



KONSTYTUCJA WOBEC ZMIAN W SYSTEMIE POLITYCZNYM

e-Politikon

KWARTALNIK NAUKOWY OŚRODKA ANALIZ POLITOLOGICZNYCH
UNIwersytetu Warszawskiego

Numer XIX, jesień 2016

ISSN 2084-5294

Rada Redakcyjna

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna
Akademia Administracji Państwowej, Rosja)
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)
prof. Konstanty Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium Redakcyjne

dr Olgierd Annusewicz (Redaktor Naczelny)
dr hab. Ewa Maria Marciniak (Członek Kolegium)
prof. Dorota Piontek (Członek Kolegium)
Paweł Krasowski (Sekretarz Redakcji)

Redaktorzy numeru

dr hab. Tomasz Słomka, dr Olgierd Annusewicz

Redaktorzy tematyczni

dr Izolda Bokszczanin; dr hab. Rafał Chwedoruk;
dr Tomasz Godlewski, prof. Jolanta Itrich-Drabarek;
dr Marek Kochan; dr Krzysztof Księżopolski;
dr Anna Materska-Sosnowska;
dr Renata Mieńkowska-Norkiene; dr Andżelika Mirska,
dr Ewa Pietrzyk-Zieniewicz; dr Błażej Poboży;
dr hab. Tomasz Słomka; Jarosław Spychała;
dr hab. Jerzy Szczupaczyński, dr hab. Adam Szymański;
dr Marcin Tobiasz; prof. Andrzej Wierzbicki;
dr hab. Justyna Zając; dr hab. Jakub Zajączkowski;
dr hab. Jacek Zaleśny; dr hab. Piotr Załęski;
dr Aleksandra Zięba; dr hab. Jacek Ziółkowski

Redaktorzy językowi

Eva Allen (native speaker)
Joanna Dybek
Monika Łępicka
Katarzyna Wojtak

Redaktorzy statystyczni

dr Tomasz Gackowski, Aneta Marcinkowska

Wsparcie redakcyjne

Patrycja Bytner, Cezary Gołędzinowski

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by  **Ośrodek Analiz Politologicznych UW**
Warszawa 2016

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politologicznych

ul. Nowy Świat 67

00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, epolitikon@oapuw.pl

www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Spis treści

Wprowadzenie	3
--------------------	---

Dariusz Skrzypiński

Prokuratura w polskim systemie politycznym. Wyzwania i dylematy	6
---	---

Anna Umińska-Woroniecka

Zadania i kompetencje organów władzy wykonawczej w sferze polityki zagranicznej po uchwaleniu konstytucji z 1997 roku – między współdziałaniem a rywalizacją	25
--	----

Marek Górka

Wolność czy bezpieczeństwo? Przyczynek do rozważań na przykładzie ustawy o działaniach antyterrorystycznych z dnia 10 czerwca 2016 roku	49
---	----

Rafał Więckiewicz

Konstytucja jako homeostat systemu politycznego	80
---	----

Krzysztof Mrozek

Ciągłość i zmiana w systemie politycznym Republiki Finlandii	109
--	-----

Magdalena Karolak-Michalska

Zmiany ustrojowe a społeczno-gospodarcze i polityczne konsekwencje aneksji Krymu dla mieszkańców półwyspu	126
---	-----

RECENZJE

Beata Górowska

Bill Warner, <i>Szariat dla niemuzułmanów</i>	149
---	-----

Autorzy	158
---------------	-----

Contents

Introduction.....	3
-------------------	---

Dariusz Skrzypiński

Public Prosecutor's Office in Polish Political System. Challenges and Dilemmas	6
--	---

Anna Umińska-Woroniecka

Responsibilities and Competencies of the President and the Government in the Foreign Policy Area in the Light of the Polish Constitution from 1997 – from Cooperation to Competition.....	25
---	----

Marek Górka

Freedom or Security? Contribution to the Discussion on the Example of the Law on Anti-terrorist Operations of 10 June 2016	49
--	----

Rafał Więckiewicz

Constitution as a Homeostasis of a Political System	80
---	----

Krzysztof Mrozek

Continuity and Change in the Political System of the Republic of Finland	109
--	-----

Magdalena Karolak-Michalska

Political Changes and Socio-economic and Political Consequences of the Annexation of Crimea to Russia for Inhabitants of the Peninsula	126
--	-----

REVIEWS

Beata Górowska

Bill Warner, <i>Sharia Law for Non-Muslims</i>	149
--	-----

Authors	158
---------------	-----

Wprowadzenie

Szanowni Państwo,

badania politologiczne znalazły się w niezwykle interesującym momencie.

