiczna i nadal traktują ją jako terytorium okupowane⁶⁹. Podobne stanowisko prezentuje ONZ – w styczniu 2009 roku rzecznik Sekretarza Generalnego ONZ oświadczył, iż „ONZ za okupowane terytoria palestyńskie uważa Gazę, Zachodni Brzeg i Wschodnią

⁶⁵ D. Benoliel, R. Perry, dz. cyt., s. 92. Zob. też A. Szarek-Zwijacz, dz. cyt., s. 503–504.

⁶⁶ Szerzej – zob. E. Samson, *Is Gaza Occupied? Redefining the Status of Gaza Under International Law*, „American University International Law Review” 2010, nr 25 (5), s. 922–923. Zob. też *Cabinet Resolution Regarding the Disengagement Plan: Addendum A – Revised Disengagement Plan – Main Principles*, 6 June 2004, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Revised+Disengagement+Plan+6-June-2004.htm>, odczyt z dn. 12.01.2012.

⁶⁷ J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 304.

⁶⁸ E. Samson, dz. cyt., s. 917, 919.

⁶⁹ D. Benoliel, R. Perry, dz. cyt., s. 102. Por. „Gisha” – Legal Center for Freedom of Movement, *Disengaged Occupiers: The Legal Status of Gaza*, January 2007, <http://www.gisha.org/User-Files/File/Report%20for%20the%20website.pdf>, odczyt z dn. 12.01.2012.

Jerozolimę. (...) [D]efinicja ta nie uległa zmianie”⁷⁰.

W kontekście problematyki terytorium przyszłego państwa palestyńskiego, największe kłopoty sprawić może traktowanie Wschodniej Jerozolimy jako stolicy Palestyny. Wschodnia Jerozolima (teren północno-wschodniej i wschodniej części Jerozolimy) po 1967 roku włączona bowiem została do obszaru administracyjnego Jerozolimy. Co więcej, w lipcu 1980 roku Kneset uchwalił ustawę „Prawo Jerozolimy”⁷¹, zgodnie z którą „Jerozolima, cała i zjednoczona, jest stolicą Izraela, siedzibą Prezydenta Państwa, Knesetu, Rządu i Sądu Najwyższego”⁷². Pomimo faktu, że dokument ten wzbudzał kontrowersje, sądy izraelskie uznały jego ważność, traktując odtąd Wschodnią Jerozolimę jako część suwerennego terytorium państwa Izrael, podlegającą izraelskiemu porządkowi prawnemu⁷³. Uznania izraelskiej aneksji Wschodniej Jerozolimy odmawiają jednak zarówno sama ONZ, jak i wiele jej państw członkowskich⁷⁴. W świetle prawa międzynarodowego, Izrael sprawuje jedynie faktyczną kontrolę nad Jerozolimą, zaś co do przejścia kontroli nad wschodnią jej częścią, jest to naruszenie międzynarodowych zasad i norm dotyczących okupacji wojennej, ponieważ takie działanie dalece wykracza poza granice władzy i kompetencji wyznaczone okupantowi⁷⁵.

Oficjalnie władze Izraela utrzymują, że ich obecność na terytoriach palestyńskich to nie okupacja, lecz administrowanie tymi terytoriami, ponieważ nie są one suwerenne⁷⁶. Bez względu jednak na to, którą interpretację przyjmiemy, miesza-

⁷⁰ Cyt. za: E. Samson, dz. cyt., s. 916–917. Taka sama konkluzja znalazła się w raporcie Misji ONZ do spraw Ustalania Faktów w związku z konfliktem w Gazie z 2009 roku (tzw. raport Goldstone’a) – w dokumencie tym podkreślono, że Izrael nadal sprawuje „efektywną kontrolę” nad Strefą Gazy, a okoliczności dotyczące tej kontroli wskazują, że Gaza pozostaje pod izraelską okupacją (*Human Rights in Palestine and other Occupied Arab Territories – Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*, U.N. Doc. A/HRC/12/48, 25 September 2009, s. 73, par. 276). Zob. też C. Bruderlein, *Legal Aspects of Israel’s Disengagement Plan under International Humanitarian Law*, „Legal and Policy Brief”, Harvard University Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, November 2004, s. 10–11; I. Scobbie, *Is Gaza Still Occupied Territory?*, „Forced Migration Review” 2006, nr 26, s. 18; S. Darcy, J. Reynolds, *An Enduring Occupation: The Status of the Gaza Strip from the Perspective of International Humanitarian Law*, „Journal of Conflict and Security Law” 2010, nr 15 (2), s. 226–227.

⁷¹ *Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel*, http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic10_eng.htm, odczyt z dn. 12.01.2012.

⁷² W Jerozolimie znajdują się także siedziby większości ministerstw, banku narodowego, naczelnych rabinatów oraz centrale Agencji Żydowskiej i Światowej Organizacji Syjonistycznej. Natomiast ambasady znajdują się w Tel Awiwie, ponieważ aneksja Wschodniej Jerozolimy nie została uznana przez społeczność międzynarodową (zob. J. Modrzejewska-Leśniewska, dz. cyt., s. 530).

⁷³ Zob. M. M. Karayanni, dz. cyt., s. 675. Zob. też W. R. Slomanson, dz. cyt., s. 12.

⁷⁴ A. Cassese, dz. cyt., s. 284–285.

⁷⁵ Tamże, s. 290.

⁷⁶ A. Khalil, dz. cyt., s. 35.

ny charakter zwierzchnictwa terytorialnego władz Autonomii Palestyńskiej oraz fakt, że znajdujące się pod tym zwierzchnictwem obszary nie leżą w bezpośrednim sąsiedztwie i są mocno rozdrobnione, przeciwnicy powstania państwa palestyńskiego mogą potraktować jako brak spełnienia przesłanki „określonego terytorium”. Nawet jeśli Palestyńczykom przysługuje suwerenny tytuł do wspomnianych terytoriów i byłiby w stanie sprawować nad nimi wyłączną kontrolę, trudno jest wyznaczyć dokładne granice tych obszarów, brak im też odpowiedniego stopnia spójności⁷⁷. Oczywiście, nie można kwestionować istnienia terytoriów palestyńskich, by jednak stały się one elementem państwowości palestyńskiej, należałoby dokończyć bliskowschodni proces pokojowy, który wyraźnie zakłada ustalenie – w drodze negocjacji – prawnego statusu terytorium Palestyny.

Kryterium dotyczące stałej ludności

Terytorium danego państwa powinna zamieszkiwać stale z tym terytorium związana ludność, podlegająca zwierzchnictwu personalnemu władzy państwowej, wynikającemu ze specyficznego, łączącego ludność z państwem węzła prawnego, jakim jest obywatelstwo. Oczywiście, na terytorium danego państwa mogą też mieszkać cudzoziemcy, którzy również podlegają jego jurysdykcji, zgodnie z zasadą zwierzchnictwa terytorialnego. Warto zwrócić uwagę, iż w Konwencji z Montevideo mowa jest o „ludności”, a nie o „narodzie”, który powszechnie uznawany jest za „nosiciela suwerenności”. Nie jest to jednak pomyłka. Podkreślić należy, że obok państw narodowych istnieją państwa wielonarodowe, których suwerenności nikt nie kwestionuje. Takie państwa też są podmiotami prawa międzynarodowego, a powstać mogą choćby w efekcie procesu zjednoczenia, np. wówczas, gdy dwa państwa narodowe tworzą nowe państwo, a członkowie dwóch narodów uzyskują to samo obywatelstwo⁷⁸.

Jednak w przypadku, gdy ma powstać państwo, które nigdy wcześniej nie istniało (albo które utraciło swą suwerenność, np. w wyniku podboju), we współczesnym prawie międzynarodowym podkreśla się szczególne znaczenie narodu, któremu przysługuje prawo do samostanowienia. Państwo jest więc wyrazem woli i interesów narodu, rezultatem samostanowienia, zaś suwerenność państwowa jest w istocie przejawem zwierzchnictwa narodu⁷⁹. Problem w tym, że żaden z instru-

⁷⁷ T. Becker, dz. cyt.

⁷⁸ Przykładowo, trzon powstałej w 1918 roku Czechosłowacji stanowiły dwa narody: Czesi i Słowacy. Podobnie, powstała w 1945 roku Socjalistyczną Federacyjną Republikę Jugosławii zamieszkiwało kilka nacji, m.in. Serbowie, Słowenicy i Chorwaci, ale obywatelstwo mieli jedno – obywatelstwo jugosłowiańskie. Szerzej na temat relacji między narodowością i obywatelstwem – zob. W. Mańczak, *Naród a język, państwo i religia*, „Bulletin de la Société polonaise de linguistique” 2002, fasc. LVIII, s. 31–35.

⁷⁹ R. Bierzanek, J. Symonides, dz. cyt., s. 125.

mentów prawnomiędzynarodowych nie określa dokładnie, co należy rozumieć pod pojęciem narodu. Generalnie „naród” to grupa etniczna posiadająca wspólne, silne więzi historyczne, dyskusyjne jest już natomiast, jak głębokie powinny być więzi etniczne bądź jak powinny wyglądać wzajemne powiązania o charakterze terytorialnym, językowym czy religijnym. Stąd też pojęcie „narodu” formułowane jest częściej w oparciu o elementy subiektywne niż w oparciu o obiektywny stan rzeczy. Nie należy poza tym zapominać, że to przede wszystkim sama grupa decyduje, czy uważa się za „naród” oraz jakie warunki są konieczne do spełnienia, by do tej grupy należeć⁸⁰. Co prawda doktryna sformułowała tzw. czynniki narodotwórcze (do których zaliczono historię niepodległego lub samodzielnego bytu na ściśle określonym terytorium, własną, odrębną kulturę, język, religię, wspólne pochodzenie, sposób życia oraz wolę i zdolność do odzyskania suwerenności), brak jednak ściśle określonego zespołu warunków bezwzględnie koniecznych do powstania narodu. W kontekście tworzenia państwa, termin „naród” mógłby oznaczać te grupy, które mają wspólne cele polityczne, chcą żyć razem oraz łączą je silne i wyraźne więzi etniczne i/lub kulturalne. Bardziej rozbudowana i bardziej współczesna definicja „narodu” obejmuje grupy charakteryzujące się odrębnościami etnicznymi i/lub kulturalnymi, wykazujące stopień społecznej i/lub politycznej spójności wystarczającej do zastosowania rozwiązań siłowych lub przymusu wobec państwa⁸¹.

To ostatnie sformułowanie wiąże się ściśle z prawem narodów do samostanowienia, którego urzeczywistnianie stało się jednym z fundamentalnych celów działalności ONZ⁸². Oznacza ono prawo narodów do ustanowienia niepodległego, suwerennego państwa, do swobodnego wyboru ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego oraz do swobodnego rozwoju w sferze gospodarczej, społecznej i kulturalnej. Trudności w realizacji tego prawa sprawia jednak brak prawnomiędzynarodowej definicji narodu, co więcej, praktyka ONZ odwołuje się zarówno do ludów (*peoples*), jak i narodów (*nations*), przy czym to drugie pojęcie używane jest jako synonim państwa i w związku z tym posiada określoną konotację po-

⁸⁰ Y. Dinstein, *Terrorism and War of Liberation: An Israeli Perspective of the Arab-Israeli Conflict*, [w:] *International Terrorism and Political Crime*, red. M. Cherif Bassiouni, Springfield 1975, s. 156–157.

⁸¹ Zob. E. Chadwick, *Self-Determination, Terrorism and the International Humanitarian Law of Armed Conflict*, The Hague–Boston–London 1996, s. 5. Por. M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2000, s. 23–24.

⁸² Zob. art. 1 ust. 2 i art. 55 Karty NZ. Zasada samostanowienia narodów pojawiła się również w Deklaracji w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym (U.N. Doc. A/RES/1514 (XV), 14 December 1960), w art. 1 ust. 1 obu Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka z 1966 roku (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167) oraz w Deklaracji w sprawie zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami (U.N. Doc. A/RES/2625 (XXV), 24 October 1970).

lityczną⁸³. W przypadku ludów, do elementów składowych tego pojęcia zaliczyć można wspomniane już wyżej elementy obiektywne, np. język, tradycję, historię i religię, a także element subiektywny w postaci dążenia do zachowania tożsamości. Co istotne, ludy, które zgłaszają roszczenie o prawo do samostanowienia, powinny posiadać podstawę terytorialną, to znaczy być osiedlone na określonym terytorium i dominować na nim. Samo roszczenie nie konstytuuje jeszcze prawa, lecz dla swej skuteczności musi być uznane *in casu* przez społeczność międzynarodową⁸⁴. Należy również podkreślić, że realizacja prawa do samostanowienia powinna odbywać się metodami pokojowymi, dozwolone jest jednak odwołanie się do rozwiązań siłowych w przypadku, gdy jest to jedyna droga do niepodległości, przy czym działania zbrojne prowadzone w ramach takiej wojny narodowowyzwoleńczej powinny być zgodne z zasadami i normami międzynarodowego prawa humanitarnego⁸⁵.

W odniesieniu do Palestyńczyków, powszechnie uznaje się, iż są oni arabskimi mieszkańcami byłego brytyjskiego terytorium mandatowego Palestyny (są to więc Arabowie palestyńscy). Zgodnie z wersją Palestyńskiej Karty Narodowej uchwaloną w 1968 roku przez Organizację Wyzwolenia Palestyny, „Palestyńczykami są obywatele narodowości arabskiej, którzy aż do 1947 roku zamieszkiwali w Palestynie, bez względu na to, czy zostali z niej wygnani, czy pozostali na jej terytorium (...). Istnienie narodu palestyńskiego i to, iż łączy go materialne, duchowe i historyczne więzi z Palestyną, to niezaprzeczalne fakty”⁸⁶. Naród palestyński tworzy więc zarówno społeczność od lat zasiedlająca na obszarze obecnej Autonomii Palestyńskiej, jak i liczniejsza od tej społeczności wspólnota diaspory, zamieszkująca głównie państwa ościennie.

Co czyni z Palestyńczyków jeden naród? Według Jamesa Gelvina, palestyńską tożsamość narodową kształtowały: dzieje zmagania Palestyńczyków z syjonizmem, pamięć o tragedii narodowej, fizyczne i prawne odseparowanie palestyńskich uchodźców i ich potomków od ludności krajów, w których zamieszkiwali oraz tworzenie i wskrzeszanie palestyńskich tradycji narodowych⁸⁷. Zdaniem Jarosława Jarząbka, powołującego się na zaproponowany przez Friedricha Meinickego podział na narody państwowe (*Staatsnation*) i kulturowe (*Kulturnation*)⁸⁸,

⁸³ W. Czapliński, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 141.

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ Szerzej na ten temat – zob. M. Marcinko, *Bojownicy o wolność czy terroryści? Członkowie ruchów narodowowyzwoleńczych w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego” 2010, nr 1, s. 207–213.

⁸⁶ Cyt. za: J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 11.

⁸⁷ J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 237.

⁸⁸ Szerzej na ten temat – zob. S. Coiplet, *Kulturnation, Staatsnation und Wirtschaftsnation am Beispiel von Fichte und Herder*, <http://www.dreigliederung.de/download/nationalismus1.pdf>, odczyt z dn. 25.06.2015.

Palestyńczycy stanowią naród kulturowy, ponieważ nie mają i nie mieli w przeszłości własnego państwa⁸⁹. „Choć łączy ich ze sobą wola i wspólne przekonanie, by podporządkować się i żyć w ramach jednego porządku polityczno-państwowego (suwerennego państwa), to jednak możliwości takiej nigdy nie otrzymali. Łączy ich natomiast niewątpliwie wspólnota kultury, języka, religii, historii czy też przekonanie o wspólnym pochodzeniu etnicznym, lecz te akurat aspekty kulturowe nie wyjaśniają w przekonujący sposób odrębności Palestyńczyków od innych narodów arabskich”⁹⁰. Bez wątpienia jednak Palestyńczycy stanowią zbiorowość dobrze rozwiniętą i ukształtowaną, która pod względem stopnia świadomości politycznej przewyższa inne narody arabskie⁹¹. Podobnie uważa Asem Khalil, według którego czynnikami łączącymi Palestyńczyków w jeden naród są przede wszystkim wspólne więzi kulturowe (język, historia, religia, obyczaje), choć elementy te mogłyby okazać się niewystarczające, ponieważ w takim samym stopniu odnoszą się do ludności arabskiej zamieszkującej inne państwa. Istnieją jednak dwa elementy, które pozwalają odróżnić Palestyńczyka od Egipcjanina czy Jordańczyka. Pierwszym z nich jest świadomość Palestyńczyków, że stanowią naród⁹², drugim natomiast – uznawanie Palestyńczyków za naród przez innych⁹³.

Co prawda w sensie prawnym naród palestyński nigdy nie był przedmiotem uznania, uznawano jednak prawo narodu palestyńskiego do samostanowienia⁹⁴. Przykładowo, w 1974 roku w rezolucji 3236 Zgromadzenie Ogólne ONZ potwierdziło niezbywalne prawa narodu palestyńskiego do samostanowienia, niezależności narodowej i suwerenności oraz powrotu do domostw⁹⁵, zaś w 1975 roku Zgromadzenie Ogólne ustanowiło Komitet do spraw Realizacji Niezbywalnych Praw Narodu Palestyńskiego (*Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People*)⁹⁶. Mimo braku własnego państwa, naród palestyński traktowany

⁸⁹ J. Jarząbek, dz. cyt., s. 69.

⁹⁰ Tamże.

⁹¹ Tamże, s. 70.

⁹² Zgodnie z Palestyńską Kartą Narodową w wersji z 1964 roku, „Narodowość palestyńska jest wrodzoną i trwałą cechą, która nie zanika i przekazywana jest z ojca na syna”. (...) [R]ozproszenie arabskiego narodu palestyńskiego (...) nie pozbawia go jego palestyńskiej tożsamości i przynależności ani też ich nie unieważnia” (cyt. za: J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 238).

⁹³ A. Khalil, dz. cyt., s. 28.

⁹⁴ J. Białoćerkiewicz, dz. cyt., s. 131. Sami Palestyńczycy w Palestyńskiej Karcie Narodowej swoje prawo do samostanowienia określili następująco: „Arabski naród palestyński posiada pełne prawo do swej ojczyzny, a kiedy zakończy się proces jej wyzwolenia, będzie sprawować w niej suwerenną władzę wyłącznie wedle własnej woli i uznania” (cyt. za: J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 238).

⁹⁵ U.N. Doc. A/RES/3236 (XXIX), *Question of Palestine*, 22 November 1974.

⁹⁶ Warto nadmienić, iż jeszcze w 1948 roku Zgromadzenie Ogólne przyjęło pierwszą z wielu rezolucji w sprawie uchodźców palestyńskich i obrony ich praw, a w grudniu 1949 roku w ra-

jest jako podmiot prawa międzynarodowego – dysponuje prawem legacji (*vide* stała misja obserwacyjna Palestyny przy ONZ), posiada *ius tractatum* (czego przykładem jest porozumienie izraelsko-palestyńskie z 13 września 1993 roku), przysługuje mu również prawo udziału w pracach organizacji międzynarodowych (np. status obserwatora w ONZ, członkostwo w Lidze Państw Arabskich)⁹⁷.

Wspomniana wyżej świadomość narodowa Palestyńczyków kształtowała się głównie w walce przeciwko Izraelowi o własne państwo, jednak po II wojnie światowej, aż do lat sześćdziesiątych XX wieku, właściwie nie dysponowali oni własną reprezentacją polityczną⁹⁸. Dopiero w 1964 roku, podczas I Palestyńskiego Kongresu Narodowego, doszło do utworzenia Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP), skupiającej dziesięć największych organizacji palestyńskich, powołano też jej struktury, m.in. Palestyńską Radę Narodową (jej najwyższy organ), Komitet Wykonawczy (kierownictwo) i Palestyński Fundusz Narodowy. W dokumentach programowych OWP (w tym w Palestyńskiej Karcie Narodowej) Palestynę uznano za ojczyznę narodu palestyńskiego i za cel postawiono jej wyzwolenie⁹⁹. W 1974 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyznało OWP status obserwatora przy Zgromadzeniu oraz przy innych międzynarodowych konferencjach działających pod auspicjami ONZ, uznało ją również za jedyne go reprezentanta narodu palestyńskiego, mającego prawo do samostanowienia, suwerenności i niepodległości narodowej¹⁰⁰. Podobnie państwa arabskie, w tym samym roku podczas szczytu w Rabacie, uznały OWP za jedyne go reprezentanta interesów narodu palestyńskiego. Natomiast we wrześniu 1993 roku OWP została oficjalnie uznana za przedstawiciela narodu palestyńskiego przez rząd izraelski. Obecnie status nieczłonkowskiego państwa obserwatora w ONZ przysługuje nie OWP, lecz Palestynie, która posiada prawo udziału w sesjach Zgromadzenia Ogólnego, zaś terytoria palestyńskie administrowane są (przynajmniej w pewnym zakresie) przez władze Autonomii Palestyńskiej¹⁰¹. Jednak do czasu utworzenia własnego państwa to naród palestyński

mach ONZ utworzono Agencję Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy i Zatrudnienia Uchodźców Palestyńskich na Bliskim Wschodzie (UNRWA).

⁹⁷ J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 157. Zob. też A. Khalil, dz. cyt., s. 26.

⁹⁸ Zob. *Konflikty...*, s. 188–189. W okresie tym na forum międzynarodowym interesy palestyńskie reprezentowała Liga Państw Arabskich, w skład której wchodził również przedstawiciel Palestyńczyków (zob. J. Modrzejewska-Leśniewska, dz. cyt., s. 520–521).

⁹⁹ *Konflikty...*, s. 190.

¹⁰⁰ Tamże. Por. A. Khalil, dz. cyt., s. 26.

¹⁰¹ W literaturze pojawiają się opinie, w świetle których jedyną uprawnioną do reprezentowania Palestyńczyków organizacją pozostaje OWP oraz jej instytucje, nawet jeśli w rzeczywistości władze Autonomii Palestyńskiej odgrywają coraz większą rolę na arenie międzynarodowej (A. Khalil, dz. cyt., s. 26). James L. Gelvin zwraca jednak uwagę na fakt, że w Palestyńskiej Radzie Narodowej przedstawiciele Palestyńczyków z diaspory ponad czterokrotnie przewyż-

pozostanie podmiotem prawa międzynarodowego¹⁰².

Kryterium „stałej ludności” w kontekście państwowości palestyńskiej uznać zatem należy za spełnione – istnieje bowiem określona społeczność, która na stałe zamieszkuje Strefę Gazy i Zachodni Brzeg Jordanu. Co więcej, w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych nie budzi też wątpliwości istnienie narodu palestyńskiego. Jedyny problem stanowić tu może wystarczający stopień kontroli władz Autonomii Palestyńskiej nad mieszkańcami Palestyny – władze te dysponują co prawda szeregiem kompetencji i uprawnień względem owej ludności, jednak tę jurysdykcję – jak wykazano poniżej – trudno określić jako niezależną, pełną albo wyłączną¹⁰³.

Kryterium dotyczące efektywnej władzy

Władza państwowa powinna być suwerenna, co oznacza władzę zwierzchnią i wyłączną na własnym terytorium oraz samodzielność i niezawisłość w stosunkach zewnętrznych¹⁰⁴. Polityczną reprezentację w postaci zorganizowanego i efektywnego „rządu” powinien posiadać również naród, który realizuje przysługujące mu prawo do samostanowienia. W przypadku narodu palestyńskiego rola ta przypadła Organizacji Wyzwolenia Palestyny, powstałej w 1964 roku z połączenia wielu różnych ugrupowań walczących o utworzenie państwa palestyńskiego. Jej zadaniem stało się koordynowanie działań wojskowych i politycznych wszystkich walczących Palestyńczyków. Początkowo traktowana jak ugrupowanie terrorystyczne, z czasem, w wyniku rezygnacji z walki zbrojnej na rzecz prowadzenia polityki ugody i budowania konsensusu, OWP zaczęła być postrzegana jako reprezentantka narodu palestyńskiego i uznawana za „jedyne prawowite przedstawicielstwo ludu palestyńskiego”, jak stwierdziły w 1974 roku rządy państw arabskich. W istocie, to głównie OWP – choć nie zawsze cieszyła się pochlebną opinią – dążyła do realizacji palestyńskich postulatów dotyczących utworzenia własnego państwa¹⁰⁵, cho-

szają liczebnie delegatów reprezentujących terytoria okupowane, choć proporcje liczby ludności wynoszą prawdopodobnie 2,5:1 (J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 245).

¹⁰² J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 157.

¹⁰³ T. Becker, dz. cyt. Według Guya Goodwin-Gilla, pełne członkostwo Palestyny w ONZ pociągnęłoby za sobą jeszcze jeden problem, a mianowicie konieczność zmiany reprezentacji z OWP na taką, która reprezentowałaby *de facto* nieistniejące państwo palestyńskie. Taka sytuacja może doprowadzić do pogorszenia sytuacji Palestyńczyków żyjących na uchodźctwie, którzy stracą wówczas swojego reprezentanta w ONZ. Przedstawiciel Palestyny reprezentowałby bowiem jedynie mieszkańców terytoriów palestyńskich, a większość uchodźców palestyńskich jest bezpaństwowcami lub posiada obywatelstwo państw trzecich (zob. D. Wach, *Palestyński wrzesień...*).

¹⁰⁴ J. Pieńkos, dz. cyt., s. 157.

¹⁰⁵ J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 237. OWP stała się też obok Izraela i państw arabskich trzecią siłą w konflikcie arabsko-izraelskim.

cięż dopiero w 1974 roku OWP oficjalnie obrała sobie za cel ustanowienie państwa palestyńskiego na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy. Początkowo zresztą władze OWP utrzymywały, iż państwo to będzie mieć charakter jedynie tymczasowy i będzie istnieć tylko do momentu wyzwolenia całego obszaru Palestyny. Dopiero po kilkunastu latach OWP przyjęła (aczkolwiek z pewnymi zastrzeżeniami) klauzulę z rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 242 potwierdzającą „suwerenność, integralność terytorialną i niezależność polityczną każdego państwa w regionie”, odnoszącą się zarówno do Izraela, jak i do państw arabskich¹⁰⁶.

Pewne zmiany dotyczące reprezentowania Palestyńczyków przyniosły porozumienia z Oslo. Podpisana we wrześniu 1993 roku Deklaracja Zasad zakładała m.in. utworzenie sprawnie działającej administracji na obszarach palestyńskiego samorządu. Rok później funkcjonować zaczęła Palestyńska Władza Narodowa (określana również mianem Autonomii Palestyńskiej¹⁰⁷) jako tymczasowa struktura administracyjna, powołana na okres pięciu lat, która miała zarządzać Strefą Gazy i częścią Zachodniego Brzegu do czasu zawarcia między Izraelem i OWP ostatecznego porozumienia pokojowego¹⁰⁸. Porozumienia takiego nie zawarto, Palestyńska Władza Narodowa pozostała zatem władzą tymczasową. Co istotne, w wyniku wyborów powszechnych w 1996 roku władze Autonomii uzyskały mandat i akceptację ludności zamieszkującej terytoria palestyńskie. Struktury Autonomii nie są jednak organami państwa palestyńskiego, choć zgodnie z zasadami procesu pokojowego miałyby stać się nimi docelowo¹⁰⁹. W praktyce ich funkcjonowanie porównać można do działalności władz państwowych, choć ich jurysdykcja z pewnością nie jest pełna i suwerenna¹¹⁰.

Powyższa sytuacja powoduje swoiste, wzajemne „nakładanie się” instytucji Autonomii Palestyńskiej i organów OWP. Brak przejrzystości w ich wzajemnych relacjach daje się zauważyć chociażby w przypadku Mahmuda Abbasa, który jest jednocześnie przewodniczącym Autonomii i OWP, zaś Fatah¹¹¹, którego jest liderem, to największa i najważniejsza frakcja polityczna, zarówno w rządzie na Zachodnim Brzegu, jak i w OWP. Organizacja Wyzwolenia Palestyny nie zakończyła zatem swojej działalności i z perspektywy ONZ nadal pozostaje „jedynym reprezentantem narodu palestyńskiego”. W istocie jednak zaobserwować można przesunięcie środka ciężkości w zakresie prowadzenia palestyńskiej polityki na rzecz władz Autonomii Palestyńskiej. Jednocześnie doszło do zmiany priorytetów – na dalszy plan

¹⁰⁶ Tamże, s. 248.

¹⁰⁷ Pisząc o tym podmiocie politycznym, w niniejszym artykule autor posługuje się obiema nazwami wymiennie.

¹⁰⁸ Zob. *Konflikty...*, s. 193.

¹⁰⁹ Tamże.

¹¹⁰ A. Khalil, dz. cyt., s. 26.

¹¹¹ Palestyński Ruch Wyzwolenia Narodowego.

odsunięto kwestię wyzwolenia Palestyny, a skupiono się na funkcjonowaniu quasi-państwa, które sprawuje władzę nad ludnością zamieszkującą terytoria okupowane. „Sprawa palestyńska”, niegdyś koncentrująca się na prawie narodu (w większości składającego się z członków diaspory) do samostanowienia, jest coraz bardziej zawężana do kwestii administrowania terytoriami palestyńskimi i/lub sprawowania funkcji władczych w ramach autonomii¹¹².

Skoro władze Autonomii Palestyńskiej miałyby stać się w przyszłości organami państwa palestyńskiego, z punktu widzenia prawa międzynarodowego ocenić należy ich efektywność, czyli fakt sprawowania rzeczywistej kontroli nad terytoriami palestyńskimi i ich mieszkańcami (w tym możliwość stanowienia i egzekwowania prawa) oraz niezależność w sprawowaniu tej kontroli od podmiotów zewnętrznych. Zgodnie z Deklaracją Zasad, jurysdykcja władz Autonomii objąć miała terytorium Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy jako jednej jednostki terytorialnej, z wyjątkiem spraw stanowiących przedmiot negocjacji, do których należą m.in. status Jerozolimy, osiedla żydowskie, obiekty i strefy militarne, uchodźcy palestyńscy, granice, stosunki zagraniczne i obywatele izraelscy. Władze Autonomii uzyskały zatem ograniczone kompetencje jurysdykcyjne, obejmujące tylko te „uprawnienia, obowiązki, obszary i kompetencje”, które zostały im przekazane, w pozostałym natomiast zakresie jurysdykcja nadal miała przysługiwać stronie izraelskiej. W rezultacie, terytoria palestyńskie podzielone zostały na trzy strefy:

1) Strefę A, obejmującą palestyńskie obszary zurbanizowane, na których władze Autonomii sprawują jurysdykcję cywilną oraz kompetencje związane z bezpieczeństwem;

2) Strefę B, obejmującą obszary wiejskie, na których władze Autonomii sprawują wyłącznie jurysdykcję cywilną;

3) Strefę C, obejmującą pozostałe obszary, w tym osiedla żydowskie, rejon Doliny Jordanu i drogi dojazdowe; obszary te podlegają wyłącznej kontroli Izraela.

Według Tala Beckera, w praktyce władze Autonomii Palestyńskiej nie posiadają kompetencji i uprawnień w sprawach, które mają zasadnicze znaczenie dla efektywnego i niezależnego rządu, takich jak kontrola i ochrona granic, kontrola przestrzeni powietrznej i w pewnym zakresie również bezpieczeństwo wewnętrzne. Becker podkreśla także brak pełnej kontroli władz Autonomii nad pewnymi obszarami uważanymi za terytoria palestyńskie. Ów brak wymaganego stopnia kontroli widoczny jest zwłaszcza w Strefie B i C, gdzie jurysdykcja Autonomii jest mocno ograniczona, a Izraelowi przysługują istotne kompetencje administracyjne. Nawet w Strefie A, w której zakres władzy Autonomii jest szerszy, nie jest ona sprawowana w sposób suwerenny i w pełni niezależny. Co więcej, z porozumień zawartych między stronami izraelską i palestyńską wynika, iż implementacja i realizacja wielu

¹¹² A. Khalil, dz. cyt., s. 26.

uprawnień i zobowiązań przypisanych władzom Autonomii wymaga zatwierdzenia władz Izraela lub kooperacji ze stroną izraelską¹¹³. Trudno zatem uznawać Palestyńską Władzę Narodową za niezależny rząd, skoro funkcje administracyjne, a nawet pewne kluczowe obszary kompetencji władczych, poddane palestyńskiej jurysdykcji, wymagają stałej współpracy z Izraelem, a często uprzedniego zezwolenia wydanego przez władze izraelskie¹¹⁴.

Brak faktycznej niezależności i skutecznej jurysdykcji w sprawach dotyczących podstawowych funkcji państwa, takich jak kontrola graniczna i celna, kontrola przestrzeni powietrznej i morskiej, czy bezpieczeństwo wewnętrzne i obrona, mogą stać na przeszkodzie w uznaniu władz Autonomii Palestyńskiej za władzę efektywną. Zdaniem Scotta Pega, Autonomia dysponuje jednak uznawanymi kompetencjami dotyczącymi określonych obszarów działalności, zagwarantowanymi w umowach międzynarodowych. Sytuacja Autonomii Palestyńskiej jest zatem bez wątpienia korzystniejsza niż wspólnot bądź obszarów, których autonomię zapewnia i chroni tylko prawo wewnętrzne lub konstytucja. Model ten potencjalnie może mieć istotny wpływ na przyszłą transformację Palestyny z państwa *de facto* w państwo *de iure*¹¹⁵. Natomiast według E. Samson, przekazanie Palestyńskiej Władzy Narodowej kontroli nad częścią terytorium Palestyny to krok, który pozwoli jej udowodnić jej zdolność do funkcjonowania jako niezależny rząd (utrzymujący pokojowe stosunki z sąsiednimi państwami) i w rezultacie wesprzeć tworzenie fundamentów pod przyszłe, suwerenne państwo¹¹⁶.