Paradoksalnie, chińskie powiedzenie „obyś żył w ciekawych czasach”, które jest swoistym przekleństwem dla zwykłego człowieka, jednak dla badaczy państwa, prawa, struktur społecznych, procesów gospodarczych stanowi bardzo inspirujące wyzwanie. Wielu z nich przyjmuje np. punkt widzenia, który prezentował ekonomista Kenichi Ohmae. Twierdził on, że *kształtująca się globalna gospodarka (nowa ekonomia) wywołuje proces erozji dotychczasowych granic, ustanowionych zgodnie z logiką funkcjonowania zbiurokratyzowanego państwa narodowego, przypisującego sobie prawo do sprawowania suwerennej władzy na określonym terytorium*¹. Państwo pozostaje niewątpliwie najważniejszym „aktorem politycznym i ekonomicznym”², będącym wciąż w stanie podejmować relatywnie suwerenne, władcze decyzje, ale jego system polityczny oraz „normatywne serce”, czyli porządek konstytucyjny, nie mogą pozostać obojętne wobec naporu różnorodnych impulsów zewnętrznych i wewnętrznych, istotnie wpisujących nasze czasy w epokę zmian. Ruchy migracyjne wywołane konfliktami na Bliskim Wschodzie, światowy kryzys gospodarczy, upadki banków, bankructwa przedsiębiorstw, wzrost bezrobocia, ujawnienie imperialnych aspiracji przez państwa takie jak Rosja, wzrost nastrojów nacjonalistycznych i wiele innych zjawisk, negatywnie wpływają na utrwalony – przede wszystkim w Europie – porządek zbudowany wokół takich wartości jak chociażby zasada państwa prawnego, demokratycznego i opiekuńczego.

Polska, choć nie doświadcza bezpośrednio wielu z wyżej wskazanych zjawisk i procesów, także w jakimś sensie im podlega. Nie sposób bowiem odizolować się od informacji napływających z otaczającego nas świata i nie odnotować

¹ J. Potulski, *Współczesne problemy badawcze w politologii*, Gdańsk 2015, s. 225.

² Tamże, s. 227.

licznych sygnałów systemowych zmian. Wybory prezydenckie i parlamentarne w 2015 r. ujawniły wiele znaczących i ciekawych mechanizmów. Oprócz „standardowej” alternacji władzy pojawiły się postulaty głębokich zmian w panującym porządku konstytucyjnym, nowo wybrane naczelne organy władzy państwowej podejmują zaś wiele decyzji kontrowersyjnych pod względem ich zgodności z obowiązującą ustawą zasadniczą. Jesteśmy też świadkami systemowego sporu – przez ugrupowania takie jak Prawo i Sprawiedliwość czy Kukiz'15 Konstytucja RP, uchwalona w 1997 r., uznawana jest za nieodpowiadającą polskiej tożsamości narodowej oraz bezbronną wobec wyzwań, jakie stoją przed współczesnym państwem. Z drugiej strony pojawia się silny nurt – partyjny i obywatelski – obrony ustawy zasadniczej Trzeciej Rzeczypospolitej i zawartych w niej wartości i zasad. Jest to swoisty obóz „obrony systemowej”.

W niniejszym numerze „e-Politikonu” podejmujemy próbę analizy wybranych dylematów związanych z panującym porządkiem w systemie politycznym, który skonfrontowany zostaje z różnego rodzaju procesami zmian – od wewnętrzno-politycznych do geopolitycznych.

Przedstawiciele różnych ośrodków akademickich pochyłają się – po pierwsze – nad kwestiami polskich rozwiązań systemowych. Dariusz Skrzypiński odnosi się do problemu miejsca i roli prokuratury w polskim systemie politycznym. Autor słusznie zwraca uwagę, że prokuratura postrzegana jest jako instytucja „permanentnie reformowana”. Niewątpliwie reformy te wpisać można w cykl zmian politycznych i rządów kolejnych koalicji. Anna Umińska-Woroniecka zadaje pytania o relacje między segmentami polskiej egzekutywy po 1997 r., dociekając m.in., czy istnieją znaczące dysfunkcje w modelu władzy wykonawczej. Następnie Marek Górka zwraca uwagę na niezwykle aktualny dylemat ustrojowy, pytając o relacje między dwiema fundamentalnymi wartościami: wolnością i bezpieczeństwem. Kanwą tych rozważań jest przyjęta w 2016 r. ustawa o działaniach antyterrorystycznych. O znaczeniu omawianej kwestii świadczy to, że w większości państw

demokratycznych, w których wprowadzono ustawy antyterrorystyczne, pojawiły się kontrowersje i obawy o zagrożenie praw i swobód obywatelskich. Podsumowaniem „polskiej” części niniejszego numeru jest artykuł Rafała Więckiewicza, w którym autor analizuje znaczenie konstytucji jako podstawy i fundamentu systemu politycznego oraz konsekwencji ingerencji w ład, który ustawa zasadnicza tworzy. Opracowaniom dotyczącym polskich problemów towarzyszą dwa artykuły poruszające zagadnienia zmian systemowych w innych państwach. Krzysztof Mrozek analizuje kwestię ciągłości i zmiany w systemie politycznym Finlandii, zaś Magdalena Karolak-Michalska pisze o społecznych, gospodarczych i polityczno-ustrojowych konsekwencjach aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r. Numer zamyka recenzja autorstwa Beaty Górowskiej na temat książki Billa Warnera pt. *Szariat dla niemuzułmanów*.