Elementem państwowości, w Konwencji z Montevideo wymienianym odrębnie, aczkolwiek ściśle związanym ze sprawowaniem efektywnej władzy, jest zdolność utrzymywania stosunków z innymi państwami, czyli taki stopień niezależności od jakiegokolwiek innego państwa, który umożliwia prowadzenie własnych stosunków zagranicznych. Niewątpliwie w realizacji tego wymogu pomóc mógłby fakt uznania Palestyny za podmiot prawa międzynarodowego i nawiązanie stosunków dyplomatycznych¹¹⁷. Według OWP, w połowie 2011 roku liczba państw członkow-

¹¹³ Dotyczy to np. pozwoleń na wjazd na terytoria palestyńskie albo wyrażenia zgody na zameldowanie.

¹¹⁴ T. Becker, dz. cyt., *passim*.

¹¹⁵ Zob. W. R. Slomanson, dz. cyt., s. 13.

¹¹⁶ E. Samson, dz. cyt., s. 962.

¹¹⁷ Podkreślić przy tym należy, iż nawiązanie stosunków dyplomatycznych traktuje się co prawda jako równoznaczne z uznaniem państwa, ale zależność ta nie działa w odwrotnym kierunku, zatem uznanie państwa nie musi pociągać za sobą nawiązania stosunków dyplomatycznych (J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 163).

skich ONZ, które uznały Palestynę¹¹⁸, wynosiła 122¹¹⁹, natomiast do połowy 2015 roku liczba ta wzrosła do 135 (jest to około 70% państw członkowskich ONZ)¹²⁰. W sposób dorozumiany Palestynę uznał Watykan, podpisując z nią (w czerwcu 2015 roku) szczegółową umowę dotyczącą istotnych aspektów życia i działalności Kościoła w „Państwie Palestyńskim”¹²¹. Z kolei relacje zbliżone formą do stosunków dyplomatycznych – z uwagi na brak uznania – zawarł z Autonomią Suwerenną Zakon Kawalerów Maltańskich. Pewną formą poparcia „sprawy palestyńskiej” stało się też nadanie Palestynie, w dniu 4 października 2011 roku, statusu obserwatora przez Radę Europy. W głosowaniu zdecydowana większość państw członkowskich tej organizacji poparła wniosek, a nadany status pozwala przedstawicielom Palestyny na uczestniczenie w obradach i zabieranie głosu, przy zastrzeżeniu braku możliwości głosowania¹²². Przychylna Palestyńczykom zdaje się być również Unia Europejska – w grudniu 2009 roku Rada UE przyjęła projekt dokumentu, w którym Unia uznaje państwo palestyńskie ze Wschodnią Jerozolimą jako jej stolicą¹²³, zaś pięć lat później, w grudniu 2014 roku, Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której uznaje Palestynę jako państwo, przy jednoczesnym poparciu idei istnienia dwóch niezależnych państw, akceptacji granic sprzed 1967 roku i uznaniu Jerozolimy jako stolicy zarówno Izraela, jak i Palestyny¹²⁴.

¹¹⁸ Należy jednak zaznaczyć, że określenie „Palestyna”, użyte wobec przedstawicieli OWP przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji 43/177 z 1988 roku, wiele państw i organizacji międzynarodowych używa w odniesieniu zarówno do państwa palestyńskiego, jak i do Autonomii Palestyńskiej, bez względu na fakt uznania czy istniejące relacje między tymi państwami i organizacjami a władzami Autonomii bądź OWP.

¹¹⁹ *Recognizing the Palestinian State on the 1967 border & Admission of Palestine as a Full Member of the United Nations*, PLO Negotiations Office, http://www.nad-plo.org/userfiles/file/fact%20sheet/who%20and%20why%20recognize%20Palestine%20Factsheet%20-%20english%20July%202011_.pdf, odczyt z dn. 05.12.2011.

¹²⁰ Permanent Observer Mission of the State of Palestine to the United Nations, *Diplomatic Relations*, <http://palestineun.org/about-palestine/diplomatic-relations/>, odczyt z dn. 15.06.2015.

¹²¹ *Podpisanie umowy między Watykanem a Państwem Palestyńskim*, http://pl.radiovaticana.va/news/2015/06/26/podpisanie_umowy_mi%C4%99dzy_watykanem_a_pa%C5%84stwem_palesty%C5%84skim/1154304, odczyt z dn. 28.07.2015. Prawo międzynarodowe dopuszcza tzw. uznanie dorozumiane (*per facta concludentia*), wynikające z postępowania państwa, z którego można wywnioskować w sposób niebudzący wątpliwości wolę uznania np. innego państwa. Uznanie dorozumiane może przejawiać się w zawarciu umowy dwustronnej między państwem uznającym i uznawanym albo w nawiązaniu między nimi stosunków dyplomatycznych lub konsularnych. Nie można jednak domniemywać uznania z faktu zawarcia umowy wielostronnej albo podjęcia negocjacji dwustronnych (J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 163. Zob. też J. Quigley, *Palestine...*, s. 760).

¹²² Zob. A. Żebrowska, dz. cyt.

¹²³ Council of the European Union, *Council Conclusions on the Middle East Peace Process*, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.27026!menu/standard/file/111829.pdf, odczyt z dn. 05.12.2011.

¹²⁴ *European Parliament resolution on recognition of Palestine statehood*, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20141212IPR01105/html/European-Parliament->

Warto zaznaczyć, iż prowadzeniem stosunków zagranicznych zajmuje się OWP, która posiada członkostwo lub status obserwatora w niektórych organizacjach międzynarodowych i która może reprezentować siebie, Palestynę lub Palestyńską Władzę Narodową, w zależności od sytuacji. W wielu państwach OWP utrzymuje ponadto swoje biura, przy czym w państwach, które uznały państwowość Palestyny, utworzyła ambasady, a w pozostałych państwach utrzymuje delegacje lub misje. Natomiast w Ramallah i Gazie funkcjonują misje lub biura państw, które zdecydowały się nawiązać stosunki bilateralne z Autonomią Palestyńską. Warto również dodać, że państwa, które uznały państwo palestyńskie, decydują się na akredytowanie przy OWP (jako odpowiednika rządu na uchodźstwie) swoich ambasadorów, rezydujących w państwach trzecich. Rezultatem dyplomatycznej aktywności OWP są ponadto umowy międzynarodowe zawarte przez OWP z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi – przykładowo, w 1997 roku OWP zawarła ze Wspólnotą Europejską tymczasową umowę stowarzyszeniową w sprawie handlu i współpracy, a w 1998 roku podpisała na rzecz Autonomii Palestyńskiej tymczasowe porozumienie z państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). W 2014 roku Palestyńska Władza Narodowa związała się również kilkunastoma kluczowymi dla systemu prawa międzynarodowego umowami wielostronnymi, w tym Konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku, Konwencją wiedeńską o stosunkach konsularnych z 1963 roku, Konwencją wiedeńską o prawie traktatów z 1969 roku, oboma Paktami Praw Człowieka z 1966 roku oraz czterema Konwencjami genewskimi o ochronie ofiar wojny z 1949 roku¹²⁵.

W literaturze pojawiają się również opinie, w świetle których Palestyńskiej Władzy Narodowej nie przyznano kompetencji do prowadzenia stosunków zagranicznych. Zgodnie bowiem z art. IX (5) Porozumienia z Oslo, Autonomia nie dysponuje czynnym i biernym prawem legacji (nie może np. wysyłać ani przyjmować przedstawicieli dyplomatycznych) i jedynie w ściśle określonych sprawach OWP (nie władze Autonomii) może uczestniczyć w negocjacjach i podpisywać umowy na rzecz Autonomii z państwami i organizacjami międzynarodowymi¹²⁶. Zatem

resolution-on-recognition-of-Palestine-statehood, odczyt z dn. 28.07.2015.

¹²⁵ Szerzej – zob. A. Szarek-Zwijacz, dz. cyt., s. 510. Autorka wskazuje również na żywą reakcję społeczności międzynarodowej w związku z przystąpieniem Palestyny w 2015 roku do Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, „co w połączeniu z faktem, że dzień wcześniej rząd Palestyny złożył (...) deklarację na podstawie art. 12 ust. 3 Statutu MTK o uznaniu jurysdykcji Trybunału wobec zbrodni popełnionych od 13.6.2014 r., poskutkowało wszczęciem wstępnego badania sprawy przez Prokuratora” (tamże, s. 511). Szerzej na ten temat – zob. B. Krzan, *Trudne początki palestyńskich relacji z Międzynarodowym Trybunałem Karnym*, [w:] *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2015, s. 363–366.

¹²⁶ Umowy te mogą dotyczyć: kwestii gospodarczych, kulturalnych, naukowych i oświatowych oraz uzgodnień w zakresie otrzymywanej od darczyńców pomocy i regionalnych planów rozwoju.

fakt, iż OWP – sygnatariusz szeregu porozumień zawartych z Izraelem – korzysta ze swych uprawnień raczej „na rzecz” Palestyńskiej Władzy Narodowej niż „w ich imieniu”, dowodzi, że nie są to kompetencje władz Autonomii wykonywane przez OWP jako ich przedstawiciela, lecz że OWP podejmuje działania w ramach własnych kompetencji, które mają przynosić korzyść Autonomii Palestyńskiej. Tym samym, to OWP, a nie władze Autonomii, jest odpowiedzialna za stosunki zagraniczne. Instytucje i organy Palestyńskiej Władzy Narodowej nie mają więc ani uprawnień, ani możliwości swobodnego prowadzenia stosunków zagranicznych w sposób niezależny i nieograniczony¹²⁷.

Do przedstawionych wyżej aspektów kwestionujących poziom efektywności władz Autonomii Palestyńskiej dodać należy polityczny rozłam, do jakiego doszło wśród ugrupowań palestyńskich po 2006 roku, kiedy w wyniku demokratycznych wyborów parlamentarnych zwyciężył wywodzący się z Bractwa Muzułmańskiego Hamas (Islamski Ruch Oporu)¹²⁸. Mimo odniesionego zwycięstwa oraz pod naciskiem społeczności międzynarodowej, Hamas wyraził wówczas zgodę na utworzenie z Fatahem (Palestyńskim Ruchem Wyzwolenia Narodowego) rządu jedności narodowej. Niemniej jednak między obu ugrupowaniami nie układało się dobrze, wręcz przeciwnie, wciąż narastał konflikt, aż w styczniu oraz w maju 2007 roku doszło między nimi do starć zbrojnych, w czerwcu zaś Hamas rozgromił siły Fatahu w Strefie Gazy. W rezultacie tych zajęć, przewodniczący Abbas zdecydował się na rozwiązanie parlamentu, zdymisjonowanie rządu i wprowadzenie stanu wyjątkowego. Decyzjom tym nie chciał podporządkować się rząd Hamasu i w rezultacie w Autonomii Palestyńskiej zaczęły funkcjonować dwa ośrodki rządowe – Hamasu w Strefie Gazy i Fatahu na Zachodnim Brzegu Jordanu, przy czym każdy z nich uważał się za jedyną prawowitą władzę w Palestynie¹²⁹.

Co prawda Hamas i Fatah podejmowały próby połączenia swych sił i zawarcia porozumienia, jednak kończyły się one niepowodzeniem. Kompromis – dość niespodziewanie – udało się osiągnąć w kwietniu 2011 roku, gdy obie frakcje podpi-

¹²⁷ T. Becker, dz. cyt., *passim*. Odmienne uważa J. Jarząbek, według którego „podpisanie porozumień pokojowych z Oslo i powstanie Palestyńskiej Władzy Narodowej zapoczątkowały proces marginalizacji roli OWP. Autonomia Palestyńska, niezależnie od tego, czy taki był zamiar jej twórców, przejęła rolę pełnioną wcześniej przez OWP niemal na wszystkich polach. (...) Nawet reprezentowanie interesów narodu palestyńskiego na arenie międzynarodowej, które w myśl układów z Oslo miało pozostać w gestii OWP, jest w praktyce realizowane przez prezydenta, premiera i Ministerstwo Spraw Zagranicznych Autonomii Palestyńskiej” (J. Jarząbek, dz. cyt., s. 79–80).

¹²⁸ O wzajemnych relacjach między Hamasem a władzami Autonomii Palestyńskiej – zob. B. Mielnik, *Hamas i Strefa Gazy v. Izrael i Palestyna*, [w:] *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2015, s. 412–418.

¹²⁹ Zob. D. Benoliel, R. Perry, dz. cyt., s. 104. Zob. też *How Hamas Took Over the Gaza Strip*, BBC News, 15.06.2007, http://www.news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6748621.stm, odczyt z dn. 05.12.2011.

sały dokument zakładający utworzenie kolejnego rządu jedności narodowej, który miał doprowadzić do wyborów w Autonomii Palestyńskiej¹³⁰. Kolejnym krokiem ku pojednaniu stało się podpisanie w lutym 2012 roku przez przedstawicieli Fatahu i Hamasu (w obecności katarskiego emira Hamada ibn Chalifa As-Saniego) tzw. Deklaracji z Dohy, w świetle której Mahmud Abbas zgodził się podjąć zadania przewodniczenia tymczasowemu rządowi jedności narodowej, który miał przygotować nowe wybory prezydenckie i parlamentarne na obszarze Autonomii Palestyńskiej oraz podjąć działania zmierzające do odbudowy Strefy Gazy. Przedmiotem negocjacji miały być ponadto kwestie związane z członkostwem Hamasu w OWP¹³¹. Brak postępu w dalszych negocjacjach skłonił ostatecznie Mahmuda Abbasa do powierzenia w połowie maja 2012 roku misji utworzenia nowego gabinetu dotychczasowemu szefowi rządu Salamowi Fajjadowi, co w rezultacie po raz kolejny doprowadziło do pogłębienia różnic pomiędzy obu palestyńskimi frakcjami¹³². W kwietniu 2013 roku rząd Fajjada podał się co prawda do dymisji, a zaprzysiężony w czerwcu tego samego roku nowy gabinet kierowany przez Rami Hamdallaha miał charakter przejściowy i dopiero 2 czerwca 2014 roku doszło do zaprzysiężenia rządu (na czele z Hamdallahem), w skład którego weszli – na podstawie wcześniejszego porozumienia – zarówno członkowie Fatahu, jak i Hamasu¹³³. Należy jednak dodać, że osiągnięte porozumienie nie zakończyło sporów między obu frakcjami – przykładowo, pod koniec listopada 2014 roku rzecznik Hamasu, Sami Abu Zuhri, oświadczył, iż wspólny rząd zakończył swą działalność, z uwagi na wygaśnięcie udzielonego mu na sześć miesięcy mandatu¹³⁴, natomiast Fatah zaprzeczył, jakoby brak postępów w realizacji nałożonych na rząd zadań (w tym zorganizowanie w przeciągu owych sześciu miesięcy wyborów) miał być powodem jego rozwiązania¹³⁵. Ostatecznie doszło do zerwania współpracy między Hamasem i Fatahem, prezydent Abbas zarzucił bowiem Hamasowi, że współpracuje z Izraelem nad podziałem Palestyny¹³⁶.

¹³⁰ D. Wach, *Palestyńczycy chcą pojednania, nie rewolucji*, <http://www.psz.pl/tekst-37689/Palestynyczcy-chca-pojednania-nie-rewolucji>, odczyt z dn. 12.01.2012.

¹³¹ D. Wach, *Palestyna: Abbas zostanie premierem Autonomii*, <http://www.psz.pl/tekst-40877/Palestyna-Abbas-zostanie-premierem-Autonomii>, odczyt z dn. 06.02.2012.

¹³² W. Lizak, *Bliski Wschód...*, s. 157.

¹³³ *Palestinian unity government sworn in by Mahmoud Abbas*, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27660218>, odczyt z dn. 28.07.2015.

¹³⁴ *Hamas says unity government is over*, <http://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Hamas-rejects-Abbas-claim-that-it-colluded-with-Israel-and-says-unity-government-is-over-383264>, odczyt z dn. 28.07.2015; *Hamas: Palestinian unity govt has expired*, <http://www.maannnews.com/Content.aspx?id=743683>, odczyt z dn. 28.07.2015.

¹³⁵ *Fatah official denies unity government mandate has ended*, <http://www.timesofisrael.com/fatah-official-denies-unity-government-mandate-has-ended/>, odczyt z dn. 28.07.2015.

¹³⁶ B. Mielnik, dz. cyt., s. 418. Jak jednak trafnie konstatuje autorka, „[z]arzuty [te] o tyle wydają się bezpodstawne, że Hamas i Izrael nie utrzymują wzajemnych relacji i wszelkie roz-

Co istotne, wejście Hamasu do rządu palestyńskiego w wyniku porozumienia zawartego z Fatahem znacznie utrudnia osiągnięcie porozumienia z Izraelem. Hamas deklaruje bowiem, iż jego nadrzędnym celem natury politycznej jest wyzwolenie Palestyny, jednak w przeciwieństwie do OWP odmawia uznania państwa Izrael i poparcia rozwiązania dwupaństwowego¹³⁷. Poza tym, realizowana przez Hamas w ramach walki zbrojnej mordercza taktyka – samobójcze zamachy bombowe – zraziły do niego społeczność międzynarodową, co więcej, ugrupowanie to jest uważane przez Izrael i niektóre państwa zachodnie za organizację terrorystyczną. Paradoksalnie więc, powołanie rządu jedności narodowej może wpłynąć na większą efektywność władz palestyńskich i umożliwić Palestynie spełnienie jednego z warunków państwowości, ale jednocześnie utrudnić bądź nawet uniemożliwić uznanie tej państwowości przez inne państwa, a przynajmniej niektóre z nich. Biorąc jednak pod uwagę potrzebę zrewidowania przez Hamas swoich poglądów i form aktywności w obliczu przemian, jakie zaszły w państwach arabskich, zarówno w rezultacie Arabskiej Wiosny, jak i jej następstw na Bliskim Wschodzie, można liczyć na większe upolitycznienie działalności tego ugrupowania, zauważalna jest również stopniowa rezygnacja Hamasu z dotychczasowej strategii opartej głównie na terroryzmie, co z pewnością lepiej przysłuży się palestyńskiej państwowości¹³⁸.

mowy, nawet te, które dotyczą ich bezpośrednio, są prowadzone przez pośredników” (tamże).

¹³⁷ J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 266. Warto tu również zacytować fragment “Memorandum wstępnego” Hamasu: „Hamas jest ruchem walki ludowej, który dąży do wyzwolenia całego obszaru Palestyny, od Morza Śródziemnego aż po rzekę Jordan. Jego ideologia i polityka oparte są na nauce i prawodawczej tradycji islamu. Ruch ten z radością przyjmuje do swych szeregów wszystkich tych, którzy wierzą w jego idee i poglądy oraz gotowi są ponieść konsekwencje uczestnictwa w świętej wojnie o wyzwolenie Palestyny i ustanowienie na jej terytorium niepodległego islamskiego państwa” (cyt. za: J. L. Gelvin, dz. cyt., s. 269–270). Zob. też J. Jarząbek, dz. cyt., s. 103–106.

¹³⁸ Hamas zdecydował się na stosowanie pokojowych form sprzeciwu, takich jak protesty, marsze, manifestacje i bojkot produktów izraelskich, zasadniczo po incydencie z „Flotyllą Wolności” u wybrzeży Strefy Gazy w maju 2010 roku. Jak stwierdził jeden z przedstawicieli Hamasu, Salah Bardawil, Hamas zaczął doceniać rolę, jaką w jego legitymizacji odgrywa poparcie udzielane przez społeczność międzynarodową, a działania terrorystyczne i ataki rakietowe potępia, uważając, że przynoszą efekt przeciwny do zamierzonego (Ch. Levinson, *Israel's Foes Embrace New Resistance Tactics*, „Wall Street Journal”, 02.07.2010, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704638504575318390063707222>, odczyt z dn. 28.07.2015). Jednak to nie zmiana taktyki Hamasu, lecz kwestie proceduralne wpłynęły na decyzję Trybunału Sprawiedliwości UE (z grudnia 2014 roku) nakazującą usunięcie Hamasu z unijnej listy organizacji terrorystycznych, przy czym aktywa organizacji na terenie UE miały pozostać na razie zamrożone (*EU Court takes Hamas off terrorist organisations list*, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30511569>, odczyt z dn. 16.06.2015). W związku jednak z postępowaniem apelacyjnym dotyczącym tej decyzji (które może trwać około półtora roku), Hamas nie został ze wspomnianej listy skreślony (*EU keeps Hamas on terror list despite court ruling*, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4641700,00.html>, odczyt z dn. 16.06.2015).

Instytucja uznania państwa a kwestia Palestyny

Ze względu na brak możliwości uregulowania statusu Palestyny w drodze rozmów pokojowych z Izraelem, władze Autonomii Palestyńskiej podjęły w ostatnich latach samodzielne kroki mające doprowadzić do utrwalenia w społeczności międzynarodowej przekonania o istnieniu państwa palestyńskiego¹³⁹. Efektem tych zabiegów jest wzrastająca liczba państw uznających podmiotowość prawnomiędzynarodową Palestyny oraz połowiczny sukces w postaci statusu nieczłonkowskiego państwa obserwatora w ramach ONZ. Jeśli jednak przyjąć – zgodnie z poglądem Philipa C. Jessupa – iż uznanie państwa to „akt, poprzez który inne państwo przyznaje, że uznawany podmiot polityczny posiada atrybuty państwa”¹⁴⁰, władzom Autonomii trudno liczyć na to, by wspomniany status był jednocześnie „przepustką” do państwowości – brak spełnienia prawnych kryteriów państwowości może bowiem posłużyć jako argument przemawiający za odmową uznania¹⁴¹. Proces państwowotwórczy ma charakter pozaprawny, zaś przyjęte w prawie międzynarodowym kryteria państwowości stanowią miernik legalności tego procesu. Są to kryteria obiektywne, odnoszące się do sfery faktów, zatem ich spełnienie przez daną jednostkę geopolityczną powinno skutkować uznaniem tej jednostki za państwo¹⁴².

Rzecz jednak w tym, że instytucja uznania w prawie międzynarodowym – choć polega na stwierdzeniu istnienia pewnych faktów i gotowości respektowania związanych z tym skutków prawnych¹⁴³ – ma charakter polityczny i może zależeć od aktualnego trendu w polityce poszczególnych państw albo od układu sił na arenie międzynarodowej¹⁴⁴. Uznanie jest ponadto aktem jednostronnym i suwerennym (należącym do kompetencji najwyższych organów państwowych) i jako takie pozostaje w sferze swobodnej decyzji poszczególnych członków społeczności międzynarodowej. Innymi słowy, nie istnieje prawny obowiązek uznania, co więcej, obowiąz-

¹³⁹ W. Lizak, *Bliskowschodnie znaki zapytania*, „Rocznik Strategiczny 2014/15”, t. 20, s. 281.

¹⁴⁰ Cyt. za: P. Saganek, *Akty jednostronne państw w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2010, s. 456.

¹⁴¹ Oczywiście, przyjęcie do ONZ – jakkolwiek uznać je można za najbardziej emfaticzny dowód państwowości – nie jest wcale konieczne. Historia ONZ zna przecież przypadki, gdy państwo powstało i funkcjonowało na arenie międzynarodowej, choć nie było członkiem Organizacji – na przykład Izrael przed przyjęciem do ONZ istniał już jako państwo (zob. *Editorial: The Birth of Israel and Palestine – The Ifs of History, Then and Now*, „European Journal of International Law” 2011, nr 22 (3), s. 622).

¹⁴² Zob. H. Lauterpacht, dz. cyt., s. 6 („[U]znanie wspólnoty politycznej za państwo oznacza stwierdzenie, że spełnia ono warunki państwowości wymagane przez prawo międzynarodowe”). Podobnie – H. Kelsen, *Principles of International Law*, wyd. II, New York 1966, s. 270 („[P]aństwo narusza prawo międzynarodowe i tym samym narusza prawa innych państw, jeśli uznaje za państwo wspólnotę, która nie spełnia wymagań prawa międzynarodowego”).

¹⁴³ W. Góralczyk, S. Sawicki, dz. cyt., s. 149.

¹⁴⁴ W. Czapliński, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 293.

zek ten nie występuje nawet w przypadku istnienia faktów uzasadniających uznanie¹⁴⁵. Zatem uznanie nowego państwa to akt prawny, za pomocą którego „państwo lub państwa oświadczają lub milcząco przyjmują, że istniejącą organizację terytorialną uważają za państwo ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami”¹⁴⁶, przy czym ocena stopnia, w jakim ta organizacja terytorialna spełnia wymagania podmiotowości, należy do poszczególnych państw¹⁴⁷.

Konsekwencją swobody państw w zakresie uznania jest brak w prawie międzynarodowym jednoznacznych reguł dotyczących tej instytucji, a skoro nie ma żadnej normy prawnej regulującej zagadnienie uznania państwa, instytucja ta jest właściwie narzędziem praktyki. Dlatego decyzja o uznaniu lub jego odmowie pozostaje kwestią nie tyle prawną, co polityczną¹⁴⁸. W doktrynie prawa międzynarodowego sformułowano jednak dwie podstawowe teorie na temat istoty uznania państwa – teorię deklaratywną i teorię konstytutywną.

Według teorii deklaratywnej, państwo staje się podmiotem prawa międzynarodowego z chwilą swego powstania, a uznanie go przez inne państwa tylko potwierdza ten stan, rozszerza zakres uprawnień oraz normalizuje jego pozycję międzynarodową; zgodnie z tą teorią, prawnomiędzynarodowe skutki uznania powstają z chwilą, gdy sytuacja faktyczna spełnia prawnomiędzynarodowe warunki uznania¹⁴⁹.

Teoria konstytutywna natomiast wychodzi z założenia, że faktyczny byt państwa jest co prawda niezależny od uznania go przez inne państwa, ale takie uznanie jest koniecznym warunkiem nabycia podmiotowości prawnomiędzynarodowej; w świetle tej teorii, prawnomiędzynarodowe skutki uznania powstają dopiero z momentem uznania¹⁵⁰.

Sprzecznosc między tymi teoriami powoduje, iż w praktyce państwa w konkretnym przypadku opowiadają się za tą z nich, która lepiej „służy” ich interesom i „zabezpiecza” ich pozycję międzynarodową, co potwierdza tylko fakt upolitycznienia instytucji uznania¹⁵¹. Współcześnie zauważa się jednak, że zarówno praktyka międzynarodowa, jak i większość doktryny, zdaje się przychylić do teo-

¹⁴⁵ R. Bierzanek, J. Symonides, dz. cyt., s. 143. W literaturze przedmiotu pojawiły się jednak głosy, że w przypadku spełnienia prawnych kryteriów państwowości pozostałe państwa mają obowiązek uznania nowego podmiotu (zob. J. Barcik, T. Srogosz, dz. cyt., s. 167).

¹⁴⁶ W. Góralczyk, S. Sawicki, dz. cyt., s. 151.

¹⁴⁷ R. Bierzanek, J. Symonides, dz. cyt., s. 144.

¹⁴⁸ J. Pieńkos, dz. cyt., s. 165–166.

¹⁴⁹ L. Antonowicz, dz. cyt., s. 60.

¹⁵⁰ Tamże. Szerzej na temat obu teorii – zob. J. Crawford, dz. cyt., s. 19–26; P. Saganeck, dz. cyt., s. 458–461.

¹⁵¹ Biorąc pod uwagę, iż każdy przypadek powstania państwa ma charakter szczególny, można ewentualnie przyjąć, że w niektórych sytuacjach, takich jak dekolonizacja, uznanie ma w istocie charakter deklaracyjny, natomiast w bardziej kontrowersyjnych przypadkach uznanie, zwłaszcza przez większą liczbę państw, nawet jeśli nie jest konstytutywne ontologicznie,

rii deklaratywnej¹⁵². Wywodzi się ją często od prawa do samostanowienia, w tym sensie, iż powszechne uznanie prawa narodu do posiadania własnego państwa nie może prowadzić do sytuacji, w której istnienie takiego państwa uzależnione jest od opinii podmiotów trzecich¹⁵³. Zastanawiać więc może, dlaczego nowo powstałe państwa tak zabiegają o uznanie przez członków społeczności międzynarodowej. Odpowiedź jest prosta – uznanie choćby czasowo tylko przez część tej społeczności jest koniecznym warunkiem uczestniczenia danego państwa w obrocie prawnomiędzynarodowym¹⁵⁴. Należy pamiętać, że „uznanie ma duży wpływ na charakter stosunków państwa nowo powstałego z innymi państwami i na jego zdolność do działania, dlatego też dla żadnego państwa nie może być obojętne, czy jest ono uznawane, czy nie”¹⁵⁵. Według K. Skubiszewskiego, „Państwo, które nie zostało uznane albo które uzyskało uznanie tylko ze strony ograniczonej liczby państw, z trudnością realizuje niektóre uprawnienia przysługujące mu na podstawie prawa międzynarodowego. Państwo nieuznane nie bierze udziału w życiu międzynarodowym albo czyni to w ograniczonym stopniu. Dlatego też uznanie odgrywa poważną rolę w zakresie wykonywania przez państwo wielu przysługujących mu uprawnień i ciążących na nim obowiązków międzynarodowych”¹⁵⁶. Teoria konstytutywna odgrywać może ponadto ważną rolę w sytuacjach, w których nie ma jasności co do trwałego istnienia trzech elementów państwa¹⁵⁷. Ma to szczególne znaczenie dla Palestyny, w odniesieniu do której pojawiają się opinie kwestionujące spełnienie przez nią wszystkich albo przynajmniej niektórych kryteriów państwowości¹⁵⁸.

to w sensie prawnym jest warunkiem koniecznym do nabycia podmiotowości prawnomiędzynarodowej (zob. *Editorial: The Birth of Israel...*, s. 622).

¹⁵² Na gruncie teorii deklaratywnej stały m.in. Mieszany (Polsko-Niemiecki) Trybunał Arbitrażowy w sprawie *Deutsche Continental Gas Gesellschaft v. Państwo Polskie* („Uznanie państwa nie jest konstytutywne, lecz po prostu deklaratywne. Państwo istnieje samo z siebie, a uznanie jest niczym innym, jak potwierdzeniem tego bytu przez państwo, od którego pochodzi”) oraz Komitet Badinter w Opinii Nr 1 („Istnienie lub upadek państwa jest kwestią faktów; uznanie przez inne państwa wywiera jedynie skutki deklaratywne”). Podobnie, w art. 13 Bogotańskiej Karty Organizacji Państw Amerykańskich z 1948 roku (*Charter of the Organization of American States*, Bogota, 30 April 1948, „United Nations Treaty Series”, vol. 119, No. 1609, 1952, s. 48–92) stwierdzono, że „istnienie polityczne państwa nie zależy od uznania go przez inne państwa. Nawet przed uznaniem państwo ma prawo bronić całości swego terytorium i niepodległości, dbać o swe istnienie i dobrobyt”).

¹⁵³ W. Czapliński, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 292.

¹⁵⁴ L. Antonowicz, dz. cyt., s. 61.

¹⁵⁵ W. Góralczyk, S. Sawicki, dz. cyt., s. 152. Por. J. Crawford, dz. cyt., s. 23.

¹⁵⁶ Cyt. za: W. Góralczyk, S. Sawicki, dz. cyt., s. 152.

¹⁵⁷ W. Czapliński, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 293; J. Crawford, dz. cyt., s. 28.

¹⁵⁸ W literaturze dotyczącej stosunków izraelsko-palestyńskich rozważany był ponadto pogląd, w świetle którego Izrael w sposób dorozumiany uznał prawnomiędzynarodową podmiotowość Palestyny, m.in. poprzez przystąpienie do negocjacji z jej przedstawicielami (podczas

W prawie międzynarodowym akceptuje się także uznanie kolektywne, dokonywane wspólnie przez grupę państw lub przez organizację międzynarodową. Ta forma uznania, w przypadku, gdy jest ono wyraźne (np. dana organizacja przyjęła stosowną uchwałę dotyczącą uznania nowego państwa), w doktrynie zasadniczo nie budzi zastrzeżeń, co zresztą potwierdza praktyka międzynarodowa¹⁵⁹. W kontekście uznania, wśród przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego brak jednak zgody, jakie skutki wywołuje przyjęcie danej jednostki geopolitycznej w poczet członków organizacji międzynarodowej. Część doktryny uważa, iż działanie takie jest równoznaczne z uznaniem podmiotowości państwa, przy czym nie można domniemywać uznania z faktu wspólnego uczestniczenia w organizacji międzynarodowej¹⁶⁰. Przykładowo, jeśli państwo zostało przyjęte do ONZ (lub innej organizacji o charakterze uniwersalnym, np. UNESCO), nie oznacza to automatycznie jego uznania przez członków organizacji, które dotąd tego nie uczyniły¹⁶¹. Takie przyjęcie implikuje natomiast uznanie kandydata za państwo przez wszystkie lub przynajmniej te państwa członkowskie, które głosowały za wnioskiem w takiej sprawie¹⁶². Co więcej, jeżeli statut danej organizacji międzynarodowej zakłada, że jej członkami mogą być tylko państwa, przyjęcie określonego podmiotu do niej

których toczyły się rozmowy na temat granic Palestyny, a tylko państwa mają granice), czy w związku z faktem uznania OWP za reprezentantkę narodu palestyńskiego. Jeśli bowiem przyjąć, że uznanie jest aktem dokonywanym przez państwa, to z faktu uznania Izraela przez OWP w 1993 roku można wnioskować, że Izrael potraktował członków delegacji OWP jak przedstawicieli władz państwowych. Innymi słowy, jeśli Izrael traktował Palestynę jak państwo, to milcząco uznał jej podmiotowość (zob. J. Quigley, *Palestine...*, s. 758–761). W istocie, prawo międzynarodowe – jak już wyżej wspomniano – dopuszcza tzw. uznanie dorozumiane (A. Szarek-Zwijacz, dz. cyt., s. 515. Zob. też J. Quigley, *The Palestine Declaration to the International Criminal Court: The Statehood Issue*, „Rutgers Law Records” 2009, vol. 35, s. 4).