Redaktorzy tomu i autorzy wyrażają nadzieję, że prezentowany numer „e-Politikonu” rzuci nowe światło na przynajmniej niektóre kwestie związane ze stabilnością i zmianą systemową oraz wpisze się w nurt trwającej naukowej debaty nad tymi ważkimi problemami.

Tomasz Słomka

Olgierd Annusewicz

Dariusz Skrzypiński

PROKURATURA W POLSKIM SYSTEMIE POLITYCZNYM. WYZWANIA I DYLEMATY

Słowa kluczowe:

*polski system polityczny, transformacja polskiego systemu politycznego,
instytucja polityczna, prokuratura*

Wprowadzenie

Przez wzgląd na „biblijnego” prokuratora Judei niektórzy nazywają prokuraturę jedną z najstarszych instytucji politycznych naszego kręgu cywilizacyjnego. Oczywiście to skojarzenie jest niezbyt celne, nie pozostawia jednak wątpliwości, że funkcjonujący na naszym kontynencie od średniowiecza publiczni urzędnicy reprezentujący niegdyś króla, a później państwo w postępowaniach sądowych¹, na trwałe wpisali się w instytucjonalny krajobraz europejskiej polityki. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w demokratycznych systemach politycznych, w których, gwarantowane między innymi przez sądownictwo i prokuraturę rządy prawa, są immanentną cechą systemu, a ich nadużycia istotnym zagrożeniem dla demokracji².

Oczywiście obecnie prokuratury w Europie i państwach, których system prawny wywodzi się z tradycji anglosaskiej, przybrały bardzo różnorodne formy. Wszystkie łączy jednak to, iż stoją na straży praworządności oraz ścigają przestęp-

¹ L. Graniszewski, *Prokuratura – między prawem i polityką*, [w:] „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1(5), s. 98; P. Laidler, *Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych. Konflikt kompetencji*, Kraków 2004, s. 61-63.

² J. Farejohn, P. Pasquino, *Demokracja i rządy prawa*, [w:] J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010, s. 235; J.M. Maravall, *Rządy prawa jako broń polityczna*, [w:] J.M. Maravall, A. Przeworski, (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010, s. 273-287.

stwa i z tego tytułu wchodzi w liczne funkcjonalne relacje z władzą sądowniczą i wykonawczą. Jak wynika z powyższego, są one – jako instytucje kontrolujące przestrzeganie prawa –elementem systemu organów ochrony prawnej, tworzącego obok nich również organy rozstrzygające (judykatura, czyli sądy i trybunały oraz inne organy quasi-sądowe), organy pomocy prawnej oraz pozostali rzecznicy interesu publicznego³.

Jak słusznie zauważa Jacek Kędzierski, zadania prokuratury czynią z niej instytucję polityczną o tyle, o ile wymiar sprawiedliwości, a w tym i działania oskarżycieli publicznych, są sprawą polityczną, dotyczą bowiem spraw publicznych. Warto jednak dodać, że autor równocześnie postuluje, aby odróżnić pojęcie polityczności prokuratury od jej polityzacji, rozumianej jako uwikłanie prokuratorów w nieformalne zależności bądź też w konflikty z ośrodkami władzy publicznej i funkcjonariuszami partyjnymi nieznajdujące uzasadnienia w prawnych zadaniach prokuratury, jakimi są strzeżenie praworządności i ściganie przestępstw⁴.

Reasumując, autor niniejszej rozprawy będzie na potrzeby tego tekstu postrzegał prokuraturę jako instytucję systemu politycznego, która w zależności od przyjętego w danym państwie rozwiązania ustrojowego, w różnym stopniu łączy w sobie zadania kontrolne, sądowe, administracyjne i regulacyjne w ramach funkcji strzeżenia praworządności. Z kolei przez system polityczny autor rozumie wyodrębniony zespół instytucji publicznych, których celem jest integracja wspólnoty (społeczeństwa na poziomie państwowym), dystrybucja w jej obrębie materialnych i symbolicznych wartości oraz reguły funkcjonowania tych instytucji (reżim polityczny), a także zależności powstające w trakcie rywalizacji o kontrolę nad nimi.

Analiza funkcjonowania prokuratury w kontekście systemowym wymaga zdaniem autora zastosowania co najmniej kilku perspektyw badawczych. Po pierwsze insty-

³ B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2003, s. 5-6.

⁴ J. Kędzierski, *O niezależność prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, [w:] „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 108.

tucjonalnej, jak wspomniano prokuratura jest bowiem instytucją, czyli powołanym do realizacji określonych celów i zorganizowanym w oparciu o określone reguły zbiorem ludzi działających na podstawie określonych instrumentów. Przyjęta perspektywa badawcza nie oznacza, że w niniejszej analizie odchodzi się od ujęcia neoinstytucjonalnego, koncentrującego się na motywacjach i celach działania samego personelu instytucji. Drugim obranym stanowiskiem jest ujęcie normatywne, skupiające się na analizie reguł działania instytucji. Należy przy tym pamiętać, że w tym wypadku istotne są zarówno normy prawne, jak i kulturowe. Trzecim podejściem jest z kolei ujęcie funkcjonalne, w ramach którego bada się efektywność danej instytucji w realizacji jej funkcji systemowych oraz wpływ, jaki ta efektywność wywiera na funkcjonowanie całego systemu.

Podejmując próbę operacjonalizacji tych założeń, warto przywołać zaproponowaną przez Leszka Graniszewskiego koncepcję wymiarów oceny funkcjonowania prokuratury, w ramach której – po pewnym jej uzupełnieniu – można wskazać następujące wymiary:

- systemowy, uwzględniający efektywność jej działania z perspektywy funkcjonowania systemu tj. jego zdolności do przetrwania;
- normatywny, w którym podstawowym kryterium jest zdolność prokuratury do efektywnego stania na straży norm tworzących system prawny oraz realizacji tego zadania w zgodzie z normami regulującymi funkcjonowanie samej prokuratury, w tym również etycznymi;
- instytucjonalno-organizacyjny, w ramach którego przedmiotem oceny jest analiza działania prokuratury z perspektywy jej wewnętrznej organizacji, w tym wykorzystywania posiadanych zasobów;
- relacyjny, w którym przedmiotem analizy jest zdolność prokuratury do budowania relacji z innymi instytucjami systemu politycznego;
- funkcjonalny, w ramach którego możemy odpowiedzieć na pytanie, na ile prokuratura jest skuteczna w wypełnianiu swoich funkcji;

- wizerunkowy, związany z oceną zdolności prokuratury do kreowania odpowiedniego wizerunku oraz budowania relacji z otoczeniem społecznym (nieinstytucjonalnym)⁵.

Podsumowując wprowadzenie, uznaje się że celem niniejszego artykułu jest analiza funkcjonowania prokuratury we wspomnianych wyżej wymiarach. Za hipotezę przyjmuje się następujące założenie: **konsekwencją sposobu rozstrzygania przez elity polityczne dylematów dotyczących wymiarów funkcjonowania prokuratury jest powstawanie zakłóceń w działaniu organów kontroli praworządności jako instytucjonalnego podsystemu polskiego systemu politycznego.**

Realizacji tak postawionego celu służyć będzie odpowiedź na następujące pytania badawcze:

1. Jak w procesie transformacji polskiego systemu politycznego ewoluowała ustrojowa pozycja prokuratury?
2. Jakie uwarunkowania społeczne i polityczne wpływały na proces transformacji ustroju i organizacji prokuratury?
3. Jak elity polityczne postrzegały funkcje i zadania prokuratury?
4. W jakim stopniu uwarunkowania wewnętrzne wpływały na efektywność prokuratury jako organu kontroli praworządności?
5. Jakie były społeczne oceny funkcjonowania prokuratury?

Transformacja ustrojowa prokuratury

Kiedy w 1989 roku rozpoczął się proces transformacji polskiego systemu politycznego, jego podstawowym wymiarem była przebudowa instytucji politycznych. Instytucje, których podstawą był zasada jednolitości władzy państwowej form właściwych schyłkowemu autorytaryzmowi z elementami rytualnej partycypacji oraz

⁵ L. Graniszewski, dz. cyt., s. 105.

rodząca się sądowa kontrola władz publicznych⁶, miały przekształcać się w te oparte na zasadzie trójpodziału form właściwych liberalnej demokracji. Oznaczało to pochodzący z rywalizacyjnych wyborów parlament, rząd odpowiedzialny politycznie przed parlamentem oraz niezależne sądy i trybunały sprawujące kontrolę nad administracją i parlamentem w zakresie zgodności ich działania z prawem.