¹⁵⁹ Przykładowo, w 1996 roku Rada UE przyjęła deklarację w sprawie uznania przez państwa członkowskie UE Republiki Federacyjnej Jugosławii, ustalając przy tym wspólne dla państw UE warunki uznania (zob. European Community, *Declaration on Yugoslavia and on the Guidelines on the Recognition of New States*, „International Legal Materials” 1992, vol. 31, No. 6, s. 1485–1487).

¹⁶⁰ R. Bierzanek, J. Symonides, dz. cyt., s. 143. Zasadniczo odmiennie – zob. W. Czapliński, A. Wyzomska, dz. cyt., s. 296 („Nie jest równoznaczne z uznaniem państwa jego przystąpienie do otwartych organizacji międzynarodowych, z wyjątkiem ONZ – w tym przypadku decydujące znaczenie ma powszechne członkostwo niemal wszystkich państw świata”). Por. J. Crawford, dz. cyt., s. 28 (autor ten traktuje uznanie kolektywne jako środek pomocniczy, który nie może zastąpić uznania dokonanego przez uprawnione do tego władze państwowe).

¹⁶¹ J. Pieńkos, dz. cyt., s. 166.

¹⁶² L. Antonowicz, dz. cyt., s. 64. Zdecydowane stanowisko w tej kwestii prezentuje J. Makowski, według którego „nie można robić różnicy między państwami, które głosowały za przyjęciem nowego państwa do ONZ, a tymi, które głosowały przeciwko jego przyjęciu. Przyjęcie do ONZ jest równoznaczne z uznaniem państwa przyjętego, gdyż możliwe jest tylko jedno z dwojga: albo przyjęcie nowego państwa do ONZ implikuje uznanie go przez wszystkich członków ONZ, albo przez żadnego z nich. W przeciwnym bowiem razie trzeba by przyjąć

można potraktować jako przyznanie mu charakteru państwa. Nadal jednak niekoniecznie musi to wywierać skutki prawne w stosunku do wszystkich członków tej organizacji – zwłaszcza, jeśli przyjęcie nie zostało zaakceptowane jednomyślnie¹⁶³. Dlatego nadanie Palestynie statusu nieczłonkowskiego państwa obserwatora jest raczej wyrazem „politycznego poparcia dla dążeń narodu palestyńskiego do pełnej niepodległości”¹⁶⁴ i nie należy traktować tego gestu jako swoistego zwieńczenia tych wysiłków w postaci kolektywnego uznania Palestyny za suwerenne państwo.

Konkluzje

Z perspektywy prawa międzynarodowego, każda jednostka geopolityczna, by na być podmiotowość prawnomiędzynarodową i stać się państwem, powinna dysponować atrybutami stanowiącymi elementy składowe państwowości, czyli określonym terytorium, stałą ludnością, efektywną władzą oraz zdolnością do utrzymywania stosunków z innymi państwami. Jak wykazano powyżej, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy Autonomia Palestyńska spełnia obecnie wszystkie wymienione warunki. Wątpliwości nie budzi jedynie kryterium „stałej ludności”, co więcej, istnieje naród palestyński, któremu przysługuje prawo do samostanowienia. Palestyńczykom trudno bowiem odmówić własnej narodowej kultury, symboliki czy przeświadczenia o wspólnym pochodzeniu etnicznym. Poza tym, usilne, wieloletnie dążenie do stworzenia własnego państwa (obejmujące zarówno rozwiązania siłowe, jak i dyplomatyczne), wraz z powszechnym wśród Palestyńczyków nacjonalizmem, sprawiły, że Palestyńczycy żywią silne poczucie odrębności narodowej¹⁶⁵.

Problematyczne wydaje się natomiast kryterium „określonego terytorium” – można co prawda wskazać obszary zamieszkane przez Palestyńczyków, które na mocy wielostronnych i dwustronnych porozumień mają docelowo wejść w skład terytorium państwa palestyńskiego, jednak brak im wewnętrznej spójności i wyraźne określonych granic. Poza tym, wciąż nierozwiązany pozostaje status Wschodniej Jerozolimy, bowiem żadna ze stron (ani Izrael, ani władze Autonomii) nie chce z niej zrezygnować. Jak zauważa J. Jarząbek, „nawet minimalistyczne plany dotyczące przyszłego państwa palestyńskiego obejmują żądania włączenia w jego granice całości terytoriów okupowanych ze stolicą we Wschodniej Jerozolimie, wykluczając przy tym żydowskie osiedla wewnątrz swych granic”¹⁶⁶. Tymczasem dla Izraela „obszar Zachodniego Brzegu Jordanu ma znaczenie strategiczne, zarówno pod względem militarnym, bezpieczeństwa, ekonomicznym, surowcowym

absurdalną sytuację, że w ONZ istnieją państwa, które są członkami tej samej organizacji międzynarodowej, lecz wzajemnie odmawiają sobie uznania” (cyt. za: J. Pieńkos, dz. cyt., s. 166).

¹⁶³ W. Czapliński, A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 296.

¹⁶⁴ A. Szarek-Zwijacz, dz. cyt., s. 518.

¹⁶⁵ J. Jarząbek, dz. cyt., s. 70.

¹⁶⁶ Tamże, s. 296.

(woda), jak i historyczno-ideologicznym. Długofalowym celem władz izraelskich jest utrzymanie kontroli nad tymi ziemiami, a środkami do jego osiągnięcia są stała obecność wojskowa oraz rozbudowa osiedli i polityka osadnicza¹⁶⁷. Spełnienie wymogu „określonego terytorium” przez Palestynę zależy więc przede wszystkim od wzajemnych ustępstw, wypracowanych w drodze dwustronnych negocjacji obu zainteresowanych stron – władz Autonomii i Izraela – choć w obecnej sytuacji politycznej szanse na ich pozytywny wynik są niewielkie¹⁶⁸.

Najwięcej zaś kontrowersji wywołuje kryterium „efektywnej władzy” i powiązana z nim „zdolność do prowadzenia stosunków zewnętrznych”. Chodzi tu przede wszystkim o ograniczoną jurysdykcję władz Autonomii nad terytoriami palestyńskimi, co stawia pod znakiem zapytania „efektywność” tych władz oraz suwerenność i niezależność Palestyny. Autonomia Palestyńska dysponuje co prawda rzeczywistą władzą w takich dziedzinach, jak sprawy społeczne, administracja lokalna, wymiar sprawiedliwości, edukacja, kultura, służba zdrowia i kwestie religijne, wiele jednak sfer, których kontrola mogłaby przybliżyć przekształcenie Autonomii w suwerenne państwo, pozostaje pod całkowitą lub znaczną kontrolą władz izraelskich – są to takie kwestie, jak: bezpieczeństwo, polityka zagraniczna, gospodarka, finanse, zasoby wody, własność gruntów, transport i swoboda poruszania się. Izrael sprawuje ponadto kontrolę nad granicami zewnętrznymi, przejściami granicznymi i przestrzenią powietrzną Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy (w przypadku tej ostatniej kontrola rozciąga się również na granicę morską)¹⁶⁹. W przypadku Palestyny trudno więc mówić o władzy suwerennej, suwerenność jest bowiem niepodzielna i nie-stopniowana¹⁷⁰, a z faktu jej istnienia wynika domniemanie, że „władze państwowe, zarówno wewnątrz państwa, jak i w stosunkach międzynarodowych, mogą działać tak, jak to uważają za słuszne i najbardziej zgodne z interesami i potrzebami danego państwa”¹⁷¹. Problem dodatkowo pogłębia wciąż niezażegnany konflikt między dwiema najważniejszymi frakcjami na palestyńskiej scenie politycznej – Fatahem i Hamasem. Wzajemna nieufność członków palestyńskiego rządu i brak wspólnego stanowiska w wielu kwestiach z pewnością nie sprzyjają efektywności. Nie jest też jasne, kto tak naprawdę powinien zajmować się stosunkami zagranicznymi – wła-

¹⁶⁷ Tamże, s. 295.

¹⁶⁸ Zob. M. Szydzisz, dz. cyt., s. 135.

¹⁶⁹ J. Jarząbek, dz. cyt., s. 293–294.

¹⁷⁰ J. Białocerkiewicz, dz. cyt., s. 109.

¹⁷¹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, wyd. XII, Warszawa 2007, s. 127. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności – granice swobody w wykonywaniu władzy suwerennej wyznacza suwerenność innych państw oraz ich prawem chronione interesy, a także powszechnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego – przykładowo, państwo winno zapewnić, aby warunki panujące na jego terytorium nie zagrażały międzynarodowemu pokojowi lub bezpieczeństwu (J. Pieńkos, dz. cyt., s. 157. Por J. Białocerkiewicz, dz. cyt., s. 110–111).

dze Autonomii czy OWP¹⁷².

Konkludując, dopiero wówczas, gdy Autonomia Palestyńska spełni tradycyjne kryteria państwowości, a więc będzie sprawować niepodległą i suwerenną władzę (obejmującą m.in. zdolność do utrzymywania stosunków zagranicznych) nad stałą ludnością w obrębie określonego terytorium będącego w jej władaniu, można rozważyć jej uznanie za suwerenne państwo. Warunki te należy traktować łącznie, zatem niespełnienie któregośkolwiek z nich poddaje w wątpliwość kwestię państwowości Palestyny i oznacza brak pełnej suwerenności. Palestyna nadal więc pozostaje „państwem *in statu nascendi*”¹⁷³ i faktu tego nie zmienia jej nowy status w ramach ONZ – choć można założyć, że przyszłość państwowości Palestyny bardziej niż od samych Palestyńczyków zależeć będzie od czynników zewnętrznych¹⁷⁴, w głównej zaś mierze od dalszego przebiegu procesu pokojowego i podjętych w jego ramach decyzji, w szczególności przez Kwartet bliskowschodni – ONZ, UE, Rosję i Stany Zjednoczone. Kluczowe znaczenie mają również stosunki z Izraelem, według którego jedyną drogą do palestyńskiej państwowości są dwustronne negocjacje. Biorąc pod uwagę, że większość nieuznających Palestyny państw (w tym Stany Zjednoczone) popiera rozwiązanie dwupaństwowe z państwem palestyńskim w granicach z 1967 roku, porozumienie z Izraelem (choć obecnie trudne do osiągnięcia) w istocie może zadecydować o ostatecznym i powszechnym uznaniu państwowości Palestyny.

Słowa kluczowe:

Palestyna,
Autonomia Palestyńska,
Palestyńska Władza Narodowa,
konflikt izraelsko-palestyński,
państwowość,
kryteria podmiotowości państwa.

Keywords:

Palestine,
Palestinian Authority,
Palestinian National Authority,
Israeli-Palestinian conflict,
statehood,
criteria for statehood.

The question of the statehood of Palestine from the perspective of international law

A resolution passed in 2012 by the United Nations General Assembly on upgrading the Palestinian observer status to the rank of a non-member observer state provoked

¹⁷² Warto nadmienić, że Palestyńska Rada Narodowa upoważniła Komitet Wykonawczy OWP do pełnienia funkcji rządu państwa palestyńskiego. Uznanie OWP za rząd wymagałoby jednak spełnienia przez nią przesłanki efektywności.

¹⁷³ Zob. A. Szarek-Zwijacz, dz. cyt., s. 520–521.

¹⁷⁴ J. Jarząbek, dz. cyt., s. 74.

vivid discussions on political and legal aspects of the Palestinian statehood. Following this resolution the government bodies of the Palestinian Authority in official documents refer to their entity as “the State of Palestine”, however many countries seem to decisively oppose to consider the above-mentioned resolution as the basis for recognition of the Palestinian statehood. In their opinion, only on condition of fulfilling the commonly acknowledged criteria of statehood, i.e. assuming the full control as well as exercising an independent power (including capacity to maintain foreign relations) over the population within the specified territory under its control may Palestine be recognized as a sovereign state. Taking the position that the above criteria represent the level of legitimacy of the state-building process and are regarded as constituents of the definition of a state under the international law, the author of the present thesis has undertaken to find the answer to the question whether Palestine has complete control over the specified territory, whether Palestinians form a nation and whether the Palestinian authorities can be regarded as effective and capable of representing its entity in international relations. This article makes the point that a decision on recognition of a geopolitical entity as a state is more political than legal in character and it remains the matter of discretionary decision of other members of international community, therefore the process of recognition of Palestine depends, *de facto*, on current trends in international politics and the balance of forces in the international arena.

Priorytety polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych jako hegemonia w unicyentrycznym międzynarodowym systemie politycznym*

„The main signpost that helps political realism to find its way through the landscape of international politics is the concept of interest defined in terms of power. This concept provides the link between reason trying to understand international politics and the facts to be understood. It sets politics as an autonomous sphere of action and understanding apart from other spheres, such as economics (understood in terms of interest defined as wealth), ethics, aesthetics, or religion. Without such a concept a theory of politics, international or domestic, would be altogether impossible, for without it we could not distinguish between political and nonpolitical facts, nor could we bring at least a measure of systemic order to the political sphere”

Hans J. Morgenthau¹

Wstęp

W wyniku zmian na politycznej mapie świata, które miały miejsce na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku i powstaniu systemu unicyentrycznego, administracje prezydentów George’a Herberta Busha, Billa Clintona oraz George’a Walkera Busha stanęły przed nowymi problemami dotyczącymi celów i metod polityki zagranicznej. Trudność sytuacji, w jakiej znalazły się Stany Zjednoczone, polegała na powstaniu układu, w którym nie istniał jasno określony wróg czy przeciwnik². W okresie zimnej wojny rywal – Związek Radziecki – był w sposób oczywisty zdefiniowany. Paradoksalnie taki stan rzeczy był pod pewnymi względami korzystny dla Stanów Zjednoczonych, które mogły stosunkowo łatwo wypracować optymalne narzędzia prowadzenia polityki zagranicznej, zorientowanej wokół kwestii najważniejszej: przeciwstawienia się ZSRR.

Joseph Nye w 1990 roku zwracał uwagę na cztery główne problemy geostrategiczne, z którymi będzie musiał zmierzyć się świat pod przywództwem Stanów

* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS5/00930.

¹ H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York 1967, s. 17.

² I. Kristol, *Defining Our National Interest*, [w:] *America’s Purpose. New Visions of US Foreign Policy*, red. O. Harries, San Francisco 1991, s. 53.

Zjednoczonych po zakończeniu bipolarnego podziału międzynarodowej sceny politycznej. Do tych zadań należały: zapewnienie pokojowego rozpadu ZSRR, ścisła współpraca z Japonią jako rosnącą potęgą gospodarczą, przewodzenie w globalnych zmianach ekonomicznych w kierunku liberalizacji stosunków handlowych oraz przygotowanie rozwiązań multilateralnych na wypadek zagrożenia dla systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, mających na celu utrzymanie istniejącej geopolitycznej równowagi sił (*geopolitical balance of military power*)³.

Natomiast były sekretarz obrony Robert McNamara na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku określał, pożądaną przez większość uczestników ówczesnych stosunków międzynarodowych, model współpracy. Nowy kierunek kooperacji powinien być realizowany w polityce globalnej jako naturalna konsekwencja unikalnego momentu w najnowszej historii świata, jakim było zakończenie zimnej wojny. Według McNamary „Przed narodami pojawia się optymalny sposób zakończenia zimnej wojny, dzięki potrzebie wizji świata niezdominowanego przez rywalizację pomiędzy Wschodem a Zachodem”⁴.

Celem artykułu jest analiza ewolucji priorytetów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny po 1989 roku. Pytania badawcze dotyczące powyższej problematyki sprowadzają się do kilku głównych kwestii:

1. Kto lub co ma zasadniczy wpływ na pozycję uczestników stosunków międzynarodowych: państwa, mocarstwa, organizacje międzynarodowe?

2. Co jest współczesnym priorytetem w polityce prowadzonej przez kolejnych prezydentów Stanów Zjednoczonych: międzynarodowe bezpieczeństwo oparte o globalną równowagę ekonomiczną⁵?

3. Jaki wpływ na ewolucję współczesnej polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych miało przejście z układu bipolarnego do systemu unicytrycznego?

4. W jaki sposób powinna zostać przeformułowana polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych wobec pojawiających się nowych wyzwań takich jak np. międzynarodowy terroryzm, prawo do interwencji zbrojnej, polityka prowadzona w warunkach tworzonych przez unilateralizm?

5. W jaki sposób zostanie przededefiniowany interes narodowy w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych⁶?

³ J. S. Nye Jr., *American Strategy after the Cold War*, Incheon 1990, s. 34.

⁴ „Before nations can respond in an optimal manner to the end of the Cold War, they need a vision of a world which would not be dominated by East – West rivalry”. Podaję za: G. Bertsch, S. Grillot, *US Security Interests in the 1990s: The University of Georgia Russell Symposium Proceedings: Athens, Georgia, May 24, 1993*, Athens 1993, s. 11.

⁵ O celach ekonomicznych i politycznych Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej bezpośrednio po zakończeniu zimnej wojny zobacz w: C. Wolf Jr., *Linking Economic Policy and Foreign Policy*, New Brunswick–London 1991.

⁶ S. Peterson, C. Rhodes, *U.S. Foreign Policy: Interest and Neglect*, „Conference Papers. International Studies Association”, Annual Meeting, 2004, s. 11–12.

American/New World Order według George’a H. Busha

„Let me assure you, the United States has no intention of striving for a Pax Americana. (...) We seek a Pax Universalis built upon shared responsibilities and aspirations”

George H. Bush⁷

Polityka zagraniczna była ważną częścią programu politycznego każdego prezydenta USA po II wojnie światowej. W czasie prezydentury George’a H. Busha mieliśmy do czynienia z fundamentalnymi zmianami na mapie politycznej świata: następował schyłek systemu bipolarnego na świecie, kończyła się zimna wojna i rozpoczynał proces demokratyzacji państw Europy Środkowej i Wschodniej, następowało zjednoczenie Niemiec⁸, upadał Związek Radziecki. Ku zaskoczeniu niektórych międzynarodowych obserwatorów nie wytworzył się wówczas na świecie system multipolarny, ale unicyentryczny – z dominującą rolą Stanów Zjednoczonych⁹. Zmiany na arenie międzynarodowej były przypisywane polityce prezydenta G. H. Busha, choć nie ulega wątpliwości, że ewolucja systemu światowego była wynikiem zdecydowanych działań zapoczątkowanych już przez prezydenta Ronalda Reagana. George H. Bush kontynuował politykę poprzednika, co przyniosło spektakularne efekty na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku¹⁰. Dorobek polityki zagranicznej prezydenta Busha nie był podważany nawet przez członków Partii Demokratycznej¹¹.

W nowej rzeczywistości politycznej prezydent George H. Bush ogłosił program polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych pod nazwą *New World Order*. Po raz pierwszy termin *New World Order* został użyty przez prezydenta 11 września 1990 roku podczas przemówienia wygłoszonego do połączonych izb Kongresu

⁷ Podaję za: S. Brown, *The Faces of Power. United States Foreign Policy from Truman to Clinton*, New York 1994, s. 561.

⁸ Już w 1991 roku prezydent Bush zwracał uwagę na wzrost znaczenia w nowym międzynarodowym układzie politycznym zjednoczonych Niemiec i Japonii. Podaję za: *A National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C. 1991, s. 6.

⁹ Podaję dwa przykłady odmiennych ocen zachodzących wówczas zmian na świecie: N. A. Graebner, *Multipolarity in World Politics: The Challenge*, „The Virginia Quarterly Review” 1988, Vol. 64, No. 3, s. 379 oraz C. Krauthammer, *Unipolar moment*, „Foreign Affairs” 1990/1991, Vol. 70, No. 23, s. 32. W 1991 roku Krauthammer jako pierwszy trafnie zdiagnozował sytuację i zdefiniował powstający system jako unicyentryczny.

¹⁰ Wielu analityków twierdzi, że autorem zmian politycznych w środowisku międzynarodowym był prezydent Reagan, ale to George Bush ich dynamiką został zaskoczony i on został ich beneficjentem. Zobacz w: J. M. Scolnick Jr., *The Bush Approach to American Foreign Policy: An Overview and Evaluation*, [w:] *U.S. Foreign Policy in Transition*, red. J. M. Scolnick Jr., R. J. Walsh, J. E. Winkates, Chicago 1994, s. 12.

¹¹ C. Maynard, *Out of the Shadow. George H. W. Bush and the end of the Cold War*, College Station 2008, s. 127.

USA. Przywódca USA mówił m.in.: „Nowy porządek świata, nowa era – wolna od strachu przed terrorem, silniejsza w dążeniu do sprawiedliwości i bardziej bezpieczna przez pragnienie pokoju. Era, w której narody świata potrafią rozwijać się i żyć w pokoju. (...) Dzisiaj, kiedy nowy świat rodzi się z trudem, jest to świat zupełnie inny niż ten znany nam dotąd. Świat, w którym zasady prawa będą przeważać nad prawem dżungli. Świat, w którym narody mają świadomość dzielenia się odpowiedzialnością za wolność i sprawiedliwość. Świat, w którym silniejsi będą respektować prawa słabszych”¹². Głównym założeniem polityki zagranicznej prezydenta Busha była przywódcza rola USA na świecie, ale mająca poparcie ze strony międzynarodowych instytucji, przede wszystkim ONZ, i innych państw¹³. Do osiągnięcia tego *American World Order* prezydent Bush wykorzystał słabość ZSRR (a później Rosji) i faktyczne uznanie przez prezydenta Borysa Jelcyna decydującej roli USA w stosunkach międzynarodowych¹⁴.

Nowy kierunek w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych był uaktualnioną wersją tradycyjnie pojmowanej *Realpolitik*. Pierwotnie idea *Realpolitik* zakładała utrzymanie równowagi sił pomiędzy największymi światowymi mocarstwami. Modyfikacja dokonana przez prezydenta Busha polegała na poszerzeniu kręgu państw, które pod pewnymi warunkami mają prawo aktywnie uczestniczyć w budowie międzynarodowego systemu bezpieczeństwa. Ponadto, poza państwami jako aktorami międzynarodowej sceny politycznej Bush widział ważne miejsce dla ONZ¹⁵. Z kolei charakterystyczne dla klasycznej *Realpolitik* było przyznawanie prymatu państwom, nie narodom. Taki tok rozumowania był o tyle ryzykowny, iż w tym czasie istniały w wielu państwach silne tendencje odśrodkowe. Konsekwencją realizacji założeń polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych było udzielenie poparcia przez

¹² „The new world order, a new era – freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, and more secure in the quest for peace. An era in which the nations of the world can prosper and live in harmony. (...) Today that new world is struggling, to be born, a world quite different from we have known. A world where the rule of law supplants the rule of the jungle. A world in which nations recognize the shared responsibility for freedom and justice. A world where the strong respect the rights of the weak”. G. Bush, *Address before joint session of the Congress, September 11, 1990*. Podaję za: S. Brown, dz. cyt., s. 562.

¹³ J. D. Steinbruner, *Revolution in Foreign Policy*, [w:] *Setting National Priorities. Policy for the Nineties*, red. H. J. Aaron, Washington D.C. 1990, s. 69.

¹⁴ Można wymienić trzy główne założenia *American World Order*: Stany Zjednoczone stoją na czele zbiorowego bezpieczeństwa (*collective security*), stworzenie demokratycznej i pokojowo nastawionej Rosji oraz uznanie neoliberalizmu jako wiodącej doktryny w gospodarce światowej. Ponadto, amerykańskie przywództwo (*American leadership*) powinno opierać się nie tylko na dominacji militarnej czy ekonomicznej, ale również kulturowej i politycznej. Podaję za: S. R. Schwenninger, *World Order Lost: American Foreign Policy in the Post-Cold War World*, „World Policy Journal” 1999, Vol. 16, s. 47.

¹⁵ C. Krauthammer, *Universal Domination*, [w:] *America's Purpose. New Visions of US Foreign Policy*, red. O. Harries, San Francisco 1991, s. 10.

prezydenta Busha dla władz centralnych upadającego ZSRR, które pozostawały w kontrze do dążeń niepodległościowych narodów go zamieszkujących (*vide np.* wizyta Busha na Ukrainie w 1991 roku, podczas której zachęcał on władze w Kijowie do demokratyzacji, ale także do pozostania w składzie państwa związkowego). Część obserwatorów uznaje, że ten swojego rodzaju dystans do tendencji demokratyzacyjnych (przejawiający się w ignorowaniu aspiracji narodowych) nie był silnym fundamentem, na którym można budować stabilny *New World Order*¹⁶.

Powstanie unipolarnego systemu światowego z dominującą rolą Stanów Zjednoczonych stworzyło sytuację pozornie komfortową, w której Waszyngton nie miał rywala; nie pojawił się żaden równorzędny przeciwnik (państwo) aspirujące do miana mocarstwa. Samotne supermocarstwo nie musiało z nikim konkurować, a jego hegemoniczna pozycja wydawała się niepodważalna. Jednak już w 1990 roku pojawiły się pytania o interes narodowy i rolę Stanów Zjednoczonych w tworzeniu postzimnowojennego systemu międzynarodowego¹⁷.

Pozytywne przeobrażenia polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej nie spowodowały zdjęcia z USA ciężaru odpowiedzialności za bezpieczeństwo na świecie¹⁸. Administracja prezydenta G. H. Busha zdecydowała się na przyjęcie postawy aktywnej, łącząc kwestie z zakresu bezpieczeństwa z kształtem systemu gospodarki światowej. W celu zamanifestowania innym aktorom sceny międzynarodowej wiodącej roli USA (*leadership*) w systemie międzynarodowym USA wykazały się aktywnością m.in. kontynuując rozpoczęte w 1986 roku negocjacje w ramach rundy urugwajskiej GATT oraz przeprowadzając najtrudniejszy etap rozmów w sprawie podpisania NAFTA, umowy o charakterze regionalnym (północnoamerykańskim). Do obu tych inicjatyw o charakterze gospodarczym prezydent G. H. Bush przykładał dużą wagę. Liberalizację stosunków handlowych w globalnym systemie gospodarczym ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych wymieniał jako jeden z filarów *New World Order*, obok stosunków z upadającym Związkiem Radzieckim (układy rozbrojeniowe START I i START II) i Europą¹⁹. W lipcu 1990 roku prezydent

¹⁶ E. Abrams, *Security and Sacrifice: Isolation, Intervention, and American Foreign Policy*, Indianapolis 1995, s. 97.

¹⁷ R. J. Art, S. Brown, *US Foreign Policy. The Search for a New Role*, New York 1993, s. 3.

¹⁸ W. Malendowski podkreśla kluczową rolę USA w układzie postzimnowojennym w ramach zaproponowanego przez Stany Zjednoczone zrównoważonego *Pax Universalis*. Jednak już w 1991 roku w następstwie wojny w Zatoce Perskiej przeciwko Irakowi okazało się, iż powstał system unicyentryczny pod postacią zdominowanego przez USA *Pax Americana*. Potwierdzeniem tej tezy jest również działanie Waszyngtonu na arenie międzynarodowej coraz częściej w oparciu o zasadę unilateralizmu i odchodzenie od idei multilateralizmu (operacja w byłej Jugosławii w 1999 roku oraz operacja *Iraqi Freedom* w 2003 roku), który miał być pierwotnie fundamentem *Pax Universalis*. Szerzej zobacz w: W. Malendowski, *Nowy ład międzynarodowy*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, C. Mojsiewicz, Wrocław 2004, s. 550.

¹⁹ Szerzej ten aspekt polityki *New World Order* został przedstawiony w: G. Allison, G. F. Trevorton, *Rethinking America's Security. Beyond Cold War to New World Order*, London–New York

Bush w duchu przyszłej strategii *New World Order* mówił o wadze stosunków gospodarczych: „Narody odchodzą od prowadzenia statycznej polityki gospodarczej, która ograniczała wzrost gospodarczy i wiązała nadzieje z siłą wolnego rynku jako potencjalnej pomocy na drodze rozwoju państw tej hemisfery. Nowi przywódcy, mający silny mandat społecznego zaufania, mają świadomość, że pomyślna przyszłość Ameryki Łacińskiej związana jest z wolnymi rządami i gospodarką wolnorynkową”²⁰.

Realizację zadań gospodarczych na arenie międzynarodowej prezydent Bush łączył z celami związanymi z interesem narodowym Stanów Zjednoczonych (*national interest of the United States*). Aktywność gospodarcza USA na arenie międzynarodowej miała przynieść korzyści wszystkim zainteresowanym stronom: członkom układu NAFTA, czy uczestnikom rundy urugwajskiej GATT. Jednak Stany Zjednoczone nie ukrywały, że najważniejszym celem inicjatywy jest „utrzymanie i podniesienie standardu poziomu życia Amerykanów w obliczu mocnej zagranicznej konkurencji i spowolnionego wzrostu gospodarczego” (*maintain and improve U.S. living standards in the face of stiff foreign competition and sluggish economic growth*)²¹.

Powyższe stwierdzenie odzwierciedla poglądy prezydenta Busha, pokazując, jak wielką rolę przywiązywał on do kwestii gospodarczych. Inicjatywy gospodarcze adresowane przede wszystkim do państw obszaru zachodniej hemisfery stanowiły jedną z metod służących wzmocnieniu pozycji USA w unicyentrycznym systemie²². W tym miejscu należy wspomnieć, iż Bush był konsekwentny w swoim działaniu, gdyż już w czasie kampanii prezydenckiej w 1988 roku podkreślał znaczenie kwestii gospodarczych w swoim programie. Udałe zakończenie negocjacji w sprawie podpisania NAFTA 12 sierpnia 1992 roku prezydent Bush triumfalnie podsumował: „Zimna wojna jest skończona. Głównym wyzwaniem, przed którym teraz stoją Stany Zjednoczone, jest współzawodnictwo na gwałtownie zmieniających się i rosnących rynkach światowych”²³. Z kolei negocjacje w ramach rundy urugwaj-

1992, s. 176–201.

²⁰ „Nations are turning away from the statist economic policies that stifle growth and are now looking to the power of the free market to help this hemisphere realize its potential for Progress. A new leadership has emerged, backed by the strenght of the people's mandate, leadership that understands that the future of Latin America lies with free governments and free markets”. *Remarks Announcing the Enterprise for the American Initiative*, June 27, 1990, [w:] *Public Papers of the Presidents of the United States: George Bush, Book I* (January 1 to June 30, 1990), Washington D.C. 1991, s. 874.

²¹ D. S. Cloud, *Will NAFTA Prove a Policy Prophecy?*, „Congressional Quarterly” 1992, September 26, s. 2893.

²² H. J. Wiarda, *American Foreign Policy toward Latin America in the 80s and 90s. Issues and Controversies from Reagan to Bush*, New York–London 1992, s. 298.

²³ „The Cold War is over. The principal challenge now facing the United States is compete in a rapidly changing and expanding global market place”. Podają za: *North American Free Trade Agreement*, August 12, 1992, [w:] *Public Papers of the Presidents of the United States: George Bush, Book II* (August 1, 1992 to January 20, 1993), Washington D.C. 1993, s. 141.

skiej GATT prezydent Bush określał mianem „*highest trade priority*”²⁴. Dla pełnego obrazu przypomnieć należy, iż negocjacje rundy urugwajskiej GATT rozpoczęte zostały w drugiej kadencji prezydentury Ronalda Reagana we wrześniu 1986 roku w urugwajskim mieście Punta del Este. Administracja Busha kontynuowała wysiłki zapoczątkowane przez R. Reagana. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku miała miejsce najważniejsza, najintensywniejsza i najtrudniejsza część negocjacji. Negocjacje przeciągały się, ponieważ dotyczyły takich skomplikowanych obszarów jak: prawo własności intelektualnej, liberalizacja handlu artykułami żywnościowymi, liberalizacja w sektorze usług czy regulacje prawne dotyczące inwestycji zagranicznych. Szczególnie trudnym partnerem w negocjacjach okazała się Japonia²⁵. Dodatkowym niekorzystnym elementem był fakt, iż ewentualne odrzucenie ustaleń rundy urugwajskiej przez zdominowany przez Demokratów Kongres mogło skutkować obarczeniem odpowiedzialnością Stanów Zjednoczonych za niepowodzenie rozmów. Prezydent Bush nie ukrywał później żalu z powodu „skonsumowania” jego sukcesu przez prezydenta Clintona, za kadencji którego doszło do sfinalizowania rozmów i podpisania finalnego układu w Marrakeszu w kwietniu 1994 roku²⁶.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku społeczność międzynarodowa musiała znaleźć odpowiedź także na zasadnicze pytania z obszaru „twardego” bezpieczeństwa: czy Stany Zjednoczone mają prawo sięgnąć po narzędzia *hard power* w polityce zagranicznej? Jeśli tak, to na jakich zasadach i w jakich przypadkach²⁷?

Innym, poza negocjacjami o charakterze gospodarczym, elementem aktywnej polityki zagranicznej prezydenta Busha były interwencje zbrojne. Przykładem są wydarzenia w Panamie.

W maju 1989 roku prezydent Bush zdecydował się na wysłanie dodatkowego korpusu marines do Panamy i wzmocnienie stacjonującego tam kontyngentu armii Stanów Zjednoczonych w sile 13 tysięcy żołnierzy. Krok ten stał się preludium do operacji wojskowej *Blue Spoon*²⁸ przeprowadzonej przeciwko rządowi generała Ma-

²⁴ G. Bush, *Economic Report of the President Transmitted to the Congress*, February 1990. Podaję za: C. C. Meyerson, *Domestic Politics and International Relations in Trade Policymaking: The United States and Japan and the GATT Uruguay Round Agriculture Negotiations*, Columbia International Affairs Online, <http://www.ciaonet.org>, odczyt z dn. 21. 02. 2012.