W takiej sytuacji naturalną kolejną rzeczą były liczne spory dotyczące istoty tych zmian. W przypadku legislatywy i egzekutywy dotyczyły one głównie tego, w jakim kierunku ma zmierzać charakter polskiego reżimu politycznego (parlamentaryzm vs. prezydencjalizm). W odniesieniu do organów ochrony prawnej skoncentrowano się na formalnych gwarancjach ich niezależności i niezawisłości oraz eliminacji mechanizmów politycznej kontroli ze strony partii komunistycznej⁷. Jeszcze w trakcie rozmów Okrągłego Stołu strony negocjacji podzielił spór dotyczący usytuowania prokuratury. W jego ramach strona opozycyjna optowała za jej włączeniem w struktury władzy wykonawczej i uzasadniała to charakterem zadań, jakie prokuratura realizuje, tj. ściganie przestępstw, czuwanie nad ładem społecznym i dbanie o interesy państwa i obywateli oraz przyjętą wcześniej zasadą trójpodziału, w której ich zdaniem nie było miejsca dla prokuratury jako wyodrębnionego organu (czwartej) władzy. Przedstawiciele strony rządowej bronili natomiast dotychczasowego usytuowania prokuratury (według wzorców tzw. prokuratury leninowskiej podporządkowanej Radzie Państwa). Wskazywali na pozytywne tego rozwiązania i negatywy propozycji „Solidarności”, jakim był np. groźba ograniczenia prokuratorskiej niezawisłości⁸.

Naturalnym zachowaniem nowych elit było szukanie wzorców ustrojowych prokuratury w Europie Zachodniej. Jak zauważa Izabela Malinowska, w Europie

⁷ Jedną z gwarancji niezależności prokuratury są m.in. istotne ograniczenia dotyczące możliwości łączenia funkcji prokuratora z inną działalnością zawodową i publiczną, w tym z mandatem parlamentarnym. W ten sposób manifestuje się zasada apartyjności i politycznej neutralności prokuratora.

⁸ K. Trembicka, *Okrągły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003, s.223.

dominują dwie szkoły jej usytuowania w systemie władz państwowych. W pierwszej z nich, zakorzenionej w tradycji francuskiej, prokurator jest przedstawicielem państwa i ministerstwa sprawiedliwości w terenie. Sprawuje wiele funkcji sądowych, śledczych i administracyjnych, w drugiej zaś, którą określić można mianem „niemieckiej”, *prokurator służy jednostce i społeczeństwu, ale jest też »advokatem państwa«*.⁹

Jeśli chodzi natomiast o sposób powiązania prokuratury z pozostałymi władzami, to mamy do czynienia najczęściej z czterema modelami. W pierwszym z nich prokuraturę łączą więzi z władzą ustawodawczą, która powołuje prokuratora generalnego, odpowiadającego przed parlamentem. W drugim modelu prokuratura jest funkcjonalnie powiązana z rządem, choć w praktyce oznaczać to może bardzo różne rozwiązania, w ramach których jest ona wprost częścią Ministerstwa Sprawiedliwości lub też odrębnym organem, niepodlegającym ministrowi. Nierzadko także w tym modelu możliwe jest jej równoczesne powiązanie z władzą sądowniczą. W kolejnym modelu dominują więzi prokuratury z judykaturą właśnie, a status prokuratora może być niemal tożsamy ze statusem sędziego. W ostatnim modelu prokuratura jest organem niezależnym¹⁰.

W przechodzących proces transformacji państwach Europy Środkowo-Wschodniej przyjęto ostatecznie rozwiązania mieszczące się w obrębie trzech modeli: 1) pozostawienie podporządkowania prokuratury parlamentowi w niezmienionej postaci lub z ewentualnymi niewielkimi zmianami (Federacja Rosyjska, Białoruś, Słowacja, Ukraina, Macedonia, Węgry); 2) zbliżenie prokuratury do władzy wykonawczej (Rumunia, Słowenia i Czechy), bez włączenia do organów rządo-

⁹ I. Malinowska, *Organy ochrony prawnej w państwa europejskich. Ujęcie systemowe i komparatystyczne*, Warszawa 2013, s. 320.

¹⁰ Tamże, s. 320-321.

wych; 3) zbliżenie bądź całkowite włączenie prokuratury do sądownictwa (Albania, Bułgaria, Chorwacja)¹¹.

W Polsce – nierozstrzygnięty w trakcie negocjacji przy Okrągłym Stole – dyalemat znalazł swoje rozwiązanie w marcu 1990 roku, kiedy to dokonano „fuzji” funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego¹². W ramach tej reformy zlikwidowano pozorną w warunkach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) niezależność prokuratury i podporządkowano ją Radzie Ministrów. W kolejnych latach po 1990 roku ustawę o prokuraturze nowelizowano jeszcze wielokrotnie. Jednak najważniejsze rozwiązania z 1990 roku zostały potwierdzone w noweli z 1996 roku, kiedy to w miejsce Departamentu Prokuratury Ministerstwa Sprawiedliwości utworzono Prokuraturę Krajową z Prokuratorem Krajowym na czele, który stawał się jednocześnie zastępcą prokuratora generalnego (ministra sprawiedliwości)¹³. Stan ten pogłębiła konstytucja z 1997 roku, która nie przyniosła żadnej zmiany w pozycji prawnej prokuratury. Wspomniane rozwiązanie z jednej strony miało wyposażyć rząd w efektywne narzędzie prowadzenia polityki karnej, z drugiej zaś – zlikwidować groźbę utraty nadzoru nad prokuraturą. Nie oceniając, na ile udało się osiągnąć wskazane wcześniej cele, to sytuacja taka doprowadziła jednak do nadmiernego upolitycznienia jej działań i wzbudziła liczne kontrowersje, a w efekcie liczne projekty zmiany tego stanu prawnego¹⁴.

Dopiero w 2010 roku weszła w życie, uchwalona w 2009 roku¹⁵ – zasadnicza, jak stwierdza Lidia Mazowiecka, reforma prokuratury, w ramach której roz-

¹¹ K. Kijowski, *Pozycja prawno-ustrojowa prokuratury w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 4, s. 133.

¹² Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze PRL, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym - (Dz. U. 1990 nr 20 poz. 121).

¹³ Ustawa z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz. U. 1996 nr 77 poz. 367).

¹⁴ D. Skrzypiński, *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wrocław 2009, s. 207.

¹⁵ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009 nr 178 poz. 1375).

dzielono funkcję ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, którego powoływać miał Prezydent RP spośród kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa i utworzoną na jej wzór Krajową Radę Prokuratury. Konsekwencją reformy miało być zapobieżenie upolitycznieniu prokuratury i jej instrumentalnemu wykorzystywaniu w walce politycznej¹⁶.

Jednak, jak słusznie zauważył L. Graniszewski: *samo formalne oddzielenie prokuratury od władzy wykonawczej nie musi prowadzić automatycznie do niezależności prokuratury od czynników politycznych, gdy istnieją nadal inne bezpośrednie (uprawnienia premiera i ministra sprawiedliwości względem Prokuratora Generalnego) i pośrednie (klientelizm, upolitycznienie i powiązania polityczne prokuratorów z politykami) mechanizmy politycznego uzależnienia prokuratorów*¹⁷.

W ten sam sposób wypowiadał się również Jacek Kędzierski, wskazując, że nowa ustawa pomimo rozdzielenia funkcji ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego zawierała również rozwiązania niosące ze sobą jeszcze poważniejsze zagrożenia dla niezależności i politycznej neutralności prokuratury niż te zawarte w ustawie z 1990 roku i jej kolejnych nowelizacjach, np. możliwość odwołania prokuratora generalnego i poddania go nadzorowi ze strony premiera¹⁸. Konsekwencją reformy z 2010 roku było także rozmycie kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej za działania prokuratury¹⁹.

Wśród krytyków rozwiązań z 2010 roku byli między innymi politycy Prawa i Sprawiedliwości, którzy wskazywali także na inną negatywną ich konsekwencję, czyli utratę przez rząd wpływu na prokuraturę jako instrumentu realizacji polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego, za którą odpowiedzialna jest właśnie Rada Ministrów. W związku z tym nie może dziwić, że po swoim zwycię-

¹⁶ L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015, s. 161-162.

¹⁷ L. Graniszewski, dz. cyt., s. 95.

¹⁸ J. Kędzierski, dz. cyt., s. 104-105.

¹⁹ P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekonstytucjonalizacji prokuratury*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 218.

stwie wyborczym w 2015 roku uchwalili oni nową ustawę²⁰, przywracającą unię personalną ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Ponadto zmienili strukturę organizacyjną prokuratury, doprowadzając do wymiany na stanowiskach szefów wielu prokuratur, w tym praktycznie wszystkich jednostek wyższych szczebli i wzmacniając równolegle pozycję prokuratora generalnego, czyniąc z niego przełożonego wszystkich prokuratorów²¹.

Społeczne i polityczne uwarunkowania ustrojowej transformacji prokuratury

Analizując proces ustrojowej transformacji organów ochrony prawnej, należy na wstępie podkreślić, że w pierwszych latach po upadku komunizmu nowe elity rządzące, skoncentrowawszy się na formalnym zagwarantowaniu niezależności sądownictwa i prokuratury (rozumianym jako uwolnienie od politycznego nadzoru „monopartii”), lokowały swoją uwagę na pozostałych przemianach. Taka sytuacja była między innymi konsekwencją mniejszej „politycznej spektakularności” dokonywanych w tym obszarze przemian. Elity nie dostrzegały również, że konsekwencją „transformatywnej” niestabilności systemu mierzonej zmianami instytucjonalnymi, brakiem trwale ukształtowanych i zinternalizowanych reguł uprawiania polityki i groźbą jej kryminalizacji, może być gwałtowny wzrost systemowej roli i znaczenia organów ochrony prawnej²².