²⁵ M. E. Janow, *Trading with an Ally: Progress and Discontent in U.S. – Japan Trade Relations*, [w:] *The United States, Japan, and Asia: Challenges for U.S. Policy*, red. G. L. Curtis, New York 1994, s. 58.

²⁶ S. Hurst, *The Foreign Policy of the Bush Administration. In Search of a New World Order*, London–New York 1999, s. 172.

²⁷ Szerzej zobacz w: P. M. Cronin, *America's Role in the New World Order*, [w:] *From Globalism to Regionalism. New Perspectives on US Foreign and Defense Policies*, red. P. M. Cronin, Washington D.C. 1993.

²⁸ Na kilka godzin przed inwazją sekretarz obrony USA Dick Cheney zmienił nazwę operacji na *Just Cause*. D. G. Brinkley, *The Bush Administration and Panama*, [w:] *From Cold War to New*

nuela Antonio Noriega w grudniu 1989 roku²⁹. Pretekstem do interwencji Stanów Zjednoczonych było unieważnienie niekorzystnych dla generała wyników wyborów³⁰. Stany Zjednoczone uznały, że Panamczycy jednoznacznie wypowiedzieli mandat sprawowania władzy przez Noriegę. Zdaniem ówczesnego dowódcy Kolegium Połączonych Szefów Sztabów, Colina Powella, kwestionując demokratyczny wybór Panamczyków, Noriega dołączył do grupy dyktatorów, którzy swymi działaniami bezpośrednio zagrażali bezpieczeństwu narodowemu Ameryki³¹. Z punktu widzenia zarówno politycznych, jak i militarnych interesów Stanów Zjednoczonych operacja zakończyła się pełnym sukcesem. Władze Stanów Zjednoczonych osiągnęły trzy podstawowe cele misji: Noriega został aresztowany przez marines i przewieziony do Miami³², urząd prezydenta Panamy przejął Guillermo Endara, i co najważniejsze: przeprawa morska przez Kanał Panamski została zabezpieczona. Akcja została okupiona życiem 163 marines³³.

Oceny decyzji prezydenta Busha o zasadności interwencji są podzielone. Nie brakowało głosów krytycznych, podkreślających niepotrzebną demonstrację siły Stanów Zjednoczonych wymierzoną w małą środkowoamerykańską Panamę³⁴. Zgromadzenie Ogólne ONZ potępiło interwencję Stanów Zjednoczonych stosunkiem

World Order. The Foreign Policy of George H. W. Bush, red. M. Bose, R. Perotti, Westport–London 2002, s. 180.

²⁹ Warto wymienić opracowanie, które kompleksowo przedstawia operację militarną Stanów Zjednoczonych w Panamie: G. S. Torrijos, *La Invasion a Panama. Estrategia y Tacticas para el Nuevo Orden Mundial*, Panama 1993. Spośród polskich autorów należy wymienić Jolantę Bryłę, która w sposób gruntowny przeprowadziła ciekawą analizę problemu. Szerzej zobacz w: J. Bryła, *Uwarunkowania i implikacje amerykańskiej interwencji w Panamie w grudniu 1989 roku*, Toruń–Poznań 1992.

³⁰ Pretekstem do interwencji Stanów Zjednoczonych w Panamie było zakwestionowanie przez Noriegę wyników wyborów, ale faktycznie od połowy lat osiemdziesiątych XX wieku prowadził politykę antyamerykańską, miał udział w międzynarodowym handlu narkotykami i bronią oraz dokonał wielu zabójstw na tle politycznym. *President Bush's Remarks on the Situation in Panama, May 11, 1989*, [w:] *US National Security Policy and Strategy, 1987–1994. Documents and Policy Proposals*, red. R. A. Vitas, J. A. Williams, Westport–London 1996, s. 178–176.

³¹ Do tej grupy dyktatorów Powell zaliczył: pułkownika Muammara Kaddafiego w Libii, Saddama Husseina w Iraku i Fidela Castro na Kubie. C. Powell, *My American Journey*, New York 1995, s. 412.

³² Samo aresztowanie dyktatora odbyło się w sposób niekonwencjonalny, jak potem przyznał Brent Scowcroft „głupi, dziecinny i wstydlivy”. Noriega, który schronił się w nuncjaturze Stolicy Apostolskiej w Panama City przez dwa tygodnie był bombardowany przez amerykańską muzykę heavy metalową, którą żołnierze armii Stanów Zjednoczonych odtwarzali przez olbrzymie głośniki. Po dwóch tygodniach zrezygnowany i zmęczony Noriega oddał się w ręce marines. D. G. Brinkley, dz. cyt., s. 181.

³³ R. Kłosowicz, *U.S. Marines jako narzędzie polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2008, s. 78.

³⁴ R. A. Strong, *Decisions and Dilemmas. Case Studies in Presidential Foreign Policy Making*, Englewood Cliffs 1992, s. 198.

głosów 75 do 20 (40 państw wstrzymało się od głosu). Również Organizacja Państw Amerykańskich wyraziła swój sprzeciw wobec działań Amerykanów. Na grudniowym posiedzeniu OPA 20 członków było przeciw, 7 się wstrzymało, a tylko przedstawiciel USA poparł interwencję³⁵. Jednak według badań zleconych przez stację telewizyjną CBS aż 92% Panamczyków popierało działania Stanów Zjednoczonych wymierzone w zniechwalonego dyktatora. Z kolei wśród Amerykanów poparcie dla polityki Busha w Panamie wynosiło 74%. Tak silna akceptacja społeczna dla polityki prezydenta Busha było bardzo istotnym kapitałem potrzebnym przy realizacji trudniejszego zadania, jakim miała być za ponad rok *Persian Gulf War*³⁶.

Najistotniejszym punktem realizacji polityki *New World Order* była wojna w Zatoce Perskiej w 1991 roku. Kilka dni po ataku Iraku na Kuwejt, w sierpniu 1990 roku wysłano dodatkowych 200 tysięcy żołnierzy armii Stanów Zjednoczonych do Arabii Saudyjskiej. Przyczyny operacji Pustynna Burza są tematem niegasnących sporów. Zasadnicze pytanie brzmi: czy naczelnym celem wojny w Zatoce było udzielenie pomocy Kuwejtowi, ofierze agresji ze strony Iraku, w imię solidarności międzynarodowej? Czy może główny powód związany był z zagrożeniem interesów (np. bezpieczeństwo energetyczne) Stanów Zjednoczonych w regionie? Administracja prezydenta Busha sama określała region Zatoki Perskiej jako kluczowy z powodów ekonomicznych (uzależnienie gospodarki amerykańskiej od bliskowschodnich zasobów ropy naftowej), politycznych i ze względów bezpieczeństwa (możliwość rozprzestrzenienia się kryzysu na inne części regionu, potencjalne zagrożenie dla Izraela)³⁷.

USA nie działały jednak same. Do walki przeciwko Irakowi w styczniu 1991 roku została skierowana międzynarodowa koalicja złożona z 30 państw, występujących pod przywództwem Stanów Zjednoczonych. Prezydent Bush budował koalicję dwuetapowo. W pierwszej kolejności zabiegał o wsparcie wśród przywódców takich państw arabskich jak Egipt, Jordania, Arabia Saudyjska i Syria³⁸. Po uzyskaniu poparcia ze strony rządów tych państw dyplomacja Stanów Zjednoczonych zaczęła zabiegać o udzielenie akceptacji dla swoich działań ze strony ONZ. Kluczem do osiągnięcia zamierzonego celu było przekonanie sojuszników z Europy Zachodniej, Japończyków i, co było najważniejsze, władz na Kremlu. Z punktu widzenia ogłaszającego *New World Order* prezydenta Busha istotne było, że aktywność Stanów Zjednoczonych oparta

³⁵ R. A. Pastor, *George Bush and Latin America: The Pragmatic Style and the Regionalist Option*, [w:] *Eagle in a New World. American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, red. R. J. Lieber, K. A. Oye, D. Rothchild, New York 1992, s. 377.

³⁶ R. A. Pastor, *Exiting the Whirlpool. US Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Boulder–Oxford 2001, s. 93.

³⁷ R. J. Pauly, Jr, *Foreign Policy and the Persian Gulf. Safeguarding American Interests through Selective Multilateralism*, Aldershot 2005, s. 41.

³⁸ R. E. Hunter, *Starting at Zero: U.S. Foreign Policy for the 1990s*, [w:] *US Foreign Policy after the Cold War*, red. B. Roberts, London 1992, s. 15.

była na zasadach multilateralizmu³⁹. Akcja dyplomatyczna zakończyła się sukcesem, gdyż 29 listopada 1990 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ na mocy rezolucji nr 678 udzieliła autoryzacji operacji militarnej przeciw Irakowi, jeśli w terminie do 15 stycznia 1991 roku irackie wojska okupacyjne nie opuszczą terytorium Kuwejtu⁴⁰.

Udzielenie poparcia dla polityki prezydenta Busha wobec Iraku przez Związek Radziecki było znamienne. Inwazja Iraku na Kuwejt okazała się swoistego rodzaju prezentem zesłanym prezydentowi Bushowi przez los. Zachodzące głębokie zmiany polityczne w Europie Wschodniej i potężny kryzys ZSRR, głównego przeciwnika i mocarstwa mógł spowodować próżnię w systemie międzynarodowym. Wywołany przez Irak kryzys w Zatoce Perskiej *nolens volens* pokazał światu jedyne istniejącego w rzeczywistości postzimnowojennej hegemonia jakim były Stany Zjednoczone⁴¹.

Prezydent Bush tłumaczył rozpoczęcie operacji *Desert Storm* w następujący sposób: „Nasze cele są jasne: siły zbrojne Saddama Husseina muszą opuścić Kuwejt. (...) Niektórzy zapytają: dlaczego działamy teraz? Dlaczego nie poczekamy? Odpowiedź jest prosta: świat nie może dłużej czekać. Sankcje, które przyniosły pewien efekt, nie rozwiązały problemu do końca. Kiedy świat czekał, Saddam Hussein systematycznie gwałcił, rabował i plądrował słabszą nację, która nie stanowiła dla niego żadnego zagrożenia. Stany Zjednoczone wspólnie z Organizacją Narodów Zjednoczonych, wyczerpały wszystkie możliwości pokojowego rozwiązania kryzysu”⁴².

Wojna w Zatoce Perskiej, rozpoczęta 16 stycznia 1991 roku, uświadomiła zarówno światu, jak i politykom w Stanach Zjednoczonych pozycję dominującą i była zapowiedzią supremacji USA. Operacja *Desert Storm* zapoczątkowała epokę *Pax Americana*⁴³. Zwolennicy zdecydowanej dominacji Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej podkreślali, iż Stany Zjednoczone są jedynym państwem, które posiada siły i możliwości do działania. Unilateralści wskazywali na brak takiego potencjału ze strony Wielkiej Brytanii, ograniczenia konstytucyjne Japonii i Nie-

³⁹ Niektórzy badacze mówią o pseudomultilateralizmie. Szerzej zobacz w: P. M. Cronin, dz. cyt., s. 213.

⁴⁰ D. Tananbaum, *President Bush, Congress, and the War Powers: Panama and the Persian Gulf*, [w:] *From Cold War to New World Order. The Foreign Policy of George H. W. Bush*, red. M. Bose, R. Perotti, Westport–London 2002, s. 193.

⁴¹ R. J. Pauly, Jr, dz. cyt., s. 38.

⁴² „Our objectives are clear: Saddam Hussein's forces will leave Kuwait. (...) Some may ask: Why act now? Why not wait? The answer is clear: The world could wait no longer. Sanctions, though having some effect, showed no signs of accomplishing their objective. While the world waited, Saddam Hussein systematically raped, pillaged, and plundered a tiny nation, no threat to his own. (...) The United States, together with the United Nations, exhausted every means at our disposal to bring this crisis to a peaceful end”. Podaję za: *Bush's Address to the Nation Announcing Allied Military Action in the Persian Gulf*, [w:] L. Crothers, N. S. Lind, *Presidents from Reagan through Clinton, 1981–2001. Debating the Issues in Pro and Con Primary Documents*, Westport–London 2002, s. 168–169.

⁴³ C. Krauthammer, dz. cyt., s. 29.

miec w sprawie użycia jednostek wojskowych poza granicami kraju oraz słabość pozostałych ośrodków wpływu, takich jak Chiny⁴⁴.

Trudno jest porównać interwencję militarną w Panamie i wojnę w Zatoce Perskiej, przede wszystkim ze względu na inne znaczenie geostrategiczne, inny potencjał i siłę obu państw. Administracja prezydenta Busha znalazła usprawiedliwione przyczyny do obu interwencji zbrojnych. W przypadku Panamy była to obrona demokracji, jednego z filarów ustrojowych Stanów Zjednoczonych. W wojnie z Irakiem oficjalnym i bezpośrednim powodem był atak Iraku na słabszego sąsiada (Kuwejt). Waszyngton wystąpił zbrojnie w obronie ofiary, przeciwko agresorowi. W obu przypadkach USA odniosły szybki i spektakularny sukces. Prezydent Bush, korzystając z dynamicznie zmieniającej się sytuacji międzynarodowej za pomocą tych wydarzeń dążył do potwierdzenia wiodącej roli USA w nowej rodzącej się rzeczywistości pozimnowojennej⁴⁵.

Z perspektywy czasu nie brak ocen negatywnych polityki zagranicznej zaproponowanej przez prezydenta Busha, która złośliwie nazywana jest *New World Disorder*.

Zdaniem krytyków globalny nieporządek pojawił się z powodu nadmiernej aktywności, a przynajmniej przy współudziale Stanów Zjednoczonych i zaniedbań z ich strony. Zaniedbania te doprowadziły do rozpadu ZSRR i naruszenia klarownego i paradoksalnie stabilnego zimnowojennego *status quo*⁴⁶. W konsekwencji na terenach postradzieckich zapanował chaos, którego najdramatyczniejszym przykładem była krwawa wojna w Czeczenii (ale także konflikty w Górskim Karabachu, Gruzji, Naddniestrzu, Tadżykistanie). Chaos pozimnowojenny jeszcze dobitniej i w pełni tragicznym wymiarze ujawnił się w przypadku katastrofy humanitarnej w Somalii, czy wyniszczającej wszystkie strony konfliktu wojny domowej w rozpadającej się Jugosławii, gdzie doszło do przypadków ludobójstwa⁴⁷. Według oponentów polityki zaproponowanej przez prezydenta Busha Stany Zjednoczone straciły olbrzymią szansę stworzoną przez historię odegrania głównej roli w skutecznej promocji demokracji i zasad wolnorynkowej gospodarki w państwach poradzieckich.

Zdaniem niektórych analityków, poważnym błędem było przyznanie Rosji statusu sukcesora jądrowej potęgi ZSRR, przed czym przestrzegano prezydenta Busha⁴⁸.

⁴⁴ *America's Role in the New World. New Risks, New Realities*, Dubuque 1991, s. 8.

⁴⁵ R. J. Payne, *The West European Allies, The Third World, and US Foreign Policy. Post-Cold War Challenges*, London–New York 1991, s. 22.

⁴⁶ J. J. Mearsheimer, *Why we will soon miss the Cold War*, [w:] *The Future of American Foreign Policy*, red. C. W. Kegley Jr, E. R. Wittkopf, New York 1992, s. 60.

⁴⁷ Część badaczy twierdzi, iż chaos postzimnowojenny jest zjawiskiem mitologizowanym. Szerzej zobacz w: J. G. Ikenberry, *The Myth of Post-Cold War Chaos*, „Foreign Affairs” 1996, Vol. 75, No. 3, s. 79–91.

⁴⁸ P. Doty, *President Bush's Arms Control Challenge*, [w:] *US Foreign Policy in the 1990s*, red. G. Schmergel, New York 1991, s. 117–128.

Na mocy deklaracji z Ałma Aty z grudnia 1991 roku rządy państw postradzieckich zobowiązały się zwrócić Rosji arsenały broni atomowej i instalacje jądrowe znajdujące się na ich terytoriach w terminie do 1 lipca następnego roku. Decyzja ta spowodowała automatyczne osłabienie takich państw poradzieckich jak: Kazachstan, Białoruś i Ukraina, na terytoriach których w momencie rozpadu ZSRR znajdowały się arsenały jądrowe. Z punktu widzenia bezpieczeństwa zarówno Stanów Zjednoczonych, jak i stabilności międzynarodowej przyszłość poradzieckiego arsenału nuklearnego była najważniejszym problemem, przed którym stanęła administracja prezydenta Busha⁴⁹.

Kolejnym elementem miało być marginalizowanie znaczenia stosunków transatlantyckich, którego jednym z dowodów były nieporozumienia pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a sojusznikami europejskimi podczas rozmów gospodarczych w ramach rundy urugwajskiej GATT⁵⁰.

Pomimo jednak tych i innych głosów krytycznych należy jednoznacznie stwierdzić, że naczelny cel polityki zagranicznej prezydenta Busha został osiągnięty. Stany Zjednoczone walczyły przyczyniły się do przeprowadzenia ewolucyjnych zmian demokratyzacyjnych na świecie.

Selektywny multilateralizm Billa Clintona

„When our national security interests are threatened, we will, as America always has, use diplomacy when we can, but force if we must. We will act with others when we can, but alone when we must”
Prezydent William Clinton, 1996⁵¹

„We cannot be the world’s policeman with responsibility for solving all the world’s security problems. But we remain the country to whom others turn when in distress...In the 1990s, as for much of this century, there is no substitute for American leadership. Our responsibility, even in a new era, is pivotal and inescapable”
Prezydent George H. Bush, 1991⁵²

⁴⁹ Zdaniem krytyków błąd prezydenta Busha polegał na niewykorzystaniu przewagi USA nad rozpadającym się Związkiem Radzieckim i nie wymusił na Moskwie rezygnacji z przejęcia arsenału militarnego z terenu byłych republik radzieckich. Pozostawienie broni jądrowej w gestii rządów Kazachstanu, Białorusi i Ukrainy wzmocniłoby pozycję tych państw w przyszłych stosunkach z Rosją. Z kolei siła Rosji na mapie politycznej świata uległaby znacznemu osłabieniu. M. Lindeman, M. Malkasian, W. Rose, *The Role of the United States in a Changing World. Choices for the 21st Century*, Guilford 1993, s. 69.

⁵⁰ S. Hurst, dz. cyt., s. 198.

⁵¹ *Public Papers of the Presidents of the United States: Bill Clinton*, Book I (January 1 to June 30, 1996), Washington D.C. 1996, s. 541.

⁵² *Public Papers of the Presidents of the United States: George Herbert Bush*, Book II (July 1 to December 31 1991), Washington D.C. 1992, s. 390.

Słowa ojca George’a W. Busha z początku dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku pokazują jak bardzo przez dziesięć lat zmienił się świat. Zmieniły się również oczekiwania społeczności międzynarodowej wobec Stanów Zjednoczonych. Wojna w Zatoce Perskiej udowodniła zarówno Stanom Zjednoczonym, jak i społeczności międzynarodowej, że przywódcza rola USA w polityce międzynarodowej po zakończeniu zimnej wojny oparta o Bushowski *New World Order* stała się faktem. W 1993 roku prezydent Bill Clinton obejmując stanowisko prezydenta USA miał świadomość, jaka odpowiedzialność ciąży na Stanach Zjednoczonych⁵³. Sytuacja międzynarodowa w momencie przejścia władzy przez prezydenta Clintona była bardzo skomplikowana ze względu na konflikty w wielu rejonach świata oraz, pomimo ogłoszenia *New World Order*, niewytworzenia się w pełni nowego układu międzynarodowego pod zdecydowanym przywództwem Stanów Zjednoczonych. Liczący na swoisty koncert trzech mocarstw (*Trilateral Concert of Great Powers*)⁵⁴, tj. Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Japonii, Bill Clinton rozumiał szybko, iż ten sojusz z czasów zimnej wojny nie zda egzaminu w nowej rzeczywistości⁵⁵. W stosunkach z Europą pojawiły się rozbieżności dotyczące przyszłości Sojuszu Północnoatlantyckiego. Główny spór sprowadzał się do pytań: jaką rolę w NATO w nowym ładzie międzynarodowym mają odgrywać Stany Zjednoczone, a jaką europejscy sojusznicy? Kto zatem ma ponosić większą odpowiedzialność za przyszłość Sojuszu oraz system bezpieczeństwa transatlantyckiego⁵⁶? Rozszerzenie NATO w 1999 roku o Polskę, Czechy i Węgry odbyło się z woli USA⁵⁷. Niektórzy europejscy członkowie organizacji do tej idei odnosili się z dystansem.

⁵³ Z perspektywy czasu pojawia się coraz więcej ocen krytycznych, dotyczących polityki zagranicznej w pierwszych dwóch latach prezydentury Billa Clintona. Zdecydowanym krytykiem braku zaangażowania w politykę międzynarodową ze strony prezydenta Clintona był Paul Wolfowitz, który nie wahał się porównać początkowy okres rządów Clintona do najsłabszego prezydenta w dziejach USA Warrena Hardinga. Zobacz w: P. Wolfowitz, *Clinton's First Year*, „Foreign Affairs” 1994, Vol. 70, No. 2, s. 308.

⁵⁴ Na temat trilateralizmu zobacz szerzej w: E. Haliżak, *Struktura współczesnego porządku międzynarodowego*, [w:] *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2006, s. 448.

⁵⁵ Więcej o przyszłości stosunków Stanów Zjednoczonych z europejskimi sojusznikami (członkami NATO) i Japonią u progu prezydentury Billa Clintona zobacz w: R. Latter, *The Future of Transatlantic Relations*, London 1993, s. 7–20.

⁵⁶ O relacjach między Stanami Zjednoczonymi a europejskimi sojusznikami w ramach NATO w pierwszym piętnastolecu po zakończeniu zimnej wojny więcej zobacz w: R. Zięba, *Polityka w ramach NATO i wobec Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, red. J. Zająć, Toruń 2005, s. 33–66.

⁵⁷ Na ten fakt zwracali uwagę sekretarze stanu w administracji prezydenta Clintona. Zobacz w: M. Albright, B. Woodward, *Madam Secretary*, New York 2003, s. 534 oraz W. Christopher, *In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era*, Stanford 1998, s. 227.

Ponadto, w relacjach zarówno z Unią Europejską⁵⁸, jak i mającą coraz większe aspiracje Japonią pojawił się problem coraz silniejszej rywalizacji gospodarczej, wyrazem której były bardzo trudne negocjacje z oboma partnerami przeprowadzone w ramach rundy urugwajskiej GATT⁵⁹.

Kolejną skomplikowaną kwestią była przyszłość obszaru dawnego Związku Radzieckiego. Chodziło o rozległe i różnorodne pod wieloma względami obszary poczynając od państw bałtyckich, poprzez Ukrainę, państwa Kaukazu, na Azji Środkowej kończąc. Światowi gracze: Stany Zjednoczone, jednocząca się Europa, Turcja, Rosja, Iran, Chiny czy Indie rywalizowali o wpływy na tym terenie⁶⁰.

W miejsce zagrożeń wynikających z systemu bipolarnego pojawiły się nowe lub stare, które uległy wzmocnieniu: niestabilny obszar bliskowschodni, konflikt na Bałkanach, pełna konfliktów Afryka, udane i nieudane próby *coup d'état* w państwach Ameryki Łacińskiej; zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego ze strony dyktatorsko rządzonych państw dysponującym arsenałem broni masowego rażenia. Rozpad Związku Radzieckiego – mocarstwa atomowego – spowodował możliwość przepływu i zakupu informacji i technologii nuklearnych przez inne państwa, a także grupy terrorystyczne. W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku pojawił się jeszcze jeden problem: rywalizacja nuklearna pomiędzy Indiami a Pakistanem, coraz silniejszymi Chinami a Stanami Zjednoczonymi. Na koniec należy podkreślić, iż w tym okresie w sposób wyrazisty zaistniało na jakościowo nową skalę niebezpieczne zjawisko w stosunkach międzynarodowych: zorganizowany międzynarodowy terroryzm⁶¹. W tak skomplikowanej międzynarodowej sytuacji administracja prezydenta Clintona stanęła przed zasadniczymi pytaniami: jak bardzo USA powinny się angażować w politykę światową i jaka jest odpowiedzialność tego państwa,

⁵⁸ Pomimo wad Unia Europejska jest wymieniana jako jedna z niewielu organizacji ponadnarodowych, która w niektórych obszarach dorównuje, a nawet przewyższa USA. Więcej zobacz w: R. Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja – struktura – funkcjonowanie*, Warszawa 2000 oraz tenże, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

⁵⁹ T. G. Carpenter, *A Search for Enemies. America's Alliances after the Cold War*, Washington D.C. 2003, s. 89.

⁶⁰ S. R. Schwenninger, dz. cyt., s. 63.

⁶¹ Niektórzy analitycy nie doceniali potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, a także Stanów Zjednoczonych ze strony terroryzmu. Przykładem, z perspektywy rzeczywistości po 11 września 2001 roku, można nawet stwierdzić pewnej infantylności prezentowanej przez niektórych analityków są słowa Briana Jenkinsa. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku zdaniem Jenkinsa terroryści nie stanowią realnego niebezpieczeństwa dla ładu międzynarodowego, gdyż „terrorists want a lot of people watching, not a lot of people dead”. Z kolei Kenneth Waltz głosił tezę, mówiąc, że „terrorists are rational political actors with long-term goals, and as a consequence they would not use nuclear weapons”. Podają za: R. A. Falkenrath, R. D. Newman, B. A. Thayer, *America's Achilles Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack*, Cambridge 1998, s. 49.

jako jedynego supermocarstwa światowego, za bezpieczeństwo międzynarodowe? Czy USA jako hegemon w pozimnowojennej rzeczywistości mogą podejmować decyzje samodzielnie, na zasadzie unilateralizmu? Czy może Stany Zjednoczone powinny przejść na pozycje defensywne i powrócić do polityki izolacjonizmu⁶²?

Bill Clinton, obejmując urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych, skupił się na działaniach o charakterze gospodarczym oraz na realizacji zadań związanych z polityką wewnętrzną zgodnie z zadeklarowanym w kampanii wyborczej programem politycznym. Od początku prezydentury Clinton nie uważał za celowe prowadzenie aktywnej polityki zagranicznej⁶³. Z czasem, pod wpływem wydarzeń na arenie międzynarodowej, podjął próbę przejścia do ofensywniejszych działań na forum międzynarodowym, które miały potwierdzić przywódczą rolę USA w unicytrycznym systemie pozimnowojennym⁶⁴. Należy wymienić cztery główne filary globalnej dominacji USA, które stały się podstawą działania administracji Clintona:

1. Potęga militarna i gospodarcza współczesnych Stanów Zjednoczonych. Wydarzenia z lat dziewięćdziesiątych XX wieku pokazały zmianę zadań, do których armia Stanów Zjednoczonych będzie wykorzystywana. Potęga militarna USA miała zmierzyć się z innymi zadaniami, w porównaniu do czasów zimnej wojny. Przykładem były: misja humanitarna na Haiti, utrzymanie pokoju w Bośni, dostarczenie tysięcy ton leków, żywności i odzieży ofiarom wojny w Rwandzie⁶⁵, czy operacja humanitarna w Somalii⁶⁶. Uznano, że w obliczu nowych wyzwań armia Stanów Zjednoczonych nie musi być tak liczna jak w apogeum zimnej wojny, ale powinna być elastyczna i doskonale dowodzona. Z kolei potęga ekonomiczna USA w nowej

⁶² J. Tirman, *Sovereign Acts. American Unilateralism and Global Security*, New York 1989, s. 79.

⁶³ D. Krajewski, *Unilateralizm USA po zimnej wojnie*, Toruń 2010, s. 83.

⁶⁴ Nie brak podejrzeń o wahania prezydenta Clintona w procesie formułowania polityki zagranicznej. Dylemat miał polegać na wyborze głównych wektorów polityki zagranicznej: czy obrona zostanie opcją aktywnej obecności USA na arenie międzynarodowej (internacjonalizm) czy dominujący stanie się neoizolacjonizm. W maju 1993 roku ówczesny podsekretarz stanu Peter Tarnoff sygnalizował możliwość wybrania przez Billa Clintona neoizolacjonizmu jako głównego kierunku w amerykańskiej polityce zagranicznej. Podają za: T. H. Henriksen, *Clinton's Foreign Policy in Somalia, Bosnia, Haiti and North Korea*, Stanford 1996, s. 21.

⁶⁵ Podobnie jak w przypadku interwencji przeciwko Serbii w 1994 roku czy zasadności operacji w Somalii pojawia się pytanie na jakiej podstawie prawnej Amerykanie interweniowali w marcu 1998 roku w Rwandzie, cztery lata po rzezi dokonanej przez Hutu na plemieniu Tutsi. Pojawił się przy okazji misji w Rwandzie kolejny problem, dotyczący braku wystarczających środków i możliwości technicznych i militarnych ze strony USA do przeprowadzania interwencji militarnych w każdym rejonie świata, w którym są zagrożone prawa człowieka. L. Crothers, N. S. Lind, dz. cyt., s. 258.

⁶⁶ W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku przeciętni Amerykanie bardziej rozumieli i popierali interwencję na Haiti niż w egzotycznych z ich punktu widzenia regionach takich jak Bośnia czy Somalia. W. Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy*, Westport 1999, s. 62.

rzeczywistości powinna opierać się na konkurencyjności gospodarki amerykańskiej w globalnym środowisku. Bill Clinton doceniał pozytywną rolę i aktywną postawę swojego poprzednika, jaką odegrał on na tym polu (zakończenie rokowań w ramach rundy urugwajskiej GATT, sfinalizowanie rozmów w sprawie podpisania NAFTA, potwierdzenie porozumienia z państwami APEC o wolnym handlu w rejonie Azji i Pacyfiku oraz podpisanie ponad 100 umów liberalizujących stosunki handlowe o charakterze bilateralnym). Dzięki tym krokom podjętym przez prezydenta Busha eksport stał się najprężniej rozwijającym się segmentem gospodarki Stanów Zjednoczonych i uczynił ją najbardziej konkurencyjną na świecie⁶⁷.

2. Zdolność Stanów Zjednoczonych do podejmowania efektywnych działań na arenie międzynarodowej w celu zapewnienia pokoju w wybranych miejscach świata⁶⁸. Stany Zjednoczone mogą być obecne w każdym zakątku globu, a tam, gdzie zagrożone są ich żywotne interesy, powinny podjąć ryzyko interwencji w imię najwyższej wartości, jaką jest pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe⁶⁹. Najdobitniejszym przykładem regionu, na którym skupiały swoją uwagę kolejne administracje w czasie i po zakończeniu zimnej wojny, jest Bliski Wschód. Konflikt bliskowschodni można traktować jako połączenie dbania przez USA o interesy polityczne i gospodarcze z promowaniem idei ładu międzynarodowego opartego na rozwiązaniach demokratycznych (promowanie pokojowego rozwiązania sporu palestyńsko-izraelskiego)⁷⁰.

3. Dążenie do redukcji broni masowego rażenia i wywieranie presji na niedemokratyczne reżimy, które dysponują arsenałem broni jądrowej (Korea Północna) i stanowią zagrożenie dla porządku międzynarodowego (Iran). Przyjęto, że zakończenie zimnej wojny nie tylko nie zwalnia USA z wzięcia szczególnej odpowiedzialności w procesie rozbrojeniowym, ale wręcz nakazuje zająć w nim przywódcze miejsce jako jednemu globalnemu supermocarstwu. Prezydent Clinton kontynuował w tym zakresie politykę George'a Busha, który doprowadził do wynegocjowania

⁶⁷ W. Christopher, dz. cyt., 105–115.

⁶⁸ Nieodległa przyszłość bardzo szybko zweryfikowała ten aspekt strategii USA. Apogeum nastąpiło w 2003 roku (wojna w Iraku, Afganistan, Bałkany), w którym obnażona została słabość, nieprzygotowanie i brak możliwości, nawet nie militarnych ale finansowych, do przeprowadzania operacji na taką skalę w różnych częściach świata jednocześnie. Operacja militarna tylko w samym Iraku kosztowała podatnika amerykańskiego ponad 200 mld USD. Dodatkowo szacuje się, że interwencja Stanów Zjednoczonych w Afganistanie pochłaniała w dwóch pierwszych latach jej trwania 1 mld USD miesięcznie, a zaangażowanie USA na Bałkanach w ostatniej dekadzie XX wieku to wydatek około 15 mld USD. Podaję za: J. Garrison, *Ameryka jako imperium. Przywódca świata czy bandycka potęga?*, Warszawa 2005, s. 188.

⁶⁹ Problem Billa Clintona polegał na tym, iż „Clinton was a prisoner of his own instinctive aversion to the use of military force”. W. Hyland, dz. cyt., s. 200.

⁷⁰ Gruntowną analizę polityki zagranicznej Waszyngtonu wobec Bliskiego Wschodu na przełomie XX i XXI wieku przedstawił Radosław Fiedler. Szerzej zobacz w: R. Fiedler, *Od przywództwa do hegemonii. Stany Zjednoczone wobec bliskowschodniego obszaru niestabilności w latach 1991–2009*, Poznań 2010.

układów START I i START II. Konsekwencją tych porozumień była likwidacja ponad 9 tysięcy amerykańskich i radzieckich głowic jądrowych.

4. Przywództwo Stanów Zjednoczonych w budowie nowego systemu instytucji i porozumień międzynarodowych, których celem działania ma być wspieranie procesów demokratyzacyjnych w różnych częściach świata. W ramach tego zadania prezydent Clinton m.in. aktywnie wspierał reformy demokratyczne w Rosji⁷¹.