Proces stymulowały narastające konflikty społeczne, które były efektem „niedostatku” demokracji spowodowanego izolowaniem się państwa od społecznych żądań. Był to efekt dystansu, jaki rodził się pomiędzy demokracją w sferze społeczno-politycznej a demokracją w sferze ekonomicznej i narastał wraz z roz-

²⁰ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016 poz. 177).

²¹ Po wspomnianych zmianach ustawowych strukturę prokuratury w Polsce tworzą: Prokuratura Krajowa, 11 Prokuratur Regionalnych (dawniej Apelacyjnych), 45 Prokuratur Okręgowych oraz 342 Prokuratury Rejonowe.

²² D. Skrzypiński, dz. cyt., s. 111.

padem tradycyjnych więzi społecznych i wspólnotowych norm wypieranych przez ekonomiczny i polityczny indywidualizm²³.

Reakcją elit politycznych były kolejne reformy instytucji *stricte* politycznych, a sądy i w mniejszym stopniu prokuratura pozostały w ich oczach gotowymi do działania instytucjami, które „demokracja” otrzymała w „spadku” po systemie autorytarnym. Niestety, zbyt późno dostrzegły one, że ten odziedziczony zasób instytucjonalny, obciążony jest także pewnymi wadami. Przede wszystkim zanikiem lub rozmyciem znaczenia podstawowych zasad prawa, które z reguły kształtowały się przez wieki i były podstawą dla zachodnich systemów wymiaru sprawiedliwości. Jednak w przypadku krajów postkomunistycznych proces ten został przerwany najczęściej w 1945 roku, a nierzadko nawet jeszcze wcześniej (w latach 20. i 30. XX wieku, kiedy mieliśmy do czynienia z pierwszą falą autorytaryzacji systemów politycznych państw tego regionu)²⁴.

Wśród postulowanych rozwiązań problemu funkcjonowania prokuratury wskazywano na konieczność jej konstytucjonalizacji, czyli wpisania jej podstawowych zasad ustrojowych i reguł funkcjonowania do konstytucji, co miało wzmocnić i zagwarantować jej niezależność²⁵. Jednak problem postulowanej konstytucjonalizacji prokuratury jest w gruncie rzeczy elementem jednego z najpoważniejszych dylematów, jakie stają przed nowymi demokratycznymi elitami. Charakter tego dylematu można określić poprzez opozycję postaw: głębsza demokratyzacja czy konstytucjonalizacja? Czy szybciej należy dokonywać przemian, czy też w wymiarze instytucjonalnym konsolidować nowy system, uchwalając i nowelizując konstytucję, która być może w wymiarze funkcjonalnym jest nadmierne kompromisowa lub też niedopasowana do okoliczności miejsca i czasu²⁶.

²³ A. Kohli, *Źródła konfliktów społecznych i politycznych w demokracjach naśladowczych*, [w:] P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji*, Warszawa 2005, s. 309-312.

²⁴ D. Skrzypiński, dz. cyt., s. 112.

²⁵ H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 143.

²⁶ D. Skrzypiński, dz. cyt., s. 112.

W odniesieniu do prokuratury przykładem takiej sytuacji jest dylemat związany z umiejscowieniem prokuratury w określonym rozdziale konstytucji, który „przesądzałby” o jej charakterze jako instytucji w większym stopniu związanym z sądami (rozdział VIII), innymi organami ochrony prawnej (rozdział IX), a może nawet władzą wykonawczą (rozdział VI). Kwestia ta jest cały czas przedmiotem politycznej gry, której przykład stanowi towarzysząca ustawie z 2009 roku zapowiedź konstytucjonalizacji prokuratury, właśnie poprzez włączenie przepisów jej poświęconych do treści rozdziału VIII (Sądy i Trybunały), choć krytycy tego rozwiązania wskazywali na jego sprzeczność z funkcjonalną pozycją prokuratury w nowej ustawie, silniej wiążącą ją z egzekutywą niż judykaturą²⁷.

Problem z konstytucjonalizacją prokuratury ujawnił kolejne wyzwanie, jakim jest stosunek do tej instytucji polityków, którzy po 1990 roku prawdopodobnie przyzwyczaili się do traktowania jej instrumentalnie, nie tyle jako zasobu instytucjonalnego wzmacniającego państwo, co przede wszystkim politycznego instrumentu rządzenia. Dzięki niemu mogą chronić swoich politycznych sojuszników, atakować przeciwników, a nawet kreować odpowiedni wizerunek np. „dzielnego szeryfa” (Lech Kaczyński, Zbigniew Ziobro). W konsekwencji ich pogląd na ustrój prokuratury jest często uzależniony od koniunktury politycznej, ugrupowania rządzące są bowiem z reguły orędownikami podporządkowania jej rządowi, a opozycyjne przychylniejszym wzrokiem spoglądają na rozwiązania o innym charakterze²⁸.