Podsumowując, dominacja Stanów Zjednoczonych w systemie międzynarodowym, której potwierdzeniem była wojna w Zatoce Perskiej w 1991 roku, miała służyć realizacji trzech zasadniczych celów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych: zapewnieniu bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez zdolność do interwencji zbrojnych w różnych regionach świata, promowaniu demokracji oraz wspieraniu reform wolnorynkowych⁷².

Prezydenturę Billa Clintona w zakresie polityki zagranicznej można podzielić na dwa podstawowe etapy. Zdaniem większości obserwatorów pierwszy etap przypada na okres dwóch pierwszych lat pierwszej kadencji⁷³. W tym czasie mamy do czynienia z prezydentem Clintonem jako zwolennikiem multilateralizmu i ograniczonego zaangażowania na arenie międzynarodowej. W 1993 roku działania nowej administracji skupiły się w polityce zagranicznej na realizacji zadań o charakterze gospodarczym, które miały bezpośredni wpływ na politykę wewnętrzną. W kwietniu 1993 roku na spotkaniu Clintona z Borysem Jelcynem w Vancouver podjęto decyzję o udzieleniu pomocy finansowej przez Stany Zjednoczone Rosji w celu przebudowy gospodarki rosyjskiej na kapitalistyczną. Oferując wsparcie finansowe w wysokości 1,6 mld USD z USA oraz kolejne 4 mld USD pochodzące z budżetów państw grupy G-7, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego, prezydent Clinton liczył na znaczący udział firm amerykańskich w reformowaniu rosyjskiej gospodarki⁷⁴. Również mając na uwadze interes gospodarczy USA w grudniu 1993 roku B. Clinton sfinalizował umowy handlowe zawarte w ramach NAFTA oraz rundy urugwajskiej GATT.

Drugi etap charakteryzuje się rozczarowaniem prezydenta Clintona inercyjnym charakterem zbiorowego systemu bezpieczeństwa i przejściem do działania na zasadzie unilateralizmu. Sygnałem przejścia do unilateralizmu było zestrzelenie samolotów serbskich sił zbrojnych na obszarze byłej Jugosławii przez maszyny armii Stanów Zjednoczonych w marcu 1994 roku. Zasadne jest postawienie tu następujących pytań: czy samoloty Stanów Zjednoczonych prowadziły działania jako siły zbrojne

⁷¹ S. R. Berger, *End of the American Century? Searching for America's Role in the Post-Cold War World*, Washington D.C. 1996, s. 2–3.

⁷² Szerzej zobacz w: *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington D. C. 1996.

⁷³ E. Abrams, dz. cyt., s. 99.

⁷⁴ M. Morley, J. Petras, *Empire or Republic? American Global Power and Domestic Decay*, New York–London 1995, s. 107.

NATO, realizując mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ, czy też decyzja została podjęta arbitralnie przez prezydenta USA i zatem należy ją rozumieć wyłącznie jako akcję, której autorem są tylko Stany Zjednoczone? Kto spośród aktorów międzynarodowej sceny politycznej i w jakich okolicznościach ma prawo podjąć decyzję o interwencji w różnych częściach świata, w tym wypadku w ogarniętej wojną byłej Jugosławii? Prezydent Clinton odpowiadając na te pytania w dokumencie przedłożonym Kongresowi w lutym 1996 roku wyeksponował przyczyny działań unilateralnych: „Uczynimy wszystko co konieczne dla obrony tych interesów, łącznie – w przypadku takiej konieczności – z jednostronnym i zdecydowanym użyciem siły wojskowej. (...) Decyzja – czy i kiedy użyć siły militarnej – jest więc dyktowana w pierwszym rzędzie naszym interesem narodowym. W konkretnych przypadkach, w których chodzi o nasze żywotne interesy, użycie siły będzie stanowcze i – w razie konieczności – jednostronne. W innych sytuacjach, w których zagrożenie jest mniej bezpośrednie, nasze zaangażowanie wojskowe musi być wymierzone selektywnie na te obszary, które w największym stopniu oddziałują na nasze interesy narodowe. Dotyczy to obszarów, na których prowadzimy poważne interesy gospodarcze lub mamy zobowiązania w stosunku do sojuszników”⁷⁵.

Pomimo przejścia do działań opartych o zasadę unilateralizmu należy jednak podkreślić, iż do końca prezydentury Clinton w polityce zagranicznej próbował powracać do hasła multilateralizmu⁷⁶. Do zmiany punktu widzenia w polityce zagranicznej przyczyniły się niepowodzenia misji pokojowych pod egidą ONZ w Somalii, na Haiti (pierwsza w historii operacja militarna Stanów Zjednoczonych w zachodniej hemisferze, która miała miejsce po uzyskaniu mandatu ze strony ONZ, choć jej celem była *de facto* obrona interesów USA), w Sierra Leone, w Angoli czy wreszcie w Bośni i Hercegowinie⁷⁷. Clinton był gorącym zwolennikiem działań multilateralnych, co widać było na Haiti i w Bośni. Chwalił prezydenta Busha za stworzenie

⁷⁵ Podają za: *Narodowa strategia bezpieczeństwa USA: zaangażowanie i rozszerzanie*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. E. Haliżak, D. B. Bobrow, R. Zięba, Warszawa 1997, s. 174.

⁷⁶ Jeszcze w lutym 1996 roku w prezydenckim dokumencie *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* czytamy: „*Multilateral peace operations are an important component of our strategy. From traditional peacekeeping to peace enforcement, multilateral peace operations are sometimes the best way to prevent, contain or resolve conflicts that could otherwise be far more costly and deadly. (...) Two other points deserve emphasis. First, the primary mission of our Armed Forces is not peace operations; it is to deter and, if necessary, to fight and win conflicts in which our most important interests are threatened. Second, while the international community can create conditions for peace, the responsibility for peace ultimately rests with the people of the country in question*”. *A National Security Strategy...*, s. 23.

⁷⁷ Dogłębną charakterystykę polityki zagranicznej, m.in. operacji militarnych przeprowadzonych za prezydentury B. Clintona można znaleźć w: T. H. Henriksen, dz. cyt., *passim*.

międzynarodowej koalicji do walki z Irakiem⁷⁸. Podkreślić jednak należy, że większość konfliktogennych obszarów, może poza Haiti i wcześniej Irakiem, zajmowały w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych drugorzędne miejsce.

Do spięcia na linii Stany Zjednoczone – ONZ doszło przy okazji śmierci osiemnastu żołnierzy armii USA w Somalii. Za to tragiczne wydarzenie Clinton obarczył odpowiedzialnością decydentów z Narodów Zjednoczonych, zarzucając im niekompetencję. Tymczasem wydaje się, że *marines* ponieśli śmierć w części operacji nieautoryzowanej przez ONZ i byli pod dowództwem narodowym. Odpowiedzialność za to wydarzenie spada zatem na prezydenta Clintona, gdyż to właśnie on na fali entuzjazmu i wiary w potencjał militarny Stanów Zjednoczonych przekształcił rozpoczętą przez prezydenta Busha w sierpniu 1992 roku, mającą mandat ONZ misję *stricte* humanitarną, w interwencję zbrojną. Tym samym zwiększył zagrożenie dla stacjonujących tam żołnierzy armii USA. Krytycy podkreślają, iż zwiększone przez prezydenta Clintona zaangażowanie militarne w tak niebezpiecznym rejonie Afryki nie było konieczne i rozsądne, gdyż sytuacja w Somalii nie zagrażała bezpośrednio interesom Stanów Zjednoczonych.

Również sposób zapewniania sobie poparcia Rady Bezpieczeństwa ONZ budził zastrzeżenia. Administracji prezydenta Clintona zarzucano przykładowo, że aby uzyskać poparcie Rosji dla misji pokojowej na Haiti, wyraziła nieoficjalną zgodę na możliwość przeprowadzenia w przyszłości interwencji Rosji w Gruzji. W sposób oczywisty stało to w sprzeczności z interesami Stanów Zjednoczonych i deklarowanymi wartościami. Z czasu drugiej kadencji B. Clintona spośród działań podjętych w duchu unilateralizmu trzeba wymienić: ataki na bazy terrorystów w Afganistanie i Sudanie (1998 rok), nieratyfikowanie statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (1998 rok) oraz operację NATO w Kosowie (1999 rok) – ze względu na jej wątpliwe prawne umocowanie⁷⁹.

Ten ostatni przypadek jest szczególnie znamieny. Użycie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych w Jugosławii w 1999 roku bez formalnej zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ stanowiło wymowne potwierdzenie hegemonii USA w stosunkach międzynarodowych⁸⁰. Wprawdzie podobny był wspomniany wcześniej *casus* interwencji Stanów Zjednoczonych w Panamie (1989 rok), jednak w przypadku nalotów NATO

⁷⁸ B. Clinton, *Between Hope and History. Meeting America's Challenges for the 21st Century*, New York–Toronto 1996, s. 149.

⁷⁹ J. Zając, *Koncepcja bezpieczeństwa USA*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 58.

⁸⁰ Pomimo akcji NATO pod przywództwem Stanów Zjednoczonych bez zgody ONZ, w kolejnym oficjalnym dokumencie *National Security Strategy for a New Century* z grudnia 1999 roku Clinton zdradza sentyment do idei multilateralizmu, promowanego przez jego administrację na początku pierwszej kadencji. „*NATO military operations against Serbia in the spring of 1999 had three clear goals. (...) Those goals were achieved. Now, NATO, the UN and the international community face the challenge of establishing a stable mechanism for mutual beneficial interaction and*

na Jugosławię operacja miała miejsce nie w tradycyjnym obszarze zainteresowania Stanów Zjednoczonych – czyli w zachodnie hemisferze – ale w byłym komunistycznym państwie europejskim. Stany Zjednoczone uczyniły zatem *de facto* kolejny krok w stronę unilateralizmu. Można stwierdzić, iż zasada na której opierał politykę zagraniczną Stanów Zjednoczonych prezydent Clinton to selektywny multilateralizm⁸¹. Interwencja Stanów Zjednoczonych w Jugosławii wprawdzie nie miała mandatu ONZ, ale zyskała poparcie sojuszników z NATO, ważnych reprezentantów części międzynarodowej sceny politycznej.

Operacja militarna w Jugosławii o tyle była zaskoczeniem, iż w czasie swojej pierwszej kadencji B. Clinton skłaniał się raczej ku rozwiązaniom opartym na paradygmacie multilateralnym, szukając autoryzacji dla działań USA w międzynarodowych instytucjach (czyli w praktyce – w zbudowaniu konsensu w RB ONZ). Odpowiadało to „idealizmowi” uosobianemu w amerykańskiej myśli politycznej przez prezydenta Wilsona, twórcę Ligi Narodów. Tymczasem w czasie drugiej kadencji B. Clintona Stany Zjednoczone zdawały się przechylać w kierunku „realizmu” (linia, której klasycznym reprezentantem był prezydent z przełomu XIX i XX wieku Theodore Roosevelt), polegając przede wszystkim na swojej sile i przewadze na scenie międzynarodowej⁸². Kwestia nie jest jednak jednoznaczna: w ostatecznym rozrachunku interwencja w byłej Jugosławii została bowiem podjęta nie w imię zachowania czy budowania równowagi sił (co byłoby charakterystyczne dla „realizmu”), lecz w imię obrony zasad humanitarnych, prawa do samostanowienia, zwalczania zagrożeń dla demokratycznego porządku – co jest charakterystyczne dla „idealizmu”. Poza tym USA nie posiadały oczywistych interesów na terytorium byłej Jugosławii, a mimo to zdecydowały się na interwencję, co także nie mogło podobać się „realistom”⁸³.

Unilateralizm George’a W. Busha

Polityka zagraniczna prowadzona przez prezydenta Billa Clintona oparta na zasadzie selektywnego multilateralizmu, w której pojawiały się elementy unilateralizmu, stała się jedynie prelude do zdecydowanego unilateralizmu okresu rządów

establishes a sound basis for combined action should that be desired”. Podaję za: *A National Security Strategy for a New Century*, Washington D. C. 1998, s. 30.

⁸¹ Madeleine Albright użyła określenia „*assertive multilateralism*”. *Statement of dr. Henry Kissinger, Former U.S. Secretary of State, [w:] U.S. National Goals and Objectives in International Relations in the Year 2000 and Beyond: hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 104th Congress, 1st session, July 13, 1995*, Washington D.C. 1997, sygn. 4.F76/2:S. HRG.104–600, s. 15.

⁸² W. Hyland, dz. cyt., s. 201.

⁸³ Ciekawą charakterystykę realizmu, jako nurtu polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych w końcu XX wieku zobacz w: A. Jarczewska-Romaniuk, *Amerykańskie wizje ładu międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI w. Wizje – koncepcje – paradygmaty*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 227–247.

prezydenta George’a Walkera Busha⁸⁴. Przejęcie władzy przez prezydenta George’a W. Busha w 2001 roku nie zapowiadało radykalnych zmian w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Co więcej, przez pierwsze dziewięć miesięcy swoich rządów prezydent Bush skupił się na polityce wewnętrznej, nieco zaniedbując sferę polityki zagranicznej.

Priorytety polityczne administracji Busha, nie tylko w polityce zagranicznej, uległy radykalnej zmianie w wyniku ataków terrorystycznych przeprowadzonych na Waszyngton i Nowy Jork 11 września 2001 roku⁸⁵. Porównanie priorytetów i metod polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych zapisanych w dokumentach *National Security Strategy* z 1999 i 2000 roku z dokumentem przyjętym w 2002 roku uświadcza, jaki wpływ na przeformułowanie celów politycznych miały wydarzenia z września 2001 roku. W dokumentach opublikowanych w czasie administracji prezydenta Clintona najwięcej miejsca zajmuje wspieranie procesów demokratyzacyjnych, reform wolnorynkowych i tendencji rozwojowych (*encouraging democratization, open markets, free trade, and sustainable development*). Coraz ważniejsze stawały się stosunki z Chinami, przede wszystkim w kontekście gospodarczym⁸⁶. W ostatniej za kadencji Billa Clintona strategii, ogłoszonej w grudniu 2000 roku, *A National Security Strategy for a Global Age*, zagadnienia związane z zagrożeniem i przeciwdziałaniem międzynarodowemu terroryzmowi nie odgrywały czołowej roli. Większe zaniepokojenie Stanów Zjednoczonych budziły potencjalne zagrożenia wynikające np. z rosnącej siły tzw. *regional aggressors* (np. Korea Północna). Należy jednak zaznaczyć, iż wśród wymienionych najniebezpieczniejszych grup terrorystycznych świata zostały wymienione radykalne grupy powiązane z Osamą bin Ladenem (*radical groups affiliated with Osama bin Laden*)⁸⁷.

Tymczasem w dokumencie *The National Security Strategy of the United States of America* z września 2002 roku cała strategia Stanów Zjednoczonych została zbudowana wokół zadań związanych z walką z międzynarodowym terroryzmem. Prezydent Bush nie pozostawił złudzeń co do zadań stojących przed Stanami Zjednoczonymi: „naszym nadrzędnym celem będzie po pierwsze wytopienie i zniszczenie grup terrorystycznych o charakterze globalnym, zaatakowanie ich liderów, ośrodków dowódczych i szlaków komunikacyjnych, źródeł wsparcia materialnego

⁸⁴ Dla pełnego obrazu należy dodać, iż prezydent Bush Junior nie był pierwszym prezydentem USA sięgającym po instrumenty unilateralne. Jak wcześniej wykazano unilateralizm był obecny w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych prowadzonej przez jego poprzedników. Szerzej zobacz w: D. Krajewski, dz. cyt., *passim*.

⁸⁵ I. H. Daalder, J. M. Lindsay, *Ameryka bez ograniczeń. Rewolucja Busha w polityce zagranicznej*, Warszawa 2005, s. 110.

⁸⁶ *A National Security Strategy for a Global Age*, Washington D. C. 2000, s. 6

⁸⁷ *A National Security Strategy for a New Century*, Washington D. C. 1999, s. 14–15.

i finansowego”⁸⁸. W dalszej części dokumentu administracji G. W. Busha zapewniano o szukaniu poparcia dla tej polityki ze strony regionalnych partnerów (*regional partners*)⁸⁹, a także wśród sojuszników i przyjaciół (*our allies and friends*).

Co ciekawe, w dokumencie z 2002 roku, a więc opublikowanym w czasie trwającej wojny w Afganistanie, prezydent G. W. Bush bardzo mocno akcentował potrzebę zaangażowania społeczności międzynarodowej (ONZ, ale także organizacje pozarządowe) w tę realizowaną przez USA misję⁹⁰. Niemniej, pomimo podjętych przez administrację prezydenta Busha wysiłków na rzecz uzyskania legitymizacji działań Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej, opór części społeczności międzynarodowej spowodował, iż USA zdecydowały się na posunięcia strategiczne o charakterze unilateralnym⁹¹. George W. Bush dał do zrozumienia, iż Stany Zjednoczone zmierzają w stronę nowej formy „internacjonalizmu”, polegającego na zarezerwowaniu sobie przez Stany Zjednoczone prawa do działań zapobiegawczych czy wyprzedzających (*proactive counterproliferation*), co w praktyce oznaczać miało zdolność USA do obrony przed zagrożeniem, zanim ono rzeczywiście zmaterializuje się. Innymi słowy, po raz pierwszy od czasów zakończenia zimnej wojny doktryna odstraszenia została zastąpiona przez strategię uderzenia zapobiegawczego (*preemptive attack*)⁹².

Wojnę w Afganistanie rozpoczętą w październiku 2001 roku można uznać za ostatni przejaw działania w oparciu o zasadę selektywnego multilateralizmu: zapewniono sobie bowiem poparcie znacznej części sojuszników dla operacji wojskowej

⁸⁸ „Our priority will be first to disrupt and destroy terrorist organizations of global reach and attack their leadership; command, control, and communications; material support, and finances”. Podają za: *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C. 2002, s. 5.

⁸⁹ Dynamiczna sytuacja spowodowała, iż pojawiła się potencjalna szansa dla wzrostu znaczenia i zainteresowania różnych regionów świata. Jednym z przykładów regionów, których znaczenie na krótki okres wzrosło z punktu widzenia interesów Stanów Zjednoczonych były kraje Afryki Północnej.

⁹⁰ *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C. 2002, s. 6–7.

⁹¹ Jim Garrison wskazuje na jeszcze inny, równie ważny aspekt unilateralizmu obecny w strategii Stanów Zjednoczonych za prezydentury George’a W. Busha: „Kluczowym elementem tej nowej strategicznej postawy jest polityczna strategia wycofywania się z różnych multilateralnych obowiązków, wynikających z traktatów, które ograniczają zdolność Stanów Zjednoczonych do swobodnego działania w wydarzeniach światowych. Administracja Busha wycofała się z międzynarodowych traktatów w większym stopniu niż jakkolwiek inna administracja w historii Ameryki. Wycofała się między innymi z *Antiballistic Missile Treaty* z 1972 roku oraz protokołu z Kioto dotyczącego globalnego ocieplenia. Odrzuciła protokół wprowadzający Konwencję ds. Broni Biologicznej z 1972 roku i sprzeciwiła się Międzynarodowemu Sądowi Kryminalnemu (odrzuconemu również przez poprzednie administracje). Sprzeciwiła się Traktatowi o Zakazie Przeprowadzania Prób Nuklearnych i storpedowała negocjacje ONZ dotyczące broni ręcznej”. Podają za: J. Garrison, dz. cyt., s. 60.

⁹² *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C. 2002, s. 10.

Enduring Freedom przeciwko Talibom, a nawet ich aktywne wsparcie militarne. Siły specjalne, odrzutowce i okręty wojenne do udziału w misji wysłały m.in. Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania, Polska, Niemcy, Francja, Dania oraz Australia. Prezydent Bush uzyskał formalną zgodę Rady Bezpieczeństwa ONZ i Unii Europejskiej na akcję zbroijną.

Bardzo szybko okazało się jednak, iż cele USA i wielu koalicjantów są rozbieżne, a coraz bardziej skomplikowana sytuacja w Afganistanie spowodowała stopniowe wycofywanie się części sojuszników z popierania Stanów Zjednoczonych i uczestnictwa w operacji *Enduring Freedom*. W przypadku wojny z Irakiem w marcu 2003 roku prezydent Bush działał na zasadzie unilateralizmu, z pomocą tzw. „koalicji chętnych” (*coalition of the willing*), na czele z Wielką Brytanią, w skład której weszły także m.in. Polska, Australia, Kuwejt, Katar, Macedonia czy Mikronezja (złośliwi nazwali ją „egzotyczną, bez entuzjazmu i zaangażowania”). Waszyngton zdecydował się na użycie sił zbrojnych bez mandatu ONZ, ignorując zastrzeżenie Rady Bezpieczeństwa odnośnie zasadności ataku⁹³. Część europejskich sojuszników Stanów Zjednoczonych, członków NATO (najważniejsi z nich to Niemcy i Francja) bardzo krytycznie wypowiadała się wobec przygotowań USA do ataku na Irak⁹⁴. Na przełomie 2002 i 2003 roku doszło do kryzysu w stosunkach Europa – USA w ramach NATO⁹⁵. Ostry sprzeciw wielu europejskich sojuszników wobec przygotowań do inwazji na Irak spowodował poważne implikacje, prowadząc m.in. do

⁹³ Znamienne było przygotowanie, a właściwie jego brak, społeczności międzynarodowej do poparcia operacji militarnej w Iraku pod egidą USA. Niektórzy obserwatorzy twierdzą, iż niedbałe zabiegi ze strony urzędników administracji prezydenta Busha były celowe. Wiara w siłę militarną Ameryki była podstawą wcześniej już zaplanowanych działań unilateralnych i do podjęcia decyzji o wojnie bez względu na opinię społeczności międzynarodowej. Wystarczy prześledzić i porównać okres przygotowań dyplomatycznych do wojny w Zatoce Perskiej i okres przed rozpoczęciem ataku na Irak. Na przełomie 1990 i 1991 roku ówczesny sekretarz stanu James Baker odwiedził aż 41 państw. Colin Powell w okresie sześciu miesięcy poprzedzających atak na Irak w marcu 2003 roku odbył jedynie kilka krótkich wizyt w trzech z czternastu członków Rady Bezpieczeństwa ONZ. Powell odwiedził Chiny, Rosję i Meksyk, a tematem rozmów nie była sprawa Iraku. W styczniu 2003 roku Powell odwiedził Szwajcarię, ale nie pofatygował się do sprzeciwiających się akcji Stanów Zjednoczonych w Iraku Paryża czy Berlina. H. Daalder, J. M. Lindsay, dz. cyt., s. 240. Szerzej przygotowania dyplomatyczne pod operację militarną *Iraqi Freedom* zostały przedstawione w pracy T. Lansford, R. J. Pauly, *Strategic Preemption: US Foreign Policy and the Second Iraq War*, Aldershot 2004.

⁹⁴ W. Malendowski, dz. cyt., s. 552.

⁹⁵ Również na forum ONZ pomiędzy Waszyngtonem a częścią europejskich członków NATO widoczny był dysonans wobec intensyfikacji przygotowań USA do ataku na Irak. Jedną z przyczyn różnicy zdań pomiędzy USA a Europą przedstawia Francis Fukuyama: „Wojna w Iraku obnażyła niedostatki Stanów Zjednoczonych w roli życziwego hegemonu. Ale równocześnie ujawniła ograniczenia istniejących instytucji międzynarodowych, zwłaszcza Organizacji Narodów Zjednoczonych, w której *Europejczycy widzą właściwe struktury dla prawomocnych działań międzynarodowych* (wyróżnienie R.W.). ONZ nie była w stanie ani ratyfikować decyzji Stanów Zjednoczonych o wojnie z Irakiem, ani powstrzymać Waszyngtonu przed działaniem

wzmocnienia tendencji eurosceptycznych wśród polityków Stanów Zjednoczonych. Administracja Busha zarzucała Europejczykom, iż są gotowi brać udział tylko w operacjach o niskim stopniu ryzyka (*low-risk stability operations*) i jedynie na kontynencie europejskim. Realne niebezpieczeństwa dla świata czyhają zaś poza Europą, jednym z nich zdaniem G. W. Busha był Irak pod rządami Saddama Husajna. Taka izolacjonistyczna postawa europejskich członków NATO zmusza Stany Zjednoczone do unilateralnych zachowań na arenie międzynarodowej, argumentowali Amerykanie. Złośliwie komentowano, że defensywna linia polityczna Europejczyków powoduje marginalizowanie ich roli w Sojuszu do „*clean-up brigade*”⁹⁶.

Paradoksalnie, niechętna postawa partnerów europejskich wobec potencjalnej akcji przeciwko Irakowi w połączeniu z negatywnymi doświadczeniami USA wyniesionymi z operacji o charakterze multilateralnym z lat dziewięćdziesiątych XX wieku (Somalia, Angola czy Bośnia i Hercegowina) ułatwiła G. W. Bushowi podjęcie decyzji o zwrocie w stronę unilateralizmu. W Waszyngtonie zwyciężyło przekonanie, że jako hegemon w unicentrycznym systemie Stany Zjednoczone będą skuteczne, działając bez oglądania się na ONZ oraz inne organizacje międzynarodowe. Zaznaczyła się także niechęć do oddawania żołnierzy armii USA pod dowództwo obcokrajowców, w ramach akcji pod auspicjami ONZ lub NATO⁹⁷.

Podstawowe pytanie wydawało się brzmieć: kiedy i przeciwko komu następnemu Stany Zjednoczone stworzą kolejną „koalicję chętnych”? Unilateralna polityka prezydenta G. W. Busha stała się wyrazem przekonania o imperialnej „wyjątkowości” Stanów Zjednoczonych. Jedną z cech tej „wyjątkowości” było przyznanie sobie tzw. *ius ad bellum*. Prezydent Bush w swoich przemówieniach i wywiadach po 11 września 2001 roku często mówił o walce z terroryzmem nie jak o zadaniu, ale jak o misji, którą ma do spełnienia⁹⁸. *American Mission* pojmowana w ten specyficzny sposób przez prezydenta Busha spowodowała rosnącą niechęć do Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej. Szczególne zaniepokojenie mogła budzić w Waszyngtonie krytyczna postawa sojuszników europejskich⁹⁹. Warto dodać, że walka z mię-

unilateralnym. Z obu perspektyw zawiodła”. Podaję za: F. Fukuyama, *Ameryka na rozdrożu. Demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyizmu*, Poznań 2006, s. 140.

⁹⁶ F. S. Larrabee, *The European Security and Defence Policy and NATO*, [w:] *NATO and New International Relations*, red. L. Cehulić, Zagreb 2004, s. 54.

⁹⁷ P. M. Morgan, *U.S. Military Doctrines and Policies: Continuity and Change*, [w:] *US Security Policy under Clinton and Bush. Continuity and Change*, red. C. J. Lee, Clermont 2005, s. 25.

⁹⁸ I. H. Daalder, J. M. Lindsay, dz. cyt., s. 111.

⁹⁹ Celnie scharakteryzował panujące wówczas stosunki pomiędzy USA a Europą Ryszard Zięba: „USA nie doceniają jednak znaczenia współpracy z Unią Europejską w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego, który dobitnie dał znać 11 września 2001 roku. Przeprowadzona wiosną 2003 roku przez USA, wbrew opinii większości państw członkowskich UE i sprzeczna z Kartą Narodów Zjednoczonych, wojna z Irakiem poważnie podważyła Partnerstwo Transatlantyczne; potwierdziła obawy wśród Europejczyków, że ich sojusznik zza Oceanu preferuje

dzynarodowym terroryzmem ogłoszona po 11 września 2001 roku nie była jedynym elementem „misji Stanów Zjednoczonych”; równie ważnym jej elementem było wspieranie praw człowieka w różnych państwach świata¹⁰⁰.

Jasno zdefiniowana polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych prowadzona na zasadzie unilateralizmu przez administrację prezydenta G. W. Busha wywołała żywą polemikę w kręgach akademickich i politycznych. Ziemowit Jacek Pietraś zarzucił polityce prezydenta Busha, iż „polega na radykalnym odrzuceniu zasad prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych na podstawie poglądu, iż pojawienie się nowych terrorystycznych zagrożeń wymaga dokonania redefinicji istniejących dotychczas struktur i reżimów międzynarodowych oraz zasad ich funkcjonowania”¹⁰¹.

Brent Scowcroft, zasłużony republikański polityk, doradca ds. bezpieczeństwa narodowego m.in. w administracji George’a H. Busha, bronił unilateralnych rozwiązań w wykonaniu Stanów Zjednoczonych podjętych w następstwie ataków terrorystycznych, tłumacząc w wywiadzie udzielonym Davidowi Ignatiusowi: „Coś takiego jak wojna nie zdarza się w Stanach Zjednoczonych. Walczymy w wojnach, ale prowadzimy je gdzieś indziej. Myślę, że to był naprawdę traumatyczny wstrząs dla narodu amerykańskiego. Podejrzewam, że ten wstrząs spotkał się z owym wielkim poczuciem przewagi, które w sobie wyrobiliśmy jako jedyne istniejące supermocarstwo. Powiedzieliśmy sobie, że mamy pełnię władzy i póki ją mamy, powinniśmy użyć jej do przemienienia świata, poczynawszy od Bliskiego Wschodu, tego znękanego regionu. I właśnie to poprowadziło nas po obecnej ścieżce. Chodziło o to, by skorzystać z naszej potęgi. Zdaliśmy sobie sprawę, że sytuacja pogorszyła się od zakończenia zimnej wojny. 11 września był gigantycznym zaskoczeniem. Świat gwałtownie się psuł. Musieliśmy coś zrobić. Mieliśmy dość siły, by zrobić to sami. Nie było czasu na konsultacje z przyjaciółmi i sojusznikami. Mogliśmy pójść sami”¹⁰². Paradoksalnie, to prezydent G. W. Bush bardziej wprowadzał w życie rooseveltofskie zasady niż lubiący odwoływać się do tradycji realizmu Roosevelta prezydent Clinton. Przyjęta przez prezydenta Busha linia polityczna oparta o unilateralizm uległa wzmocnieniu w czasie jego drugiej kadencji. W 2005 roku na stanowisku sekretarza stanu nastąpiła istotna zmiana. Stosunkowo umiarkowanego Colina Powella zastąpiła zwolenniczka zdecydowanych i twardych działań na arenie międzynarodowej, do-

działania jednostronne, hegemonistyczne, absolutyzujące rolę czynnika militarnego i nieliczące się z prawem międzynarodowym”. Podaje za: R. Zięba, *Polityka w ramach NATO...*, s. 66.

¹⁰⁰ R. Peters, *The American Mission*, [w:] *Strategy for Empire. U.S. Regional Security Policy in the Post-Cold War Era*, red. B. Loveman, Lanham 2004, s. 39.

¹⁰¹ Z. J. Pietraś, *Doktryna George’a Busha a struktura globalnego systemu międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 3, s. 17.

¹⁰² Z. Brzeziński, B. Scowcroft, *Ameryka i Świat. Rozmowy o globalnym przebudzeniu politycznym*, Łódź 2010, s. 19.

tychczasowa doradczyni ds. bezpieczeństwa narodowego Condoleezza Rice¹⁰³.

Fascynację unilateralnymi rozwiązaniami na arenie międzynarodowej proponowanymi przez prezydenta G. W. Busha przypisuje się w części wpływowi środowiska neokonserwatystów na formułowanie ówczesnej polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Nieformalnym ojcem-założycielem grupy neokonserwatystów w latach dziewięćdziesiątych XX wieku był wiceprezydent z lat 2001–2008 Dick Cheney¹⁰⁴. W przełomowym 1989 roku, jako sekretarz obrony w administracji George'a Busha, zlecił on zadanie opracowania przez nieliczną grupę doradców strategii polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych po zakończeniu zimnej wojny¹⁰⁵. Najważniejszymi członkami tej grupy byli późniejszy zastępca sekretarza obrony Paul Wolfowitz, bliski i zaufany współpracownik Cheney'a Lewis Libby, asystent sekretarza obrony ds. bezpieczeństwa międzynarodowego w administracji Ronalda Reagana Richard Perle oraz Eric Edelman, doradca Cheney'a ds. polityki zagranicznej¹⁰⁶. Ci bezkompromisowi politycy potraktowali zamachy na Nowy Jork i Waszyngton z 11 września jako współczesne Pearl Harbor. W związku z tym, że Stany Zjednoczone są mocarstwem dominującym militarnie w świecie, zdaniem neokonserwatystów powinny prowadzić samodzielną politykę na arenie międzynarodowej na zasadzie unilateralizmu i dzięki niej zapewnić sobie bezpieczeństwo. Głosili oni również pogląd, iż niekompetentna i słaba ONZ powinna być odsunięta na margines polityki światowej, gdyż jedynie blokuje i ogranicza skuteczność unilateralnych działań USA. Według neokonserwatystów odpowiedź na ataki na terytorium USA mogła być tylko jedna: wykorzystanie przewagi militarnej i użycie siły wojskowej przeciw wrogowi. W ten sposób doktryna neokonserwatystów stała się *spiritus movens* ówczesnej polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, której filarem za rządów prezydenta G. W. Busha stał się unilateralizm¹⁰⁷.

Choć prezydent G. W. Bush był gorącym zwolennikiem unilateralizmu w sferze politycznej i militarnej, to istniała dziedzina polityki, w której konsekwentnie bazo-

¹⁰³ L. Pastusiak, *Prezydenci*, Warszawa 2005, s. 1179.

¹⁰⁴ Szerzej o początkach i założeniach programowych neokonserwatystów zobacz w: W. Szymborski, *Doktryna Busha*, Bydgoszcz 2004, s. 63–78.

¹⁰⁵ Dokument pt. *Defence Planning Guidance* powstał w 1992 roku i wyznaczał główne cele polityki obronnej Stanów Zjednoczonych na okres dekady lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Podaje za: W. Szymborski, dz. cyt., s. 67.

¹⁰⁶ R. Fiedler, dz. cyt., s. 70.

¹⁰⁷ Najdobitniejszym dowodem na poparcie powyższej tezy jest część IX, ostatnia dokumentu *The National Security Strategy of the United States of America* z 2002 roku, która zawiera przemówienie prezydenta Busha do połączonych izb Kongresu ogłoszone 20 września 2001 roku. Tytuł przemówienia brzmi *Transform America's National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the Twenty-First Century*, a zawartość mogłaby zostać uznana za manifest neokonserwatystów. Podają za: *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C. 2002, s. 29–31.

wał na rozwiązaniach multilateralnych. Była nią gospodarka, a w szczególności dotyczyło to procesu liberalizacji międzynarodowych stosunków handlowych¹⁰⁸. Multilateralizm od kilkunastu lat był podstawowym narzędziem polityki ekonomicznej Stanów Zjednoczonych i G. W. Bush tego faktu nie zakwestionował. Z punktu widzenia własnych interesów gospodarczych Waszyngton poprzez handel włączał do „systemu wolnorynkowego i wielostronnych struktur gospodarczej globalizacji tak wiele państw, jak to jest możliwe”¹⁰⁹.

Wybór na urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych Baracka Obamy w listopadzie 2008 roku niósł za sobą różnego rodzaju implikacje, związane również z polityką zagraniczną oraz pozycją międzynarodową Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z deklaracjami Baracka Obamy z okresu kampanii prezydenckiej, nastąpiło stopniowe przechodzenie Stanów Zjednoczonych na pozycje defensywne w polityce międzynarodowej¹¹⁰. Priorytety i narzędzia potrzebne do ich realizacji prezydent Obama przedstawił w dokumencie *National Security Strategy of the United States of America*, opublikowanym w maju 2010 roku. Najciekawszy fragment dokumentu dotyczy spojrzenia nowej administracji na problem podejmowania decyzji w środowisku międzynarodowym i kwestii użycia sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych poza granicami państwa: „Użycie sił zbrojnych może być czasami konieczne do obrony naszego państwa bądź naszych sojuszników lub też w przypadku utrzymania pokoju i bezpieczeństwa ludności cywilnej w regionach zagrożonych katastrofą humanitarną. Posłużymy się środkami dyplomatycznymi, ekonomicznymi, przy wsparciu ze strony instytucji międzynarodowych w celu rozwiązania nieporozumień, uniknięcia potencjalnych konfliktów i utrzymania pokoju, minimalizując użycie sił zbrojnych. (...) Kiedy użycie sił zbrojnych jest konieczne, będziemy kontynuować takie działania, ale w oparciu o nasze wartości i przy silnym międzynarodowym poparciu udzielonym nam przez NATO oraz Radę Bezpieczeństwa ONZ. Stany Zjednoczone muszą zarezerwować sobie prawo do działań zbrojnych na zasadzie unilateralizmu, ale tylko w wyjątkowych przypadkach np. obrony państwa i naszych interesów”¹¹¹. Prezydent Obama deklarujący obranie zupełnie innego kursu w poli-

¹⁰⁸ Ciekawą analizę przypadku przedstawił Ralph G. Carter. Więcej zobacz w: R. G. Carter, *Contemporary Cases in US Foreign Policy from Terrorism to Trade*, Washington D.C. 2002.

¹⁰⁹ J. Garrison, dz. cyt., s. 198.

¹¹⁰ Szerzej o zmianie i kontynuacji w polityce zagranicznej Baracka Obamy w stosunku do George’a W. Busha zobacz w: S. A. Renhson, *National Security in the Obama Administration. Reassessing the Bush Doctrine*, New York 2010, s. 183–199.

¹¹¹ „Military force, at times, may be necessary to defend our country and allies or to preserve broader peace and security, including by protecting civilians facing a grave humanitarian crisis. We will draw on diplomacy, development, and international norms and institutions to help resolve disagreements, prevent conflict, and maintain peace, mitigating where possible the need for the use of force. (...) When force is necessary, we will continue to do so in a way that reflects our values and strengthens our legitimacy, and we will seek broad international support, working with such institutions as NATO and

tyce zagranicznej niż jego poprzednik, w pewnych przypadkach rezerwował sobie jednak prawo do podejmowania decyzji w sprawach międzynarodowych na zasadzie unilateralizmu.

Jako podsumowanie tych rozważań niech posłuży fragment artykułu dziennikarza „Washington Post” Roberta Samuelsona: „Pod militarnym parasolem ochronnym Stanów Zjednoczonych rządy demokratyczne powstały w państwach Europy Zachodniej i Japonii. W dalszej kolejności w wyniku aktywnych działań Waszyngtonu ustrój demokratyczny został wprowadzony w Korei Południowej oraz państwach Europy Wschodniej. W 1977 roku mieliśmy do czynienia z 89 przypadkami reżimów autorytarnych na świecie i tylko z 35 demokracjami. Z kolei w wyniku zmian mających miejsce w następstwie upadku komunizmu, w 2005 roku sytuacja uległa znacznej poprawie. Pozostało jedynie 29 dyktatur przy wzroście państw demokratycznych do 88. Również w zakresie rozwoju globalnej gospodarki nastąpiły istotne i pozytywne zmiany. W okresie między 1950 a 1988 rokiem światowa gospodarka urosła sześciokrotnie, a handel globalny wzrósł dwudziestokrotnie. Od 1950 roku średnie zarobki wzrosły szesnastokrotnie w Korei Południowej, jedenastokrotnie w Japonii, sześciokrotnie w Hiszpanii przy trzykrotnym wzroście płac w USA. Należy przyznać, iż choć za postęp cywilizacyjny świata nie jest odpowiedzialna li tylko Ameryka, to warto podkreślić kluczową rolę USA w tym bezprecedensowym procesie”¹¹².

Wnioski

Zmiany na międzynarodowej scenie politycznej, które nastąpiły w 1989 roku spowodowały ewolucję priorytetów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. W nowo powstałym unicytrycznym ładzie międzynarodowym Stany Zjednoczone zajęły pozycję hegemoniczną. Dynamika zmian politycznych stanowi jeden z czynników warunkujących zarówno pozycję międzynarodową Stanów Zjednoczonych, jak również miała decydujący wpływ na ewolucję priorytetów polityki zagranicznej tego państwa. Dzięki przeprowadzonej analizie zidentyfikowano najważniejsze cele polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, które zostały zdefiniowane zgodnie z interesem narodowym przez administracje kolejnych prezydentów USA po 1989 roku. Do priorytetów polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych po 1989 roku należą: walka z międzynarodowym terroryzmem, stosunki polityczne z Federacją Rosyjską, relacje gospodarczo-polityczne z Chińską Republiką Ludową oraz Japonią, koor-

the U.N. Security Council. The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will also seek to adhere to standards that govern the use of force”. Podają za: *National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C. 2010, s. 22.

¹¹² R. Samuelson, *Farewell to Pax Americana*, „Washington Post”, December 14, 2006. Podają za: M. J. Rochester, *US Foreign Policy in the 21st Century*, Philadelphia 2008, s. 114.

dynacja działań integracyjnych wśród państw zachodniej hemisfery, dbanie o bezpieczeństwo energetyczne oraz umacnianie sojuszu z państwami Unii Europejskiej i członkami NATO. Powyższe cele współczesnej polityki zagranicznej dotyczą działań obejmujących swym zasięgiem takie sfery z zakresu interesu narodowego jak bezpieczeństwo, płaszczyzna polityczna oraz gospodarcza. Ważnym elementem w prowadzonej przez Stany Zjednoczone polityce zagranicznej jest skłonność do podejmowania działań multilateralnych lub unilateralnych. Stany Zjednoczone w zależności od aktualnej sytuacji międzynarodowej w sposób stosunkowo łatwy podejmują decyzję o realizacji swoich interesów w duchu multilateralizmu czy unilateralizmu, bez względu na osobę która sprawuje urząd prezydenta państwa.

Słowa kluczowe:

Stany Zjednoczone,
system unicytryczny,
unilateralizm,
multilateralizm,
selektywny multilateralizm,
hegemon.

Keywords:

the United States,
unipolar system,
unilateralism,
multilateralism,
assertive multilateralism,
superpower.

Foreign policy priorities of the United States as a hegemonic power in the unipolar international system

The end of the Cold War which took place at the turn of the 1980s and the 1990s caused the political changes in the world and created a new political hierarchy. After the collapse of the Soviet Union and communist block United States became the lonely superpower. The article presents evolution and the new aims of the U.S. foreign policy. The main questions of the research are: what is the role of the superpower as the United States in the contemporary global political system? What is the right of the United States to be treated in the special way by other actors of the world's international relations? In which cases the contemporary global hegemonic state has right to act in different regions of the world? Finally, what instruments (unilateralism, multilateralism) should the U.S. use to act in the international arena? For complete answers of these questions author analyzed the presidency of G. Bush, B. Clinton and G. W. Bush.

**PRZEGLĄDY
I OPINIE**

Gdzie Krym, gdzie Kosowo? Rosyjskie argumenty dla aneksji Krymu*

Wstęp

Rosyjska aneksja Krymu dokonana w marcu 2014 roku złamała podstawowe zasady prawa międzynarodowego (por. Karta Narodów Zjednoczonych – szczególnie rozdziały I, VI i VII dotyczące integralności terytorialnej, suwerenności, rozstrzygania sporów, użycia sił zbrojnych) i stworzyła niebezpieczny precedens, stanowiący poważne zagrożenie dla porządku w skali globalnej. Władze Federacji Rosyjskiej próbują swoją decyzję uzasadnić nieprzekonującymi argumentami demograficznymi, historycznymi, humanitarnymi i prawnymi oraz powołując się w bałamutny sposób na *casus* niepodległości Kosowa jako na rzekomy precedens dla aneksji Krymu.

Władze rosyjskie, powołując się na podobieństwo między Kosowem i Krymem, używają argumentów, które okazują się bardzo wątpliwe, gdy rzetelnie porównamy oba przypadki. Postawa Rosji wydaje się wynikać z kompleksu wobec USA (patrona niepodległości Kosowa), który jest głęboko zakorzeniony w podświadomości elity rosyjskiej.

Natomiast analogię dla aneksji Krymu – autonomicznej republiki w ramach Ukrainy – może raczej stanowić agresywna polityka Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Po raz pierwszy w Europie od 1940 roku (aneksja państw bałtyckich przez ZSRR na mocy traktatu Ribbentrop-Mołotow) doszło do aneksji terytorium jednego państwa przez sąsiada przy użyciu siły i wbrew woli tego pierwszego. Podobnie jak w 1940 roku, aneksja Krymu nie została zaakceptowana przez zdecydowaną większość wspólnoty międzynarodowej. Oczywiście Rosja stara się nie dostrzegać podobieństw między oboma aneksjami, choć jest spadkobiercą prawnym ZSRR i często odwołuje się do sowieckiego dziedzictwa w polityce zagranicznej i wewnętrznej.

W istocie odwołanie się do terminu „precedens” jest uzasadnione, ale wobec samego Krymu. Jego aneksja może bowiem stanowić podstawę dla podobnych działań Rosji wobec innych państw byłego ZSRR. Po drugie, pojawienie się wraz z aneksją Krymu kwestii „neutralnego” (czytaj: otwartego) stosunku części krajów do integralności innych państw może być w przyszłości wykorzystywane jako pretekst

* Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

przez niektóre państwa, jak np. Chiny, do jednostronnego przyłączenia spornych terytoriów. W ten sposób cały współczesny system międzynarodowy i światowy ład stanęłyby pod znakiem zapytania.

Vox populi i trochę historii

Rosja uzasadnia aneksję Krymu faktem, że większość jego mieszkańców jest Rosjanami, zaś jeszcze większa grupa uznaje rosyjski za język ojczysty. Ten ostatni argument odwołuje się do tezy o istnieniu rzekomego „ruskiego świata” (*Russki mir*) i trójjedynego lub „panruskiego” narodu, który składa się z Rosjan (najbardziej ruskie z trzech „plemion”), Ukraińców (Małorusini według terminologii rosyjskiej) i Białorusinów. Ta teza stanowi fundament rosyjskiego nacjonalizmu i imperialnej polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Rzeczywiście według spisu powszechnego przeprowadzonego w 2001 roku 60% mieszkańców półwyspu stanowili Rosjanie, 24% Ukraińcy, 10% krymscy Tatarzy, a 6% inne narodowości¹. Niemal 79% mieszkańców zadeklarowało rosyjski jako język ojczysty, blisko 10% ukraiński i blisko 10% krymskotatarski. Najprawdopodobniej w momencie aneksji Krymu udział krymskich Tatarów był nieco większy (co najmniej 12%) ze względu na wyższy niż pozostałych grup etnicznych na półwyspie przyrost naturalny. Według ukraińskiego urzędu statystycznego roczny przyrost naturalny wśród Tatarów wynosił w ostatnich latach 0,9%, natomiast populacja rosyjska kurczyła się w tempie 0,6%, zaś ukraińska 0,1%. (W przypadku Ukraińców krymskich uznających ukraiński za język ojczysty i najbardziej identyfikujących się z Ukrainą można było zaobserwować nieznaczny wzrost). Takie wskaźniki świadczą o tym, że społeczność tatarska jest zdecydowanie młodsza, w efekcie jej udział w grupie wiekowej uprawnionej do głosowania jest mniejszy niż w skali całej populacji. Co więcej, takie tendencje demograficzne oznaczają, że w ciągu około dwudziestu lat ludność opowiadająca się za pozostaniem Krymu w granicach Ukrainy mogła stać się większością na półwyspie (szerzej na ten temat poniżej).

Obecnej sytuacji demograficznej Krymu nie można zrozumieć bez przypomnienia pokrótce historii demograficznej półwyspu, która stawia roszczenia rosyjskie w bardzo dwuznacznym świetle. Większe skupiska Rosjan jako niewolników pojawiły się na Krymie w średniowieczu, jednak ulegli oni w dużym stopniu asymilacji i do XVIII wieku stanowili zdecydowaną mniejszość mieszkańców półwyspu. Ich populacja zaczęła rosnąć wraz z podbojem Krymu przez Imperium Rosyjskie w 1783 roku. Jednak dopiero po wojnie domowej (1917-1922) stali się oni względną większością (ponad 40%). Co więcej, przez kilka wieków, także w czasach Rosji carskiej i aż do 1921 roku, Krym był administracyjnie częścią jednostek obejmujących południową Ukrainę. W czasach Rosji carskiej najważniejszą z nich była gu-

¹ Derżawnyj komitet statystyki Ukrainy, Wseukraïnskyj perepys naselennia, <http://www.ukrcensus.gov.ua/>, odczyt z dn. 10.07.2016.

bernia taurydzka. W jej ramach pod koniec XIX wieku Rosjanie stanowili jedynie 28% mieszkańców.

Rosjanie stali się większością absolutną na Krymie po 1944 roku, gdy totalitarna dyktatura sowiecka, z którą identyfikuje się w dużym stopniu reżim Władimira Putina, stosując odpowiedzialność zbiorową dokonała deportacji Tatarów krymskich do Azji Centralnej. W wyniku tej akcji blisko połowa Tatarów straciła życie, co pozwala uznać politykę ZSRR wobec społeczności tatarskiej za ludobójstwo.

Od czasów średniowiecza do początku lat sześćdziesiątych XIX wieku Tatarzy stanowili większość absolutną mieszkańców Krymu. Stracili ten status po wojnie krymskiej (1853–1856). Natomiast przestali być większością względną dopiero w wyniku wojny domowej (1917–1922). Te trzy niekorzystne dla Tatarów zmiany struktury etnicznej były związane z represyjną polityką władz rosyjskich (presja migracyjna)². Po 1989 roku Tatarzy w większości wrócili z Azji Centralnej do ojczyzny. Prawdopodobnie kilkadziesiąt tysięcy Tatarów pozostało w Uzbekistanie. W sprzyjających warunkach teoretycznie mogliby oni wrócić na Krym i wzmocnić opcję proukraińską.

W efekcie według spisu powszechnego z 2001 roku aż 32% mieszkańców półwyspu urodziło się poza jego terytorium, w tym blisko 20% w Rosji, zaś ponad 9% w Azji Centralnej. Te wskaźniki oznaczają, że olbrzymia większość Tatarów krymskich (Azja Centralna) oraz znaczna mniejszość Rosjan – około 30% (Rosja) urodziła się poza Krymem. W przypadku tych Rosjan ich sytuację można porównać do rosyjskich kolonistów-emigrantów w Estonii i Łotwie, którzy w tych krajach nie otrzymali obywatelstwa. Warto podkreślić, że ta polityka Tallinna i Rygi nie została uznana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu za łamanie praw człowieka³.

Władze Federacji Rosyjskiej twierdzą, że referendum przeprowadzone 16 marca 2014 roku potwierdziło wolę mieszkańców Krymu zjednoczenia z Rosją. W dniu 6 marca 2014 roku Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krymu (ARK) przegłosowała ustawę w sprawie przeprowadzenia referendum na temat statusu ARK, w którym miały zostać zadane dwa pytania: 1. Czy jesteś za zjednoczeniem Krymu z Rosją jako częścią Federacji Rosyjskiej? 2. Czy jesteś za odtworzeniem konstytucji z 1992 roku i statusu Krymu jako części Ukrainy⁴? W dniu 11 marca

² P. R. Magocsi, *The Blessed Land: Crimea and the Crimean Tatars*, Toronto 2014.

³ *Petropavlovskis v. Latvia*, Application No. 44230/06; *Kaftailova v. Latvia*, Application No. 59643/00; *Slivenko and Others v. Latvia*, Application No. 48321/99 – Decision No. 57. European Union Democracy Observatory on Citizenship, Latvia, Citizenship Case Law, <http://eudo-citizenship.eu/databases/citizenship-case-law/?search=1&name=&year=&country=Latvia&european=1>, odczyt z dn. 10.07.2016.

⁴ J. Vidmar, *The Annexation of Crimea and the Boundaries of the Will of the People*, „German Law Journal” 2015, vol. 16, nr 3, s. 381.

2014 roku krymski parlament przyjął uchwałę zapowiadającą ogłoszenie niepodległości w przypadku, gdyby w referendum większość zagłosowała za zjednoczeniem z Rosją.

Takie sformułowanie pytań referendalnych wzbudziło uzasadnione zastrzeżenia ekspertów prawa międzynarodowego. Jak stwierdza amerykański badacz William W. Burke-White: „Referendum postawiło głosujących przed prostym wyborem zjednoczenia Krymu z Rosją jako podmiotem Federacji Rosyjskiej albo przywróceniem konstytucji Krymu z 1992 roku i statusu Krymu jako części Ukrainy. (...) głosowanie nie uwzględniło innych możliwości, między innymi pozostania częścią Ukrainy w ramach obecnego porządku konstytucyjnego, czy też opcji niepodległej państwowości”⁵. Pod tym względem referendum na Krymie różniło się zdecydowanie od przeprowadzonego w tym samym roku referendum w Szkocji, które strona rosyjska stara się przedstawiać jako bardzo podobne wydarzenia. Najbardziej surrealistyczny charakter miało jednak przyjęcie uchwały zapowiadającej ogłoszenie niepodległości po referendum, w którym nie padło pytanie o niepodległość.

Według oficjalnych rosyjskich danych w referendum 16 marca 2014 roku wzięło udział 83% mieszkańców Krymu, zaś przyłączenie do Rosji poparło rzekomo 97% głosujących. Aneksję miało więc poprzeć ponad 80% mieszkańców Krymu.

Komisja Wenecka Rady Europy⁶ uznała jednak referendum za nielegalne. Stwierdziła, że złamało ono konstytucję Ukrainy i Autonomicznej Republiki Krymu oraz liczne przepisy prawa międzynarodowego. Według Komisji Weneckiej decyzja o przeprowadzeniu referendum powinna zostać podjęta po negocjacjach wszystkich stron sporu, do których oczywiście nie doszło⁷. Najważniejsze międzynarodowe organizacje praw człowieka (*Amnesty International*, *Human Rights Watch*, *Helsinki Committee for Human Rights*) uznały, że referendum nie było wolne i uczciwe, ponieważ zostało przeprowadzone bez kontroli niezależnych obserwatorów, w sytuacji okupacji wojskowej oraz niemożności prowadzenia kampanii referendalnej przez jedną ze stron. Jak stwierdził profesor Thomas D. Grant: „Referendum sece-

⁵ W. W. Burke-White, *Crimea and the International Legal Order*, Faculty Scholarship. Paper 1360, 2014, s. 69, http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1360, odczyt z dn. 10.07.2016.

⁶ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, szerzej znana pod nazwą Komisji Weneckiej, jest organem doradczym Rady Europy złożonym z niezależnych ekspertów w dziedzinie prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, sędziów sądów najwyższych i trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich, członków parlamentów narodowych oraz urzędników służby cywilnej.

⁷ The Venice Commission, *Opinion on “Whether Draft Federal constitutional Law No. 462741-6 on amending the Federal constitutional Law of the Russian Federation on the procedure of admission to the Russian Federation and creation of a new subject within the Russian Federation is compatible with international law”*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)004-e), odczyt z dn. 10.07.2016.

syjne zostało zorganizowane bez czasu na publiczną dyskusję. Zostało przeprowadzone w sytuacji stanu wyjątkowego po wkroczeniu na terytorium dużych obcych sił zbrojnych; państwa i organizacje szeroko potępiły je jako niereprezentatywne. W przypadku połączenia z Rosją, nie było ono rezultatem dyskusji lub konsultacji, rzekome państwo Krym istniało jedynie kilka godzin przed <<powrotem>> do Rosji⁸. Komisja Wenecka uznała brak negocjacji i konsultacji społecznych za szczególnie istotny czynnik. „W efekcie referendum na Krymie różni się od plebiscytów przeprowadzonych gdzie indziej (jak na przykład w pewnych kolonialnych uwarunkowaniach), które zostały uznane przez aktorów międzynarodowych albo które miały miejsce za zgodą władz centralnych państwa”⁹.

Prawdopodobnie w przypadku w pełni wolnego i uczciwego referendum większość – choć znacznie mniejsza (około 65%) – mieszkańców regionu zagłosowałaby za przyłączeniem do Rosji. W badaniach regularnie przeprowadzanych na ten temat przez UNDP w latach 2009–2011 około 65% badanych popierało przyłączenie¹⁰. W badaniu przeprowadzonym przez GfK Ukraina tuż przed głosowaniem przyłączenie poparło 70% respondentów¹¹. Bardzo podobny procent mieszkańców w wyborach parlamentarnych w 2012 roku zagłosował na partie prorosyjskie (Partia Regionów, Partia Komunistyczna). Z drugiej strony w badaniach przeprowadzonych w dniach 8-18 lutego 2014 roku przez Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii przyłączenie poparło tylko 41% respondentów, zaś bardzo duża grupa była niezdecydowana¹². Wobec niespełnienia elementarnych standardów w wyniku rosyjskiej agresji, nie było szansy obiektywnej weryfikacji tych szacunków.

Co więcej, problem polega także na tym, że Rosja szermująca hasłem prawa do samostanowienia radykalnie sprzeciwia się przeprowadzeniu tego rodzaju referendum w republikach Federacji Rosyjskiej. Tymczasem w co najmniej kilku z nich (Kaukaz Północny) w przypadku stworzenia odpowiednich warunków znacznie większy procent mieszkańców niż 65% mógłby zagłosować za odłączeniem od Rosji. Dlatego Rosja musiała odwołać się do argumentu humanitarnego, aby uzasadnić swoje stanowisko; zabieg ten biorąc pod uwagę skalę propagandy rosyjskiej, ociera się o śmieszność (o tym poniżej dalszym toku niniejszych rozważań).

⁸ T. D. Grant, *Annexation of Crimea*, „The American Journal of International Law” 2015, vol. 109, nr 1, s. 93.

⁹ Tamże, s. 70.

¹⁰ UNDP, *Otczot o monitoringie socjalno-ekonomiczeskoj situacii w kontekstie realizacii Strategii ekonomiceskoj i socialnowo razwitia AR Krym na 2011-2020 g.*

¹¹ GfK Ukraine, *Public opinion survey in Crimea*, http://avaazpress.s3.amazonaws.com/558_Crimea.Re-ferendum.Poll.GfK.pdf, odczyt z dn. 11.07.2016.

¹² Kyjiwskyj miżnarodnyj instytut sociolohii, *Dynamika stawolennia naseleennia Ukrainy do Rossiji ta naseleennia Rossiji do Ukrainy, jakych widnosyn chotily b ukrajinci*, <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=re-ports&id=236&page=1>, odczyt z dn. 11.07.2016.

Analiza *casusu* Kosowa pokazuje, że podobieństwa do sytuacji Krymu są tylko powierzchowne, a co do swojej istoty obie sytuacje różnią się w sposób jakościowy. Po pierwsze, w przypadku Kosowa sytuacja demograficzna była znacznie bardziej klarowna. W momencie uzyskania niepodległości około 90% populacji (Albańczycy i niewielkie mniejszości) – także uwzględniając uchodźców i emigrantów ekonomicznych przebywających poza Kosowem – popierała jego niepodległość. Co więcej, wyższy przyrost naturalny kosowskich Albańczyków oznacza, że poparcie dla niepodległości Kosowa jedynie by rosło. Ponadto, z punktu widzenia demograficznej historii Kosowa, albańska pozycja jest znacznie mocniejsza niż rosyjska w przypadku Krymu. Od pierwszej połowy XVIII wieku stanowili oni większość absolutną mieszkańców Kosowa, zaś w średniowieczu znaczną ich część; wcześniej ich przodkowie byli głównymi mieszkańcami regionu. W Kosowie referendum w sprawie niepodległości odbyło się w 1991 roku. Olbrzymia większość głosujących poparła niepodległość Kosowa przy bardzo wysokiej frekwencji. To referendum zostało przeprowadzone w warunkach stanu wyjątkowego wprowadzonego przez Serbię, dlatego trudno uznać je za wiążące. Jednak 17 lutego 2008 roku deklaracja niepodległości została przegłosowana w parlamencie Kosowa przez partie polityczne, które w wyborach przeprowadzonych pod koniec 2007 roku zdobyły ponad 90% głosów¹³.

Rosja próbuje także uzasadnić aneksję Krymu argumentami historycznymi, które jednak można co najwyżej określić jako „kradzież własności intelektualnej” serbskiego mitu Kosowa. W retoryce Rosji „Krym (jest) nasz”, ponieważ był ruską Ziemią Świętą, „Jerozolimą i Wzgórzem Świętynnym”. Głównym pretekstem do używania tych określeń jest fakt, że na Krymie w 988 roku doszło – najprawdopodobniej, gdyż nie posiadamy absolutnej pewności – do chrztu Włodzimierza Wielkiego. Te „biblijne” odwołania nie były jednak wcześniej używane w rosyjskiej narracji nacjonalistycznej. Autorem świeżego mitu Krymu jako ruskiego Izraela jest prezydent W. Putin, który zapożyczył go i stworzył, jak się zdaje, inspirowany serbskim nacjonalizmem. Warto przypomnieć, że prezydent Putin wielokrotnie porównywał Kosowo z Krymem, zaś nawiązania biblijne (Nowa lub Druga Jerozolima, Nowy Izrael) są głęboko zakorzenione w rosyjskiej ideologii państwowej.

Problemem Rosji jest jednak brak ciągłości historycznej na Krymie, którą posiada Serbia w przypadku Kosowa. Krym w okresie istnienia Rusi Kijowskiej tylko krótko był pod jej panowaniem na przełomie X/XI wieku. Następnie Krym pojawia się w rosyjskiej narracji historycznej pod koniec XVIII wieku, czyli po... ośmiuset latach. Ta gigantyczna przerwa jest ściśle związana z historią demograficzną. W XIX i XX wieku Krym był wprawdzie miejscem wypoczynku intelektualnych elit rosyjskich (stanowiąc przy okazji żyzne pole dla twórczości literackiej

¹³ M. Weller, *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence*, Oxford 2009.

czy malarskiej)), jednak krymscy Rosjanie nie mieli istotniejszego wkładu w historię Rosji. W tej sytuacji uzasadnienie związku Krymu z Rosją musi być przez rosyjską historiografię oparte na anachronicznym prawie podboju i obrony podbitego terytorium. Ten wątek odegrał kluczową rolę w przemówieniu prezydenta W. Putina w trakcie ceremonii oficjalnej akcesji Krymu do Rosji¹⁴. Narracja militarna stoi jednak w sprzeczności z argumentami demograficznymi. Okazuje się, że to naga siła, a nie niedawne zasiedlenie – zbyt mało przekonywujące – musi być uwypuklone jako podstawa rosyjskości Krymu.

W przypadku Kosowa historyczna argumentacja albańska ma znacznie mocniejsze podstawy. Albańczycy są uważani za potomków ludności Bałkanów zamieszkującej je przed ich podbojem przez Słowian (Ilirowie, Mezowie, Rzymianie itd). Te ludy stanowiły większość mieszkańców Kosowa do połowy średniowiecza. Co więcej, według niektórych badaczy Kosowo odegrało kluczową rolę w procesie etnogenezy albańskiej we wczesnym średniowieczu. Od IX wieku do początku XVIII wieku Albańczycy byli mniejszością w Kosowie, jednak w tym okresie odegrało ono ważną rolę w ich historii, gdyż w okresie od XVI do XVIII wieku kler rzymskokatolicki z tego regionu miał wielki wkład w rozwój kultury albańskiej na Bałkanach. Na przełomie XIX i XX wieku Kosowo w wymiarze politycznym zajęło centralne miejsce w procesie budowy nowoczesnego narodu albańskiego (walka o autonomię)¹⁵. W XX wieku Kosowo stało się równoprawnym z Albanią politycznym i kulturowym centrum Albańczyków. Ta sytuacja jest także powiązana z demografią, zupełnie inną niż w przypadku Krymu. Blisko połowa Albańczyków mieszka poza Albanią, z tego zdecydowana większość w Kosowie, będącym istotnym punktem odniesienia dla populacji albańskiej z innych regionów.

Prawa człowieka vs. *dura lex sed lex*

Władze rosyjskie twierdzą, że aneksja Krymu miała charakter interwencji humanitarnej, podobnie jak przypadek Kosowa, po tym jak „ukraińscy faszyci” dokonali zamachu stanu w Kijowie i stworzyli śmiertelne zagrożenie dla ludności rosyjskojęzycznej na Krymie (włącznie do planów ludobójstwa). Nietrudno zauważyć, że ta argumentacja jest zbiorem niepopartych faktami, kłamliwych opinii, przypominających retorykę sowiecką używaną dla uzasadnienia agresji wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1939–1940. Po pierwsze, „rewolucja godności” w Kijowie nie była faszystowskim zamachem stanu, lecz powstaniem przeciwko autorytarnemu reżimowi, który zdecydował się na użycie broni przeciw własnym obywatelom. O charakterze tej rewolucji najlepiej świadczą wybory parlamentarne

¹⁴ The Kremlin, *Address by President of the Russian Federation*, 18.03.2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>, odczyt z dn. 11.07.2016.

¹⁵ A. Balcer, *Kosovo, Abkhazia and South Ossetia case studies – similarities and differences*, [w:] *Kosovo: independence, status, perspectives*, red. H. Hysa, D. Janjić, Bologna 2011, s. 131–154.

i prezydenckie przeprowadzone na Ukrainie w 2014 roku, w których olbrzymią większość głosów zdobyły partie demokratyczne głównego nurtu, a także reakcja wspólnoty międzynarodowej, która w olbrzymiej większości uznała nowe władze. Bardzo pasywna reakcja strony ukraińskiej na interwencję wojskową Rosji na Krymie podważa rosyjskie argumenty o rzekomym zaplanowanym ludobójstwie na krymskich Rosjanach.

Także międzynarodowe organizacje praw człowieka (Komitet Helsiński, *Human Rights Watch*, *Amnesty International*) zadeklarowały w marcu 2014 roku, że nie ma mowy o prześladowaniu ludności rosyjskiej przez władze ukraińskie. W dniach 4-6 marca 2014 roku Wysoki Komisarz OBWE odwiedził Krym i nie dostrzegł problemu dyskryminacji ludności rosyjskiej. Także przedstawiciel Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka (OHCHR) odwiedził półwysep w kwietniu 2014 roku i uznał na podstawie przeprowadzonych licznych spotkań, że przed referendum nie doszło do żadnych masowych i systematycznych przypadków łamania praw etnicznych Rosjan. Najbardziej o cynizmie rosyjskiej argumentacji przekonuje fakt, że według międzynarodowych organizacji praw człowieka przed aneksją międzyetniczne incydenty oraz przypadki dyskryminacji na Krymie były skierowane głównie przeciw krymskim Tatarom; natomiast ich sprawcami byli etniczni Rosjanie oraz zdominowana przez nich administracja lokalna.

Zestawienie z Kosowem brzmi zatem bałamutnie. Autonomia Kosowa została bardzo poważnie ograniczona siłą przez Serbię w latach 1989-1990. Serbia dokonała tego łamiąc ówczesne prawo jugosłowiańskie¹⁶. Do 1997 roku kosowscy Albańczycy prowadzili walkę pokojowymi metodami, uznając przywrócenie autonomii za kompromis możliwy do zaakceptowania. Od 1989 do 1997 roku kilkuset z nich zostało zabitych przez władze serbskie, kilkanaście tysięcy stało się ofiarami pobić lub tortur, zaś dziesiątki tysięcy zostało zmuszonych do emigracji. Ta polityka Serbii doprowadziła do wybuchu masowego albańskiego powstania zbrojnego. Choć w trakcie walk obie strony popełniały zbrodnie, to zdecydowanie więcej z nich było dziełem strony serbskiej. W trakcie konfliktu w latach 1997-1999 zginęło lub zaginęło około dziesięć tysięcy cywilów albańskich, natomiast ponad 1,4 miliona stało się uchodźcami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Konflikt doprowadził do interwencji dyplomatycznej, a następnie zbrojnej Zachodu, której efektem było powstanie w Kosowie protektoratu międzynarodowego.

Dla kontrastu, Krym po rozpadzie ZSRR, choć dążył do secesji i przyłączenia się do Rosji, ostatecznie pozostał w granicach Ukrainy, a w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku otrzymał bardzo szeroką autonomię. Warto przypomnieć, że na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku te dążenia secesyjne były wspierane

¹⁶ M. Weller, dz. cyt., s. 25-41.

przez rosyjskie elity polityczne. W 1992 roku Rada Najwyższa Federacji Rosyjskiej przyjęła uchwałę – nie posiadającą mocy prawnej – która anulowała dekret Chruszczowa z 1954 roku dotyczący przekazania Krymu Ukrainie. Rada Najwyższa FR zaproponowała także rosyjski status federalny dla miasta Sewastopol i zobowiązała rząd rosyjski do opracowania programu państwowego, który zapewni miastu taki status. Do 2014 roku, przez 23 lata istnienia niepodległej Ukrainy, Krym nie był areną żadnych walk ani incydentów zbrojnych.

Warto także przypomnieć, że w czasach komunistycznej Jugosławii Kosowo nie tylko było prowincją autonomiczną Serbii, ale także podmiotem federacji jugosłowiańskiej, reprezentowanym w prezydium państwa z równymi prawami z republikami (np. zmiana granic wymagała zgody wszystkich członków prezydium). Albańczycy nie byli narodem państwowym (niższy status albańskiego na poziomie federalnym), jednak byli uznani przez konstytucję za narodowość posiadającą suwerenność realizowaną poprzez własną prowincję. W 1999 roku na mocy rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ (przegłosowanej także przez Federację Rosyjską) został ustanowiony w Kosowie protektorat międzynarodowy, zresztą z udziałem Rosji. Przed ogłoszeniem niepodległości toczyły się przez kilka lat zakulisowe, a następnie jawne międzynarodowe rozmowy na temat statusu Kosowa, w które była zaangażowana Rosja.

Co najważniejsze, rezolucja 1244, mimo że łączyła wodę z ogniem (zasadę integralności terytorialnej i prawo do samostanowienia), to jednak otwierała drzwi do secesji Kosowa. Z jednej strony przestrzegała zasady nienaruszalności granic. Z drugiej strony odwoływała się do konferencji w Rambouillet (wiosna 1999 roku), która zakładała, że ostateczny status Kosowa zostanie uregulowany przez międzynarodową konferencję przy uwzględnieniu woli mieszkańców. W efekcie położenie prawne Kosowa było niezwykle skomplikowane i wyjątkowe w skali globalnej; co więcej, proces jego uregulowania był długotrwały.

Zupełnie nie da się z nim porównać rosyjskiego *blitzkriegu* na Krymie (operacja przeprowadzona z użyciem wojska w kilka tygodni i bez żadnego zaangażowania wspólnoty międzynarodowej). Tę różnicę między Kosowem i Krymem najbardziej uderzająco pokazuje kwestia wprawdzie nie powszechnego, ale szerokiego uznania międzynarodowego secesji tego pierwszego i odrzucenia *de facto* aneksji (a *de iure* okupacji) tego drugiego.

Przypadek Krymu znacznie bardziej niż Kosowa przypomina kwestię uznania niepodległości Abchazji i Południowej Osetii. Niepodległość Kosowa została między 2008 a 2016 rokiem uznana przez 112 państw członkowskich ONZ (w tym m.in. USA, Japonię, Niemcy, Francję, Wielką Brytanię i Włochy; nie uznały jej Chiny, Indie, Brazylia, Rosja czy Indonezja). Abchazja i Południowa Osetia, często porównywane przez Moskwę do Kosowa, niemal w tym samym czasie zyskały uznanie międzynarodowe ze strony jedynie pięciu państw, w tym oprócz Rosji: Tu-

valu, Nauru, Vanuatu, Wenezueli i Nikaragui. Wszystkie te uznania miały miejsce między 2008 a 2011 rokiem; w dodatku Vanuatu wycofało uznanie w 2013 roku, zaś Tuvalu w 2014 roku i w efekcie niepodległość Abchazji i Południowej Osetii jest obecnie uznana jedynie przez cztery państwa. Co więcej, stanowisko Nikaragui i Wenezueli, rządzonych przez populistycznych liderów o autorytarnych skłonnościach, prawdopodobnie ulegnie zmianie, gdy do władzy dojdzie opozycja. W przypadku Kosowa żadne państwo nie zdecydowało się na wycofanie swojego uznania jego niepodległości. Bardzo podobnie wyglądała kwestia uznania *de iure* aneksji Krymu przez wspólnotę międzynarodową. Na ten krok zdecydowały się jedynie Syria, Wenezuela, Kuba, Nikaragua i Północna Korea oraz początkowo Afganistan.

Moralność Kalego

Nie będzie przesadą stwierdzić, że Rosja prezentuje w przypadku Kosowa i Krymu moralność Kalego i pełen nihilizm prawny. Polityka Rosji wobec niepodległości Kosowa jest sprzeczna wewnętrznie i zmienna – w odróżnieniu na przykład od konsekwentnego i spójnego stanowiska Chin. Moskwa zdecydowanie protestowała przeciw ogłoszeniu przez Kosowo niepodległości, twierdząc, że może ona wywołać w skali świata nieprzewidywalny efekt domina. Natomiast to właśnie Rosja jest jedynym państwem, które w ciągu sześciu lat poparło trzykrotnie secesję (obok Osetii Południowej i Abchazji, Rosja uznała formalnie niepodległość Krymu) i następnie aneksję Krymu.

W 2008 roku władze rosyjskie twierdziły, że uznanie przez nią niepodległości Abchazji i Południowej Osetii nie miało *jakiegokolwiek* związku z Kosowem, które w odróżnieniu od tych pierwszych nie miało żadnych podstaw do ogłoszenia niepodległości. Natomiast Kosowo stało się główną podstawą dla aneksji Krymu, choć Rosja w przypadku Abchazji i Południowej Osetii stosowała bardzo podobną argumentację jak wobec Krymu¹⁷. Samo zestawienie aneksji z secesją pokazuje niespójność rosyjskiej argumentacji, gdyż warunkiem niepodległości Kosowa było wprowadzenie do jego konstytucji przepisów uniemożliwiających przyłączenie do innego kraju.

Z tych powodów w zdecydowanej sprzeczności z traktowaniem Krymu i Kosowa jako identycznych przypadków stoi także fakt, że prezydent Putin w swoim przemówieniu 18 marca 2014 roku przyrównał aneksję Krymu przez Rosję do zjednoczenia Niemieckiej Republiki Demokratycznej z Niemiecką Republiką Federalną. Porównanie to należy uznać za manipulację, biorąc pod uwagę, że Krym istniał jako „państwo” bez uznania międzynarodowego przez kilka dni oraz przez kilka godzin jego niepodległość była uznana przez Rosję. Natomiast Niemiecka Repu-

¹⁷ A. Balcer, dz. cyt., s. 131–133.

blika Demokratyczna istniała przez czterdzieści jeden lat i posiadała powszechne uznanie międzynarodowe.

Uznanie niepodległości Kosowa przez Zachód natychmiast Rosja oceniła jako bardzo poważne złamanie ogólnych zasad prawa międzynarodowego (np. Karty Narodów Zjednoczonych) dotyczących poszanowania suwerenności i integralności państw. Jednak aneksja Krymu, biorąc pod uwagę opisane wcześniej zasadnicze różnice między nim a Kosowem, jest znacznie poważniejszym pogwałceniem tych ogólnych zasad.

Co więcej, Rosja pogwałciła umowy dwustronne i wielostronne dotyczące samej Ukrainy: Memorandum Budapesztańskie o Gwarancjach Bezpieczeństwa podpisane w 1994 roku, rosyjsko-ukraiński Traktat o przyjaźni, dobrym sąsiedztwie i współpracy z 1997 roku oraz umowy o statusie i warunkach stacjonowania Floty Czarnomorskiej Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy z 1997 roku. Na mocy wspomnianego memorandum Rosja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania zobowiązały się do respektowania suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy oraz powstrzymania się od wszelkich gróźb użycia siły przeciwko niej, natomiast Ukraina zobowiązała się do przekazania strategicznej broni nuklearnej Rosji i przystąpienia do układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 roku. W traktacie o dobrym sąsiedztwie Rosja uznała granice Ukrainy. Natomiast traktat dotyczący stacjonowania Floty Czarnomorskiej szczegółowo regulował zasady poruszania się wojsk rosyjskich na Krymie; operacja wojskowa Rosji przeprowadzona na Krymie w lutym–marcu 2014 roku złamała liczne postanowienia tego traktatu.

Kolejnym przejawem nihilistycznego podejścia do prawa międzynarodowego przez Federację Rosyjską jest włączenie jej wymiaru sprawiedliwości w działania na rzecz uzasadnienia aneksji, w których można zauważyć tendencję do ingerencji w wewnętrzny porządek prawny sąsiadów. W dniu 18 marca 2014 roku Rosja podpisała z powstałą w wyniku referendum Republiką Krymu „Porozumienie o akcesji Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej”. Następnego dnia Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej uznał, że to porozumienie jest traktatem międzynarodowym, zgodnym z rosyjską Konstytucją, przyznając tym samym Krymowi status podmiotu prawa międzynarodowego. Natomiast jak zauważył Thomas D. Grant: „Traktat o secesji albo aneksji, zakłada jednak transfer całych (lub nieograniczonych) kompetencji dotyczących terytorium będącego przedmiotem secesji lub aneksji. Dla Krymu, taki transfer kompetencji do Federacji Rosyjskiej wymagałby ich posiadania. Krym nie dysponował nimi w ramach ukraińskiego prawa, zaś prawo rosyjskie nie przewiduje istnienia kompetencji (instytucji rosyjskich – A.B.) do przyznania ich regionom położonym poza granicami Rosji. Decyzje albo wyroki w ramach systemu prawnego jednego państwa (...) nie zmieniają prawa na terytorium inne-

go państwa”¹⁸. Natomiast w przypadku Ukrainy jej prawodawstwo nie pozostawiło żadnych wątpliwości w kwestii możliwości aneksji Krymu. W dniu 7 marca 2014 roku pełniący obowiązki prezydenta Ukrainy Ołeksandr Turczynow zawiesił ustawę przyjętą przez Radę Najwyższą Krymu w sprawie referendum i skierował ją do Sądu Konstytucyjnego. W dniu 14 marca 2014 roku ukraiński Sąd Konstytucyjny uznał ją za niezgodną z konstytucją, stwierdzając, że tylko Rada Najwyższa Ukrainy mogła podjąć decyzję o zarządzeniu tego rodzaju referendum. Natomiast w przypadku referendum dotyczącego zmiany granic państwowych konstytucja Ukrainy wymaga jego przeprowadzania na całym terytorium kraju. Także Komisja Wenecka uznała 21 marca 2014 roku, że ustawa o referendum złamała konstytucję Ukrainy.

Nihilizm prawny Rosji w przypadku Krymu i Kosowa osiągnął apogeum, gdy 11 marca 2014 roku Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krymu zadeklarowała, że podejmuje działania zgodnie z orzeczeniem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) z dnia 22 lipca 2010 roku dotyczącym statusu Kosowa, w którym MTS, według Rady, uznał, że jednostronna deklaracja niepodległości nie narusza żadnych norm prawa międzynarodowego.

W dniu 22 lipca 2010 roku Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie w sprawie zgodności deklaracji niepodległości Kosowa z prawem międzynarodowym. Decyzja o uznaniu deklaracji Kosowa za nienaruszającą prawo międzynarodowe została poparta przez dziesięciu sędziów, natomiast odrzucona przez czterech. Wśród sędziów, którzy poparli to orzeczenie, było dwóch przedstawicieli państw, które nie uznały niepodległości Kosowa (Brazylia, Meksyk), zaś w grupie przeciwników jeden sędzia z państwa uznającego jego niepodległość (Sierra Leone). W pracach nad opinią prawną nie brał udziału jeden sędzia z Chin¹⁹. Rosyjska interpretacja tego werdyktu MTS była oczywistym nadużyciem, gdyż orzeczenie w sprawie Kosowa w istocie podważa argumentację parlamentu Krymu. Po pierwsze, MTS zawsze wypowiada się w konkretnej sprawie, podkreślając, że jego werdykty nie mogą być stosowane jako precedensy. Po drugie, orzeczenie dotyczyło deklaracji niepodległości, nie zaś aneksji terytorium jednego państwa przez drugie. Dlatego Rosja powinna złożyć indywidualny wniosek w sprawie Krymu do Trybunału, czego oczywiście nie zrobiła. Co najważniejsze, werdykt stwierdza jednoznacznie, wypowiadając się w sprawie deklaracji niepodległości przyjętych w przeszłości, że „nielegalność przypisana do deklaracji niepodległości (...) wynikała nie z samego jednostronnego charakteru tych deklaracji, lecz z faktu, że były one albo byłyby, związane z bezprawnym użyciem siły lub innymi skandalicznymi na-

¹⁸ T. D. Grant, dz. cyt., s. 71.

¹⁹ The International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, 22.07.2010, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>, odczyt z dn. 06.10.2015.

ruszeniami ogólnych norm prawa międzynarodowego, szczególnie tych mających charakter norm bezwzględnie obowiązujących (*ius cogens*)”²⁰. Natomiast, jak przyznał po jakimś czasie sam prezydent Putin, na Krymie przed i w trakcie referendum doszło do operacji wojskowej przeprowadzonej na dużą skalę przez rosyjskie siły zbrojne. Dlatego za zasadną należy uznać opinię profesora prawa międzynarodowego z Uniwersytetu w Maastricht, Jure Vidmara, który uważa, że „Jeśli deklaracja niepodległości jest podjęta z naruszeniem *ius cogens*, wówczas jest nielegalna i inne państwa mają obowiązek powstrzymać się z jej uznaniem. Artykuły 40 i 41 Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego o odpowiedzialności państw potwierdzają tę doktrynę. Artykuł 41(2) stwierdza, że <<żadne państwo nie powinno uznać jako legalną sytuację stworzoną przez poważne złamanie *ius cogens*>>”²¹.

Precedens krymski

Zastosowanie pojęcia „precedens” w przypadku Krymu jest uzasadnione, jednak nie wobec Kosowa, ale ewentualnych konsekwencji aneksji Krymu dla obszaru poradzieckiego, a nawet w skali globalnej. Rosja uzasadniła swoją decyzję o aneksji Krymu nielegalnym charakterem jego przyłączenia do Ukrainy w lutym 1954 roku. Według rosyjskiej argumentacji prawnej decyzja o przekazaniu Krymu Ukrainie przez Rosję została podjęta przez Prezydium Rady Najwyższej Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Radzieckiej Republiki (RFSRR), która nie miała kompetencji w tej kwestii. Strona rosyjska oczywiście „nie pamięta”, że w czerwcu 1954 roku przekazanie Krymu zatwierdziła zgodnie z konstytucją Rada Najwyższa RFSRR.

Odwoływanie się przez Rosję do argumentu nielegalności decyzji z czasów ZSRR, uznanie przez FR niepodległości Abchazji i Południowej Osetii, a szczególnie aneksja Krymu, oznaczają otwarcie puszek Pandory na obszarze byłego ZSRR. W 1991 roku rozpad Związku Radzieckiego nastąpił bowiem wzdłuż granic republik związkowych. To one stały się podstawą dla uznania międzynarodowego niepodległości byłych republik radzieckich.

Tymczasem w okresie sowieckim żadna republika Związku Radzieckiego nie doświadczyła takich zmian terytorialnych jak RFSRR. W latach 1924–1926 RFSRR przekazała blisko 75 tysięcy km² Białoruskiej Republice Radzieckiej. Dziś ten „prezent” stanowi około 35% terytorium Białorusi. W 1924 roku od RFSRR odłączono terytorium (blisko 490 tysięcy km²), na którym utworzono Turkmeńską Socjalistyczną Republikę Radziecką, która w 1991 roku przekształciła się w Turkmenistan. W 1936 roku od RFSRR odłączono olbrzymie terytorium, na którym utworzono Kazachską Socjalistyczną Republikę Radziecką (ponad 2,7 miliona km²) i Kirgiską Socjalistyczną Republikę Radziecką (blisko 200 tysięcy km²). Natomiast

²⁰ Tamże.

²¹ J. Vidmar, dz. cyt., s. 375.

znaczny obszar (ponad 165 tysięcy km²) został przyłączony do Uzbeckiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej jako Karakałpacka Socjalistyczna Radziecka Autonomiczna Republika, która stanowiła ponad 35% terytorium Republiki Uzbeckiej. Z tych trzech radzieckich republik w 1991 roku powstały trzy niepodległe państwa: Kazachstan, Kirgizja i Uzbekistan. Krym, którego obszar wynosi 26 tysięcy km², jest jedynie bardzo niewielkim terytorium w ramach 3,7 miliona km² przekazanych przez RFSRR innym republikom. W tym kontekście szczególnie niepokojąca była wypowiedź prezydenta W. Putina – „Nazarbajew (prezydent Kazachstanu) stworzył państwo na terytorium, na którym państwa nigdy nie było. Kazachowie nigdy nie mieli państwowości – on ją stworzył”²². Warto przypomnieć, że w 2008 roku W. Putin podczas szczytu NATO w Bukareszcie stwierdził, że Ukraina to nie państwo, tylko terytorium.

Casus Krymu stanowi także precedens w wymiarze globalnym, tworząc sytuację, gdy liczna grupa państw przyjmuje tak zwane neutralne stanowisko w kwestii integralności terytorialnej innych krajów. W dniu 15 marca 2014 roku w Radzie Bezpieczeństwa ONZ odbyło się głosowanie rezolucji w sprawie uznania referendum na Krymie za nielegalne. Trzynastu członków Rady Bezpieczeństwa poparło rezolucję. Chiny wstrzymały się od głosu. Natomiast Rosja, występując jako sędzia we własnej sprawie, zagłosowała przeciw; tym samym jako stały członek RB ONZ zawetowała rezolucję. W dniu 27 marca 2014 roku Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych przegłosowało rezolucję potępiającą aneksję Krymu. Za rezolucją zagłosowało 100 państw, 11 było przeciw, 58 wstrzymało się od głosu, a 24 nie wzięły udziału w głosowaniu. Rosję, która oczywiście zagłosowała przeciw, poparli jej najwierniejsi sojusznicy na obszarze poradzieckim (Białoruś, Armenia), antyamerykańskie, autorytarne lub półdemokratyczne kraje Ameryki Łacińskiej (Boliwia, Kuba, Nikaragua, Wenezuela) oraz represyjne dyktatury współpracujące z Moskwą (Sudan, Syria, Zimbabwe, Korea Północna). Z drugiej strony wśród państw, które wstrzymały się od głosu lub nie wzięły udziału w głosowaniu, znalazły się m.in. nowe, „wyłaniające się” kontynentalne i światowe potęgi (Brazylia, Chiny, Indie) oraz większość państw byłego ZSRR i państw afrykańskich. Spośród państw byłego ZSRR za rezolucją oprócz Ukrainy zagłosowały tylko Azerbejdżan, Gruzja i Mołdawia – czyli trzy państwa borykające się z terytoriami secesjonistycznymi. Bardzo podzieleni byli członkowie Wspólnoty Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (CELAC) oraz Organizacji Współpracy Islamskiej. Należy dodać, że kilka państw, m.in. Argentyna, Botswana, Ekwador, Jamajka i Urugwaj, które wstrzymały się podczas samego głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, poparło treść rezolucji. Co więcej, Argentyna razem z Rwandą, która też wstrzymała

²² Gołos Amieriki, *Putin o Kazachstanie: „U kazachow nie bylo gosudarstwiennosti”*, 02.09.2014, <http://www.golos-ameriki.ru/content/putin-about-kazahstan-oscharov/2434090.html>, odczyt z dn. 06.10.2015.

się od głosu w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, zagłosowały za bardzo podobną rezolucją w Radzie Bezpieczeństwa. Oprócz Korei Północnej żadna delegacja nie poparła otwarcie Rosji podczas debaty na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

Znacznie poważniejsze konsekwencje ma fakt, że potężne państwa, jak Chiny czy Indie, przyjęły stanowisko neutralne, w rzeczywistości ambiwalentne²³. Pośrednio oznacza ono bowiem podważenie porządku międzynarodowego, tworząc integralność terytorialną „pierwszej” i „drugiej kategorii”.

Sprzyja to pojawieniu się kolejnych terytoriów o otwartym statusie. Z perspektywy Chin, które są w licznych sporach terytorialnych z sąsiadami zdecydowanie od nich słabszymi, taki rozwój wydarzeń może okazać się argumentem na rzecz zaostrzenia prowadzonej polityki. Tym samym, *casus* Krymu może stanowić niebezpieczny precedens skłaniający Chiny do zastosowania siły wobec terytoriów, do których państwo to rości sobie prawa, np. wysp na Morzu Południowochińskim i Wschodniochińskim. Przypadek krymski może zatem odbić się rykoszetem w nabierającym coraz większego znaczenia regionie Azji i Pacyfiku, prowadząc do niekontrolowanych i nieprzewidywalnych turbulencji w światowym systemie bezpieczeństwa.

Dwa lata po nielegalnej aneksji Krymu dokonanej przez Rosję pojawiają się na Zachodzie głosy (np. republikańskiego kandydata na prezydenta USA, Donalda Trumpa) sugerujące konieczność jej uznania jako nowej rzeczywistości i „faktu dokonanego”. Nauką dla zwolenników takiego rozwiązania niech będą doświadczenia z lat trzydziestych XX wieku. Początkowo zdecydowana większość państw świata (oprócz Niemiec i Japonii), odwołując się do ogólnych zasad prawa międzynarodowego, nie uznała podboju i aneksji Etiopii przez Włochy. Jednak stopniowo konsensus zaczął się kruszyć. W końcu także Wielka Brytania i Francja uznały aneksję Etiopii. Jak słusznie zauważył kanadyjski profesor Mikulas Fabry: „Bezpośrednią przyczyną tego nadzwyczajnego kroku było utrzymanie generalnego pokoju. Nadzieją francusko-brytyjską było przekonanie Włoch do rezygnacji z dalszego siłowego terytorialnego rewizjonizmu oraz sojuszu z Niemcami, ale ten czyn miał przeciwny efekt. Sprawca zamiast zostać spacyfikowany został ośmielony do podjęcia dalszych podbojów, napadając na Albanię w kwietniu 1939 roku”²⁴.

²³ Najlepiej tę ambiwalencję unaocznia wywiad chińskiego dyplomaty dla rosyjskiej agencji TASS udzielony w listopadzie 2014 roku, w którym stwierdził, że Chiny są przeciwnie uzyskaniu niepodległości przez jakikolwiek naród w wyniku referendum. Jednak, zadeklarował również poparcie dla podejścia Rosji do kwestii uregulowania kwestii krymskiej. Zob.: TASS, *China against declaration of independence at referendums*, 21.11.2014, <http://tass.ru/en/world/760944>, odczyt z dn. 06.10.2015.

²⁴ M. Fabry, *How to Uphold the Territorial Integrity of Ukraine*, „German Law Journal” 2015, vol. 16, nr 3, s. 426.

Słowa kluczowe:

Krym,
Kosowo,
Ukraina,
Rosja,
prawo międzynarodowe,
aneksja.

Keywords:

the Crimea,
Kosovo,
Ukraine,
Russia,
international law,
annexation.

Why is Crimea different from Kosovo? Russian arguments for annexation of the Crimea

The Russian annexation of Crimea undertaken in March 2014 violated basic principles of international law and created a dangerous precedent which constitutes a serious threat of the global dimension. Russian authorities are trying to justify its decision using unconvincing demographic, historical, humanitarian and legal arguments evoking in a flirtatious way the independence of Kosovo as an alleged precedent for the annexation of the Crimea. The Russian authorities, citing the similarity between Kosovo and the Crimea are using arguments which prove to be very doubtful if the two cases are fairly compared. In fact, the reference to the term “precedent” is justified, but with regard to the Crimea itself. Its annexation may indeed be the basis for similar actions of Russia undertaken against other countries of the former Soviet Union. Secondly, the annexation of the Crimea brought the issue of “neutral” (open-ended) attitude of some countries to the integrity of other states. It may in the future be used as an excuse by some countries, such as China, to unilaterally annex the disputed territories. In this way, the current international system and the world order can be gravely undermined.

Nowy mechanizm implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego w ramach inicjatywy Szwajcarii i Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża*

Wprowadzenie

Ogólnym celem międzynarodowego prawa humanitarnego jest poprawa losu ofiar wojny, ulżenie ich cierpieniom, humanitaryzacja wojny¹ (jakkolwiek paradoksalnie to brzmi, gdyż z definicji wojna to zaprzeczenie humanitaryzmu). Cel ten można bardziej szczegółowo określić jako „ograniczenie prawa stron konfliktów zbrojnych międzynarodowych i niemiędzynarodowych do stosowania metod i środków walki celem ochrony osób i dóbr przed skutkami tych konfliktów”² bądź „zmniejszenie ludzkiego bólu i cierpienia będących rezultatem konfliktów zbrojnych”³. Zdaniem Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża (MKCK), międzynarodowe prawo humanitarne jest zespołem norm, którego celem jest ograniczenie skutków konfliktów zbrojnych. Prawo to chroni osoby, które nie biorą lub przestały brać udział w działaniach zbrojnych oraz ogranicza środki i metody wojny⁴. W sformułowaniu tym znajduje odzwierciedlenie podział na tzw. prawo haskie i prawo genewskie. Podział ten ma dziś charakter jedynie akademicki, gdyż normy z zakresu prawa haskiego występują dziś obok norm z zakresu prawa genewskiego, np. w I Protokole dodatkowym do Konwencji genewskich dotyczącym ochrony

* Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ Zob. T. Meron, *The Humanization of Humanitarian Law*, „The American Journal of International Law” 2000, nr 94, s. 239–278.

² M. Gąska, A. Ciupiński, *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Wybrane problemy*, Warszawa 2001, s. 22.

³ C. Emanuelli, *International Humanitarian Law*, Québec 2009, s. 11.

⁴ *ICRC Fact Sheet, What is international humanitarian law, 31 July 2007*, <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/humanitarian-law-factsheet>, odczyt z dn. 10.05.2015. Zob. też: A. Szpak, *Implementacja międzynarodowego prawa humanitarnego na tle aktualnych naruszeń tego prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, Socjologiczny” 2006, nr 4, s. 59–77 i A. Szpak, *Międzynarodowe prawo humanitarne*, Toruń 2014 (rozdział XIII).

ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych. Prawo genewskie obejmuje pierwszy wspomniany wyżej człon dotyczący ochrony ofiar wojny, natomiast prawo haskie drugi – traktujący o ograniczeniach metod i środków prowadzenia wojny⁵.

Międzynarodowe prawo humanitarne stanowi część międzynarodowego prawa publicznego, tak więc obarczone jest wszystkimi ograniczeniami i wadami, które są charakterystyczne dla tego systemu prawa⁶. Po pierwsze, mimo pewnej liczby środków implementacji i egzekwowania przestrzegania prawa międzynarodowego, jest ono słabsze w porównaniu z prawem krajowym. W dużej mierze wynika to z faktu, że prawo międzynarodowe powstaje z woli jego głównych podmiotów – państw; wciąż jest ono bardzo państwowcentryczne. To z kolei wyraz zasady suwerenności, która jednak nie jest już dominującą zasadą, gdyż rozwija się również zasada ochrony praw człowieka i pewne podstawowe, fundamentalne prawa istoty ludzkiej muszą być szanowane w każdych okolicznościach, nawet tak okrutnych jak wojny. Po drugie, prawo międzynarodowe i społeczność międzynarodowa nie dysponują scentralizowanym systemem przymusu ani sądem światowym o obligatoryjnej jurysdykcji (jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości jest fakultatywna). W przypadku międzynarodowego prawa humanitarnego należy dodatkowo wskazać na silniejszy niż zwykle czynnik ludzkich emocji spotykany w warunkach wojny, który stwarza większe ryzyko naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego. George H. Aldrich zidentyfikował trzy czynniki będące przyczyną większości przypadków naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego, tj. po pierwsze, ignorancję prawa; po drugie, sceptycyzm i cynizm powiązany z powszechnym przekonaniem, że przestrzeganie prawa nie może zostać skutecznie zapewnione, a naruszenia nie mogą być skutecznie karane oraz po trzecie, brak efektywnego monitoringu, mechanizmu stwierdzania faktów naruszenia prawa (*fact-finding*) oraz rozwiązywania sporów powstałych na tym tle⁷.

⁵ Zob. też: A. Szpak, *Implementacja...*, s. 59–60 i A. Szpak, *Międzynarodowe...*, (rozdział XIII). Por. F. de Mulinen, *Handbook on the Law of War for Armed Forces*, Genewa 1987, s. 3; R. Bzinkowski, P. Żarkowski, *Podręcznik do nauki prawa wojennego w siłach zbrojnych*, Warszawa 2006, s. 20–24.

⁶ Można tu przywołać słynną, aczkolwiek trochę przesadną opinię Herscha Lauterpachta: „If international law is, in some way, at the vanishing point of law, the law of war is, perhaps even more conspicuously, at the vanishing point of international law”, cytat za: A. Rosas, *The Legal Status of Prisoners of War. A Study in International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*, Helsinki 1976, s. 20.

⁷ Zob. też: A. Szpak, *Implementacja...*, s. 59–60 i A. Szpak, *Międzynarodowe...*, (rozdział XIII). G. H. Aldrich, *The Laws of War on Land*, „The American Journal of International Law” 2000, nr 94, s. 54; G. H. Aldrich, *Improving Compliance with the Laws Applicable in Armed Conflict: A Work in Progress*, [w:] *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, red. L. C. Vohrah, F. Pocar, Y. Fearthstone, O. Fourmy, Ch. Graham, J. Hocking, N. Robson, Hague 2003, s. 1. Zob. także: D. Schindler, *Significance of the Geneva Conventions for the contemporary world*, „The International Review of the Red Cross” 1999, nr

Cztery Konwencje genewskie i Protokoły dodatkowe do nich (choć raczej I niż II) przewidują kilka instrumentów mających zapewnić ich realizację. Należy tu wskazać instytucję mocarstw opiekuńczych i ich rolę, działanie MKCK i innych bezstronnych organizacji humanitarnych, Międzynarodową Komisję do Ustalania Faktów, możliwość przeprowadzenia śledztwa dla zbadania naruszenia Konwencji czy też Protokołu oraz inne instrumenty wspomagające implementację, takie jak: doradcy prawni, karanie naruszeń i współpraca z ONZ (z art. 89 I Protokołu dodatkowego). Istotną rolę w zakresie zapewnienia poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego odgrywa upowszechnianie jego znajomości. Jednym z mechanizmów kontrolnych jest także karanie naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego. Z wymienionych wyżej środków działają jedynie: MKCK, doradcy prawni (w zależności od starań każdego państwa), upowszechnianie międzynarodowego prawa humanitarnego (ponownie, w zależności od starań każdego państwa) oraz karanie zbrodni wojennych (zwłaszcza przez międzynarodowe trybunały karne)⁸. Należy ubolewać, że zwłaszcza Międzynarodowa Komisja do Ustalania Faktów powołana na mocy I Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich – organ bezstronny i apolityczny – nie działa⁹.

Inicjatywa Szwajcarii i MKCK

Głównym problemem we współczesnych konfliktach zbrojnych nie jest brak norm prawnych do zastosowania, lecz ich nieprzestrzeganie lub inaczej – brak woli politycznej do ich przestrzegania. Dlatego też jednym z wyzwań stojących przed współczesnym międzynarodowym prawem humanitarnym jest zapewnienie jego przestrzegania w większym stopniu niż obecnie¹⁰. W tym kontekście należy zauważyć, że zmieniająca się natura wojny (większość stanowią dziś wewnętrzne konflikty zbrojne, zagrożenia związane z konfliktami asymetrycznymi, coraz częstszy bezpośredni udział osób cywilnych w działaniach zbrojnych¹¹) powoduje konieczność dostosowania się międzynarodowego prawa humanitarnego, a jak zauważa Philip

836, s. 717–718; F. Kalshoven, *The Law of Warfare. A Summary of its Recent History and Trends in Development*, Geneva 1973, s. 107–109.

⁸ Zob. też: E. Mikos-Skuza, P. Grzebyk, *Międzynarodowa i krajowa implementacja międzynarodowego prawa humanitarnego*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Katowice 2009, s. 386–408.

⁹ Szerzej na temat Komisji i pozostałych środków implementacji zob. A. Szpak, *Implementacja...*, s. 59–77 i A. Szpak, *Międzynarodowe...*, (rozdział XIII).

¹⁰ *Swiss/ICRC Initiative on Strengthening Compliance with International Humanitarian Law (IHL). Fact Sheet*, s. 1; <https://www.icrc.org/eng/assets/files/2015/factsheet-compliance-01-2015-english.pdf>, odczyt z dn. 26.04.2015.

¹¹ Szerzej zob. A. Szpak, *Bezpośredni udział w działaniach zbrojnych w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego*, Toruń 2013.

Spoerri – w płaszczyźnie normatywnej jest to proces udany, ale w sferze implementacyjnej wygląda to dużo gorzej¹². Można uznać, że międzynarodowe prawo humanitarne jest w stanie sprostać nowym wyzwaniom, włączając w to te związane ze zmieniającą się naturą wojny. Problemem jest natomiast wspomniany brak woli politycznej skutkujący interpretacją przepisów prawa humanitarnego wskazującą na ich nieadekwatność czy też przestarzałość (np. w kontekście „wojny z terroryzmem” wskazuje się, że to nowy rodzaj konfliktu zbrojnego, do którego nie ma zastosowania obowiązujące prawo humanitarne¹³).

Przekonanie o konieczności zwiększenia skuteczności implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego leżało u podstaw rezolucji nr 1 przyjętej na 31. Międzynarodowej konferencji Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy w 2011 roku¹⁴. Konferencja wezwała Szwajcarię i Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża do określenia sposobów i środków zwiększenia skuteczności mechanizmów kontroli przestrzegania (implementacji) międzynarodowego prawa humanitarnego. Rezultatem tej rezolucji była wspólna inicjatywa Szwajcarii i MKCK, której celem jest zwiększenie skuteczności przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego (innymi słowy, wzmocnienie implementacji tego prawa). Od 2011 roku w Genewie odbyły się trzy większe spotkania konsultacyjne i pięć spotkań przygotowawczych. Proces konsultacji odbywał się w oparciu o zasady otwartości, przejrzystości i inkluzywności¹⁵. Wśród pozostałych zasad wskazywano: (1) potrzebę efektywnego systemu implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego; (2) unikanie upolitycznienia całego procesu; (3) konsultacje oparte na prawie międzynarodowym; (4) unikanie niepotrzebnego dublowania się z innymi systemami kontroli przestrzegania prawa humanitarnego; (5) branie pod uwagę dostępnych środków na realizację zadań; (6) zapewnienie, aby proces ten miał charakter uniwersalny, bezstronny i niewybiórco; (7) dialog i współpraca; (8) dobrowolny, niewiążący prawnie charakter procesu konsultacji i jego efektu końcowego¹⁶.

¹² P. Spoerri, *The Swiss-ICRC initiative on Strengthening compliance with IHL*, s. 2; <http://www.iihl.org/iihl/Documents/SPOERRI2013.pdf>, odczyt z dn. 26.04.2015.

¹³ Szerzej zob. A. S. Weiner, *Law, Just War, and the International Fight Against Terrorism: Is It War?*, Stanford Institute on International Studies, „CDDRL Working Papers” 2005, nr 47, http://iis-db.stanford.edu/pubs/20962/Weiner_sep05.pdf, odczyt z dn. 10.05.2015; S. Keller, *On What Is the War on Terror?*, [w:] *Philosophy 9/11. Thinking about the War on Terrorism*, red. T. Shanahan, Chicago 2005, s. 54–55.

¹⁴ Rezolucja nr 1 z 2011 roku; <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/31-international-conference-resolution-1-2011.htm>, odczyt z dn. 26.04.2015.

¹⁵ *Swiss/ICRC Initiative on Strengthening Compliance with International Humanitarian Law (IHL). Fact Sheet*, s. 1.

¹⁶ *Swiss/ICRC Initiative on Strengthening Compliance with IHL Preparatory Discussion in view of the Fourth Meeting of States (2015), Geneva, 1–2 December 2014, Chairs' Conclusions*, s. 3; *Third Meeting of States on Strengthening Compliance with International Humanitarian law (IHL)*,

Spotkanie państw na temat międzynarodowego prawa humanitarnego

W toku konsultacji państwa przyznały, że w zakresie implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego zauważalna jest luka instytucjonalna. Większość państw wyraziła poparcie dla idei utworzenia regularnego spotkania państw, które miałyby stanowić kluczowy filar wzmocnionego systemu poszanowania prawa humanitarnego. Mechanizm ten miałby być dobrowolny i niepolityczny¹⁷. Pozbawiony byłby więc wiążącej podstawy prawnej, jego dysponentem byłyby głównie państwa, które dobrowolnie by w nim uczestniczyły. Celem takiego spotkania byłoby kreowanie dialogu i współpracy między państwami co do sposobów wzmocnienia implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego oraz podnoszenie świadomości na temat tegoż prawa na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym¹⁸.

Wśród zadań spotkania państw na temat międzynarodowego prawa humanitarnego należy wskazać odbywanie regularnych dyskusji tematycznych dotyczących zagadnień międzynarodowego prawa humanitarnego. Takie dyskusje powinny umożliwić podmiotom odpowiedzialnym za implementację prawa humanitarnego na szczeblu krajowym uzyskiwanie informacji o obecnych i pojawiających się problemach z zakresu prawa humanitarnego, wymianę poglądów na temat kluczowych zagadnień praktycznych lub teoretycznych oraz lepsze zrozumienie wpływu, jaki ma ciągła ewolucja sposobu prowadzenia działań zbrojnych na implementację międzynarodowego prawa humanitarnego¹⁹. W tym kontekście należy zauważyć, że istotna będzie wymiana poglądów i doświadczeń związanych ze wspomnianą już zmieniającą się naturą wojny. Ewolucja ta niesie ze sobą wiele wyzwań w zakresie skutecznej implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego. Proponowane dyskusje tematyczne mogą przyczynić się do lepszego rozumienia tych wyzwań oraz pozwolić na interpretację obowiązujących norm w sposób umożliwiający jak najskuteczniejsze stosowanie prawa humanitarnego i wyjście tym wyzwaniom naprzeciw.

Sesje plenarne takiego spotkania państw powinny odbywać się raz na rok. Periodyczność jest konieczna dla zapewnienia efektywności, a ponadto dla skupienia międzynarodowej uwagi na tym forum. Roczny okres pozwala także na ustalenie odpowiedniego – niezbyt przeciążonego – programu spotkania oraz na zachowanie pewnej rutyny. Spotkania państw nie muszą się pokrywać z okresowymi raportami, które również zostały przewidziane w ramach omawianej powyżej propozycji²⁰.

30 June–1 July 2014, Geneva, Chairs' Conclusions, s. 2–3; <https://www.icrc.org/eng/what-we-do/other-activities/development-ihl/strengthening-legalprotection-compliance.htm>, odczyt z dn. 26.04.2015.

¹⁷ *Swiss/ICRC Initiative on Strengthening Compliance with International Humanitarian Law (IHL). Fact Sheet*, s. 1.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Tamże, s. 2.

²⁰ *Swiss/ICRC Initiative on Strengthening Compliance with IHL Preparatory Discussion in view of the Fourth Meeting of States (2015)*, Geneva, 1–2 December 2014, Chairs' Conclusions, s. 5.

Ze względu na koszty, część państw stanęła na stanowisku, że spotkania państw powinny odbywać się co dwa lata²¹. Większość państw uznała, że sesje plenarne powinny być publiczne, gdyż zapewniałoby to przejrzystość oraz przyczyniałoby się do podnoszenia świadomości i wiedzy na temat międzynarodowego prawa humanitarnego. Pojawiły się także propozycje, zgodnie z którymi w wyjątkowych przypadkach sesje mogłyby mieć charakter zamknięty (np. w sytuacji omawiania ustaleń instytucjonalnych)²². W proponowanej strukturze spotkania miałyby się mieścić: Biuro, Sekretarz i Przewodniczący²³.

Z przedstawionych propozycji wynika, że udział w spotkaniach państw powinien być otwarty dla stron Konwencji genewskich z 1949 roku. Według części państw, udział powinny brać państwa bez względu na to, czy ratyfikowały Konwencje genewskie. Obecnie nie ma to praktycznego znaczenia, gdyż dziś prawie wszystkie państwa świata są stronami tych Konwencji (jest to dokładnie 196 państw)²⁴.

Pojawiła się również propozycja ustanowienia statusu obserwatora z trzema jego możliwymi kategoriami. Status ten należałoby przyznać, po pierwsze, częściom Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy innym niż MKCK (np. Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy, która miałaby reprezentować krajowe stowarzyszenia, m.in. po to, aby nie podwajać liczby uczestników spotkania państw), po drugie, organizacjom pozarządowym – np. tym ze statusem konsultacyjnym przy Radzie Gospodarczo-Społecznej ONZ, których działalność jest istotna dla międzynarodowego prawa humanitarnego oraz po trzecie, organizacjom społeczeństwa obywatelskiego²⁵. Większość państw optowała za przyznaniem stałego statusu obserwatora organizacjom pozarządowym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Samo spotkanie państw powinno określić, jakim organizacjom go przyznać. Ich uprawnienia powinny obejmować uczestnictwo w sesjach publicznych, przedkładanie pisemnych oświadczeń oraz zabieranie głosu (ustnie) zgodnie z regułami, które miały zostać określone później²⁶. Uprawnienia te są podobne do uprawnień organizacji pozarządowych, które mają przyznany status konsultacyjny przy Radzie Gospodarczo-Społecznej ONZ.

Zastanawiano się również nad sposobami ustanowienia spotkania państw. Panowała zgoda co do tego, że ma to być mechanizm dobrowolny i nieoparty na

²¹ Tamże, s. 6.

²² Tamże.

²³ Szerzej na temat proponowanej struktury spotkania państw zob. tamże, s. 6–8.

²⁴ Tamże, s. 8. Stan ratyfikacji na dzień 16 sierpnia 2016 roku jest dostępny na stronie MKCK: <https://www.icrc.org/ihl>.

²⁵ *Swiss/ICRC Initiative on Strengthening Compliance with IHL Preparatory Discussion in view of the Fourth Meeting of States (2015), Geneva, 1–2 December 2014, Chairs' Conclusions*, s. 8–9.

²⁶ Tamże, s. 9.

prawnie wiążącym dokumencie. Spotkanie takie mogłoby zostać zwołane na podstawie rezolucji Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca lub ta konferencja mogłaby zwrócić się do Szwajcarii o zwołanie konferencji dyplomatycznej, której celem byłoby z kolei ustanowienie spotkania państw²⁷. Wydaje się, że jedna i druga opcja nie powinny budzić większych wątpliwości. Być może ze względu na wrażliwość państw w kontekście zasady suwerenności druga ze wskazanych byłaby bardziej do zaakceptowania, gdyż takie spotkanie państw byłoby inicjowane przez jedno z nich, a nie przez strukturę pozarządową. W mojej opinii, nie powinno to mieć większego znaczenia, jako że cały proces konsultacyjny i stworzony w jego ramach w przyszłości mechanizm implementacyjny pozostają/ną w zupełności w dyspozycji państw.

Raporty krajowe

Kolejna propozycja, mająca wzmocnić implementację międzynarodowego prawa humanitarnego, obejmuje utworzenie przez spotkanie państw procedury krajowych sprawozdań/raportów z przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego. Wskazane instrumenty pozwoliłyby państwom na dzielenie się doświadczeniami i najlepszymi praktykami oraz na wskazywanie wyzwań związanych z implementacją prawa humanitarnego. Raporty powinny stanowić podstawę apolitycznej i pozaumownej debaty na temat implementacji prawa humanitarnego²⁸. Powinny być przygotowywane według wzorca, który zostanie opracowany później. Państwa powinny w nich wyjaśnić, jak wywiązują się ze swoich zobowiązań z czterech Konwencji genewskich z 1949 roku oraz Protokołów dodatkowych do nich z 1977 roku, jak i prawa zwyczajowego. W trakcie konsultacji dużą wagę przywiązywano do upubliczniania raportów, np. na specjalnie do tego przeznaczonej stronie internetowej²⁹. Taka transparentność przyczynia się także do upowszechniania prawa humanitarnego. Wskazywano także na następujące możliwe rodzaje raportów: (1) wstępny, w którym państwa wskazują, jak implementowały międzynarodowe prawo humanitarne w prawie krajowym i w swoich siłach zbrojnych. Raport taki mógłby obejmować sekcje dotyczące wyzwań, dobrych praktyk i wyciągniętych lekcji; (2) po raporcie wstępnym państwa składałyby raporty okresowe lub tylko aktualizacje, kiedy jest to konieczne lub np. co pięć lat³⁰.

Inna propozycja zakładała przedstawianie raportów na temat obecnego rozwoju, a później raportów okresowych, np. co dwa lata. Skupiałyby się one na najnowszych

²⁷ Tamże, s. 11.

²⁸ *Swiss/ICRC Initiative on Strengthening Compliance with International Humanitarian Law (IHL). Fact Sheet*, s. 2.

²⁹ *Third Meeting of States on Strengthening Compliance with International Humanitarian law (IHL)*, 30 June–1 July 2014, Geneva, *Chairs' Conclusions*, s. 7.

³⁰ Tamże.

przejawach praktyki państw, włączając w to nowe orzecznictwo krajowe i oświadczenia rządowe oraz konkretne wyzwania napotymane na drodze przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego³¹. Inne państwa wskazywały, że kolejne raporty powinny być raczej tematyczne.

Raporty powinny być rozpatrywane zgodnie z procedurami, które określi przyszłe spotkanie państw, lecz – zgodnie z opinią większości państw – nie powinno się to odbywać na podstawie indywidualnej, tzn. raporty powinny być analizowane całościowo (łącznie), a nie w stosunku do każdego państwa z osobna. Efektem końcowym powinien być jeden dokument stanowiący podstawę do dyskusji na sesji plenarnej. Skupiałby się on na istotnych zagadnieniach pojawiających się w raportach, a ponadto w dokumencie tym powinno się unikać wskazywania lub też odwoływania się do konkretnego państwa lub konfliktu, a raczej należałoby koncentrować się na ogólniejszych, ważnych i aktualnych zagadnieniach³². Niewielka część państw uważała, że taki dokument będzie bezużyteczny, a państwa powinny po prostu mieć możliwość zaprezentowania swoich sprawozdań na sesji plenarnej spotkania państw z zamiarem wywołania wymiany poglądów i dzielenia się doświadczeniami³³.

Na zakończenie należy wskazać, że w grudniu 2015 roku na 32. Międzynarodowej Konferencji Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca został przedłożony raport końcowy, przygotowany przez Szwajcarię i MKCK. Miał on odzwierciedlać osiągnięte do tej pory rezultaty inicjatywy na rzecz wzmocnienia implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego wraz z zaleceniami³⁴. Niestety – pomimo prac, wysiłków i apeli ze strony MKCK – nie udało się osiągnąć porozumienia w tym zakresie. Przyjęto jedynie, że będzie nadal prowadzony międzyrządowy proces, którego efekty zostaną przedstawione na kolejnej konferencji za cztery lata³⁵.

Uwagi końcowe

Propozycja nowego mechanizmu przedstawiała i wciąż przedstawia się interesująco, a przychylne stanowisko większości państw pozwalało żywić nadzieję, że proces konsultacyjny zakończy się sukcesem. Dlatego też grudniowe fiasko jest tym

³¹ Tamże, s. 8.

³² Tamże.

³³ Tamże, s. 9.

³⁴ *Swiss/ICRC Initiative on Strengthening Compliance with International Humanitarian Law (IHL). Fact Sheet*, s. 2. Zob. też: *Fourth Meeting of all States, Geneva, 23–24 April 2015 The last meeting in the consultation process facilitated by the ICRC and Switzerland pursuant to Resolution 1 (Statement by Peter Maurer, President of the ICRC)*, <https://www.icrc.org/en/document/fourth-meeting-states-strengthening-compliance-international-humanitarian-law>, odczyt z dn. 26.04.2015.

³⁵ *No agreement by States on Mechanism to Strengthen Compliance with rules of War*, 10 grudnia 2015 roku, <https://www.icrc.org/en/document/no-agreement-states-mechanism-strengthen-compliance-rules-war>, odczyt z dn. 03.01.2015.

bardziej rozczarowujące. Byłby to istotny krok w kierunku wypełnienia luki instytucjonalnej w tym zakresie. Mechanizm spotkania państw i raportów krajowych może się wydawać słabym mechanizmem, skoro miał być pozbawiony wiążącej podstawy prawnej w postaci np. umowy międzynarodowej, lecz paradoksalnie mógłby się okazać skuteczny. Należy pamiętać, że międzynarodowe prawo humanitarne, a konkretnie Konwencje genewskie z 1949 roku i Protokoły dodatkowe do nich z 1977 roku, dysponują wieloma środkami kontroli przestrzegania tego prawa, ale problem polega na tym, że większość z tych przepisów pozostała martwą literą. Niestety bardzo często brakuje woli politycznej dla ich przestrzegania³⁶. Proponowany i nieprzyjęty mechanizm miał w założeniu pozwolić na wymianę poglądów na temat wyzwań i sukcesów w implementacji międzynarodowego prawa humanitarnego oraz na dzielenie się doświadczeniami. Takie dyskusje i wymiany poglądów oraz doświadczeń mogą zadziałać motywująco na państwa, którym brakuje woli politycznej do wywiązywania się ze swoich zobowiązań. Proponowany mechanizm miał się również przyczynić do upowszechniania prawa humanitarnego na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Niezwykle istotne jest – również w przyszłości przy tworzeniu jakiegokolwiek innego mechanizmu implementacji – włączenie w proces implementacji organizacji pozarządowych (poprzez przyznanie im statusu obserwatora), które bardzo często dysponują specjalistyczną wiedzą na wysokim poziomie oraz doświadczeniami z akcji humanitarnych podejmowanych w wielu miejscach, w których toczą się konflikty zbrojne.

Słowa kluczowe:

implementacja,
międzynarodowe prawo humanitarne,
MKCK.

Keywords:

implementation,
international humanitarian law,
ICRC.

The joint initiative of Switzerland and the International Committee of the Red Cross on strengthening the implementation of international humanitarian law

The author presents and analyses the joint initiative of Switzerland and the International Committee of the Red Cross on strengthening the implementation of international humanitarian law. The proposals include regular Meetings of States on International Humanitarian Law, thematic discussions on international humanitarian law issues and national reports presented periodically.

³⁶ Zob. też: M. Sassoli, *IHL Mechanisms in Armed Conflict: Where is the Problem?*, 36th Round Table on „Respecting IHL: Challenges and Responses” Sanremo 5–7 September, 2013, s. 5, <http://www.iihl.org/iihl/Documents/SASSOLI.pdf>, odczyt z dn. 10.05.2015.

„Prawa zasadnicze, wieczyste i nieodwołalne monarchii”. Statut Albertyński z 1848 roku i jego znaczenie dla rozwoju ustroju konstytucyjnego Włoch*

Statut Albertyński jest jednym z najistotniejszych historycznych aktów prawnych wydanych na terytorium Włoch. Jego ranga, konstytucyjne znaczenie, ale przede wszystkim czas obowiązywania podkreślają trwały wkład wniesiony w kształtowanie się współczesnej państwowości włoskiej. Reminiscencje Statutu można dostrzec we współczesnej konstytucji Republiki Włoskiej; ustawa zasadnicza z 1947 roku *de facto* stała się jego następcą. Obowiązywanie Statutu po zjednoczeniu Włoch, ale także (choć oczywiście ze zmianami) w czasach dyktatury faszystowskiej potwierdza jego uniwersalny charakter.

Geneza Statutu – Królestwo Sardynii w pierwszej połowie XIX wieku

W połowie lat trzydziestych XIX wieku na Sardynii i w Piemoncie, północno-włoskim królestwie rządzone przez dynastię sabaudzką, rozpoczęły się masowe wystąpienia mieszczan domagających się rozszerzenia praw obywatelskich. Jednocześnie rosło niezadowolenie chłopstwa wyzyskiwanego wskutek istnienia niewydolnego ustroju feudalnego.

W tym czasie, w połowie XIX stulecia, na terenie włoskich miast-państw obowiązywało już kilkanaście aktów prawnych o charakterze ustawy zasadniczej; część z nich pochodziło z nadania Napoleona Bonaparte¹.

Już w 1831 roku sardyński król Karol Albert ogłosił program reform administracyjnych, powołując jednocześnie komisję legislacyjną składającą się z sędziów

* Wynagrodzenie autorskie sfinansowane zostało przez Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL z siedzibą w Kielcach z opłat uzyskanych na podstawie art. 20 oraz art. 20¹ ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

¹ Były to m.in.: konstytucja Republiki Bolonii (1796), Konstytucja Ankony (1797), Konstytucja Republiki Rzymskiej (1798), Konstytucja Republiki Neapolitańskiej (1799), Konstytucja Republiki Ligurii (1802), Statut konstytucyjny Lukki (1805), Statuty konstytucyjne Królestwa Włoskiego (1805 i 1810), Statut konstytucyjny Królestwa Neapolu i Sycylii (1808), Konstytucja Sycylii (1812), Konstytucja Królestwa Neapolu (1815), Konstytucja Królestwa Obojga Sycylii (1848).

i prawników obradujących pod przewodnictwem ministra sprawiedliwości – Giuseppe Barbaroux. Organ został podzielony na sekcje: prawa cywilnego, procedury cywilnej, prawa karnego i prawa handlowego. W tym samym czasie, w reakcji na coraz gwałtowniejsze zamieszki, złagodzeniu uległa prowadzona do tej pory absolutystyczna polityka króla. W 1831 roku opracowano projekt kodeksu cywilnego, wyraźnie inspirowanego kodeksem napoleońskim. Po długotrwałych konsultacjach prowadzonych z Sądem Najwyższym oraz Radą Stanu (sądem administracyjnym) doprowadzono do zatwierdzenia jego ostatecznej wersji w 1837 roku, z datą wejścia w życie 1 stycznia 1838 roku. Nowy kodeks miał obowiązywać na kontynentalnej części królestwa, z wyłączeniem Sardynii. Dwa lata później wydano kodeks karny (z datą wejścia w życie 15 stycznia 1840 roku), wojskowy kodeks karny, a w 1847 roku oparty na zasadzie jawności rozprawy kodeks postępowania karnego. W 1847 roku ograniczona została także cenzura i zezwolono między innymi na publikację periodyków o charakterze politycznym. Równocześnie kontynuowano reformy administracyjne i ustrojowe.

Pomimo postępujących zmian król Karol Albert wciąż pozostawał niechętny wprowadzeniu jakiegokolwiek aktu o charakterze konstytucyjnym. Co więcej, rozważał w związku z naciskami społecznymi w tej kwestii ogłoszenie swojej abdykacji. Punktem zwrotnym stał się precedens: nadanie przez Ferdynanda II na początku 1848 roku konstytucji Królestwa Obojga Sycylii. Pod naciskiem utworzonej w Turynie (*de facto* stolicy Królestwa Sardynii) Gwardii Narodowej także Karol Albert zdecydował się na przyjęcie i ogłoszenie 8 lutego 1848 roku deklaracji praw – Statutu, który został ostatecznie promulgowany przez króla 4 marca tego roku w Turynie.

Treść Statutu

Statut stanowiący systematyczne uregulowanie zasad monarchii składał się z 84 artykułów, ujętych w dziewięciu działach².

I. Ogólny – regulował przede wszystkim ustrój dziedzicznej monarchii, przyznawał osobie króla świętość i nietykalność oraz pierwszeństwo religii katolickiej przy tolerancji innych wyznań;

II. O prawach i obowiązkach obywateli – ustanawiał równość wobec prawa i równość praw bez względu na pochodzenie, gwarantował wolność osobistą, domniemanie niewinności, nienaruszalność własności, ograniczone prawo do pokojowych zgromadzeń;

III. O Senacie – regulował pochodzący z królewskiego nadania skład Senatu, przedstawiał dwadzieścia jeden kategorii jego członków (m.in. arcybiskupi, biskupi,

² Por. tekst Statutu albertyńskiego (jęz. włoski): <http://www.storiologia.it/cattaneo/doc1802.htm>, odczyt z dn. 29.06.2016.

ministrowie, sekretarze stanu, ambasadorzy, przedstawiciele władzy sądowniczej, książęta, osoby, które przez ostatnie trzy lata płaciły co najmniej trzy tysiące lirów podatku) oraz przyznawał im immunitet formalny;

IV. O Izbie Deputowanych – formułował wymogi dla pełnienia funkcji deputowanego (m.in. ukończone trzydzieści lat, pełnia praw cywilnych i publicznych), ustanawiał deputowanych przedstawicielami całego narodu, a nie ziemi, wprowadzał pięcioletnią kadencję, przyznawał deputowanym immunitet formalny oraz prawo pociągania do odpowiedzialności ministrów królewskich;

V. Przepisy wspólne obu Izbom – regulował zagadnienia związane z kadencjami izb, nieodpłatnością pełnionych mandatów; formułował wymagania dotyczące kworum i większości głosów; przyznawał językowi włoskiemu status języka oficjalnego izb (z pewnymi względami dla języka francuskiego); nakładał zakaz równoczesnego pełnienia funkcji deputowanego i senatora;

VI. O ministrach – określał tryb mianowania ministrów (kompetencja króla), nakładał na nich odpowiedzialność za podpisywane akty urzędowe;

VII. O ustroju sądowym – ustanawiał władzę sądowniczą pochodzącą z przekazania i nadania królewskiego, gwarantował nieusuwalność sędziów pełniących urząd co najmniej trzy lata, ustalał procedury przebiegu rozpraw cywilnych i karnych oraz przyznawał prawo interpretacji aktów ustawowych organom władzy ustawodawczej;

VIII. Przepisy ogólne – zawierał między innymi przepisy mówiące, iż regulacja ustroju gmin i prowincji, a także kwestie dotyczące wojska i milicji będą rozstrzygane we właściwych ustawach; zachowywał dotychczasową banderę państwową – niebieską kokardę; potwierdzał przywileje królewskie wobec stanu szlacheckiego i jego pozycję; znosił moc wszelkich ustaw sprzecznych ze Statutem;

IX. Przepisy przejściowe.

Ocena znaczenia Statutu

Lud królestwa Sardynii przyjął Statut z wielkim entuzjazmem (potwierdzają to uroczystości, które odbyły się już 27 lutego 1848 roku, jeszcze przed promulgowaniem aktu). Ustalono, że pierwsza niedziela czerwca będzie dniem upamiętnienia Statutu – data ta stała się punktem odniesienia i dniem świątecznym monarchistów włoskich do czasów współczesnych.

Statut Albertyński jest przykładem aktu regulującego ustrój monarchii konstytucyjnej, wyraźnie wzorowanym na francuskiej Karcie Konstytucyjnej Ludwika XVIII z 1814 roku (z uwzględnieniem jej zmian wniesionych na fali rewolucji lipcowej w roku 1830)³. Pomimo powołania i wyposażenia w określone kompetencje organów państwowej władzy ustawodawczej i sądowniczej, król jako suweren

³ F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano 2011, s. 141.

pozostawał dominującym podmiotem władzy wykonawczej i zachowywał realną pozycję głowy państwa. Szerokie kompetencje monarchy, począwszy od zwierzchnictwa nad armią, poprzez mianowanie i powoływanie swoich ministrów, po moc rozwiązywania Izby i mianowania członków Senatu, przesądzały o charakterze przewidzianego przez Statut ustroju. Te ostatnie uprawnienia, zapewniające monarsze wpływy na władzę ustawodawczą, gwarantowały silną pozycję króla w państwie.

Mimo swoich ograniczeń, Statut odegrał doniosłe znaczenie w kształtowaniu systemu konstytucyjnego Włoch. O jego wyjątkowej roli historycznej zdecydowała zwięzła forma i, paradoksalnie, brak specjalnego trybu wymaganego do wprowadzania zmian; sprawiły one bowiem, że Statut był aktem wyjątkowo elastycznym. Odesłanie do ustawowej regulacji szeregu istotnych ustrojowo spraw dopuszczało możliwość szerokiego modyfikowania modelu państwa. Poprzez zmiany konstytucyjnych przepisów dotyczących wyborów (liberalizacja ordynacji wyborczej) możliwe było wpływanie na realny kształt reprezentacji politycznej, a przez to formę sprawowania władzy.

Powyższe cechy, ale i sprzyjająca sytuacja polityczna, doprowadziły do rozszerzenia obowiązywania Statutu na całe jednolite Królestwo Włoskie, a w konsekwencji do uznania go – ustawą z dnia 17 marca 1861 roku⁴ – za pierwszą włoską konstytucję. Niewątpliwie wpływ na to miał fakt, iż właśnie Turyn stał się pierwszą stolicą zjednoczonego państwa.

Z upływem czasu elastyczność włoskiej konstytucji doprowadziła do odejścia od formuły monarchii konstytucyjnej w stronę monarchii parlamentarnej, z coraz wyraźniej ograniczaną rolą króla.

Zmierzch Statutu nadszedł wraz z epoką faszyzmu – choć formalnie nadal obowiązywała bazująca na nim konstytucja, faktycznie stanowiła jedynie atrapę dla realnie funkcjonującego ustroju państwowego. Zmiany wprowadzone przez Benito Mussoliniego wypaczały konstytucyjny system Włoch. Pierwszym tego znakiem było samo objęcie władzy przez Mussoliniego, które dokonało się w wyniku „marszu na Rzym” (22 października 1922 roku) z pominięciem przepisów i ducha konstytucji. Faszystowskie Włochy nie uchyliły konstytucji, lecz respektowały ją tylko formalnie⁵.

Mussolini skupił się na możliwościach wynikających z modyfikacji systemu wyborczego. W listopadzie 1923 roku uchwalona została ustawa⁶, zgodnie z którą partia odnosząca zwycięstwo w wyborach, mając co najmniej 25 procent poparcia, uzyskiwała dwie trzecie miejsc w Izbie Deputowanych. Jedynie pozostała trzecia

⁴ Ustawa Legge n.4671 (Legge n. 1) z dnia 17 marca 1861 roku podpisana przez Wiktora Emanuela II uznawana jest jednocześnie za proklamację Królestwa Włoskiego.

⁵ Więcej w: G. Leibholz, *Il diritto costituzionale fascista*, Napoli 2007.

⁶ L. 2444/1923.

część przypadła proporcjonalnie pozostałym partiom. Demokratycznie uchwalona zmiana systemu wyborczego pozwoliła zdobyć partii faszystowskiej pełnię władzy, marginalizując znaczenie pozostałych partii. Następne zmiany doprowadziły do przekształcenia Włoch z państwa będącego sztandarową monarchią parlamentarną w państwo autorytarne, w którym ustroj monarchistyczny stał się jedynie tłem wobec polityki prowadzonej przez faszystów.

Wpływ Statutu Albertyńskiego na system konstytucyjny współczesnych Włoch

Wraz z upadkiem systemu faszystowskiego powstał problem przyjęcia nowego modelu ustroju państwa. Król Wiktor Emanuel III wyznaczył do pełnienia obowiązków królewskich swojego syna Umberta. Statut monarchii został potwierdzony na mocy paktu z Salerno, zawartego w kwietniu 1944 roku przez monarchę i Komitet Wyzwolenia Narodowego⁷. W lipcu 1944 roku rząd premiera Ivanoe Bonomiego wydał tzw. konstytucję prowizoryczną⁸. Kwestie związane z ustrojem Włoch powierzono decyzji Zgromadzenia Konstytucyjnego. Tymczasowo władza ustawodawcza została przyznana rządowi, który mógł wydawać dekrety z mocą ustawy, podlegające zatwierdzeniu przez pełniącego obowiązki królewskie. Takim dekretem⁹ postanowiono powierzyć wybór pomiędzy monarchią a republiką społeczeństwu włoskiemu, poddając go pod referendum.

Referendum odbyło się 2 czerwca 1946 roku wraz z wyborem członków Zgromadzenia Konstytucyjnego. Wzięło w nim udział 89 procent uprawnionych do głosowania, z których ponad połowa opowiedziała się za republikańską formą ustroju. Niecałe dwa tygodnie później Umberto II udał się na emigrację do Portugalii.

Prace nad nową konstytucją prowadzono do 25 lutego 1947 roku. W dniu 22 grudnia tego roku nowa ustawa zasadnicza została uchwalona przez Zgromadzenie w stosunku 458 głosów za i 62 głosów przeciwko¹⁰. Pierwszego stycznia 1948 roku konstytucja republikańska weszła w życie, ostatecznie kończąc stuletni okres obowiązywania Statutu Albertyńskiego.

Mimo utraty mocy obowiązującej, Statut miał istotny wpływ na kształt współczesnej włoskiej konstytucji. Wyrazem tego jest choćby kształt parlamentu w postaci Izby Reprezentantów oraz Senatu, których działanie w znacznym stopniu nawiązuje do regulacji Statutu Albertyńskiego.

Należy jednak zauważyć, że Włosi wyciągnęli z historii wnioski. Poza najbardziej oczywistymi i zarazem najistotniejszymi zmianami (zmiana ustroju państwa z monarchii na republikę, uznanie narodu jako suwerena w miejsce monarchy)

⁷ T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano 2011, s. 128–130.

⁸ Legge 151/1944.

⁹ Decreto legislativo luogotenenziale 98/1946.

¹⁰ Gazzetta Ufficiale n. 298 z dn. 27 grudnia 1947 roku.

wprowadzono szereg innych nowatorskich rozwiązań. Konstytucja z 1947 roku jest regulacją sztywną, trudną do zmiany, co praktycznie uniemożliwia jej modyfikację przez zdobywającą władzę partię. Ponadto jest aktem rozbudowanym, regulującym prawa obywateli w sposób wyczerpujący, nietypowy dla ustaw zasadniczych. Można to uznać za formę zabezpieczenia przed ewentualnymi tendencjami autorytarnymi. Jest jasne, że Statut Alberyński okazał się aktem ponadczasowym, bez znajomości którego nie jest możliwe rzetelne analizowanie dzisiejszego systemu ustrojowego Włoch.

Słowa kluczowe:

konstytucja,
Statut Alberyński,
prawo konstytucyjne we Włoszech.

Keywords:

constitution,
Albertine Statute,
constitutional law in Italy.

“The fundamental, perpetual and irrevocable law of the Monarchy”. The Albertine Statute and its significance for the development of the constitutional system of Italy

The Albertine Statute was the constitution of the Kingdom of Sardinia enacted in March 1848. After unification under Piedmontese leadership, the Albertine Statute became the constitution of the Kingdom of Italy. The article contains a history of codification, its modifications especially under the Fascist regime and finally abrogation when Italy became a republic in 1948.

Furthermore, the text shows a special role of the constitutional principles for the history of Italy. There is also presented the difference between flexible act of 1848 and rigid constitution of 1947.