Widoczne to było między innymi w działaniach rządu koalicji PO z PSL-em, który po negatywnych doświadczeniach z lat 2005–2007 w imię obrony prokuratury przed politycznymi naciskami doprowadził w 2009 roku do uchwalenia nowej

²⁷ A. Frankiewicz, *W sprawie niezależności Prokuratora Generalnego w Polsce* [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 200-201.

²⁸ Zob. R. Chruściak, *Dekonstytucjonalizacja prokuratury w konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, t.2, Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, Toruń 2011.

ustawy. Jednak rząd najwyraźniej bardzo szybko odczuł brak możliwości wpływu na prokuraturę, o czym świadczy choćby fakt, że już w 2012 roku podjął on próbę zmiany przepisów prawa, promując rozwiązania ustawowe, stosunkowo bliskie tym, jakie znalazły się w ustawie uchwalonej przez PiS w 2016 roku. Jak zauważył były minister sprawiedliwości w rządzie Donalda Tuska – Zbigniew Cwiakalski: *Rozdział stanowisk to miał być tylko pierwszy krok. Nie zrobiono drugiego, czyli reformy prokuratury. Prokurator generalny Andrzej Seremet powołał nawet do tego specjalny zespół, ale przejął go minister sprawiedliwości Jarosław Gowin, który zaczął walkę z prokuraturą. PO potraktowała prokuraturę po macoszemu, uznała, że są ważniejsze sprawy. Andrzej Seremet nie dostał szansy i narządził do zreformowania prokuratury*²⁹.

W związku z powyższym nie może dziwić, że rok wcześniej posłowie z sejmowej komisji ds. zmiany konstytucji uznali propozycję prokuratora generalnego Andrzeja Seremeta, aby wprowadzić do konstytucji rozdział poświęcony prokuraturze i zapisać w nim m.in. niezależność prokuratury, nieusuwalność prokuratorów oraz zapewnienia im godnego wynagrodzenia, za „bulwersującą i bezczelną”³⁰. W takiej sytuacji za stan naturalny należy uznać fakt braku finansowej niezależności prokuratury generalnej i kształtowania jej budżetu jako instrumentu pozwalającego rządowi kontrolować prokuraturę.

Niestety, wyzwania związane z funkcjonowaniem prokuratury nie mają jedynie charakteru egzogennej, ale również endogennej. Problemem pozostaje na przykład swoisty, prokuratorski *esprit de corps*, związany z koniecznością odpowiedniego zachowania się prokuratorów, na których wiele ograniczeń nakładają przepisy ustawy. Jak zauważa Charles Franklin w odniesieniu do sędziów, choć jak sądzę, można to stwierdzenie odnieść również do prokuratorów, mamy częstokroć

²⁹ <http://wyborcza.pl/1,75478,19456200,prof-cwiakalski-czy-kaczynski-wie-jaka-wladze-daje-ziobrze.html#ixzz3wy32us3W>, 12.08.2016.

³⁰ <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/bulwersujaca-i-bezczelna-propozycja-seremeta/s0nye>, 12.08.2016.

do czynienia z tendencją do „fetyszyzowania” mechanizmów instytucjonalnych i niedostrzeganiem czy też bagatelizowaniem czynników kulturowych i behawioralnych. Ich przykładami są np. poziom profesjonalnej wiedzy, świadomość ograniczeń płynących z wykonywanej funkcji, a dotyczących na przykład różnorodnych form publicznej aktywności czy moralność prokuratora³¹. W podobny sposób wypowiada się również Damian Gil, który podkreśla, że obok odpowiedniego wykształcenia i przygotowania prokurator powinien także cechować się siłą charakteru i zdolnościami oraz być niezależnym, choć z tą cechą koliduje obecna w ustawie hierarchiczność³².

W tym kontekście zjawiskiem bardzo niebezpiecznym jest korporatyzacja prokuratury rozumiana między innymi jako bezrefleksyjna obrona „dobrego imienia” instytucji w sytuacji, kiedy jej krytyka wydaje się w pełni uzasadniona. Stało się tak w przypadku oskarżenia o naruszenie prokuratorskich zasad etycznych byłego zastępcy prokuratora generalnego Kazimierza Olejnika, który – będąc prokuratorem w stanie spoczynku – fakt zamiany ciał ofiar katastrofy smoleńskiej określił mianem skandalu i kompromitacji organów państwa polskiego.

Niepokoić mógł także fakt braku reakcji przełożonych w postaci postępowań dyscyplinarnych dla prokuratorów nieudolnie prowadzących sprawę tzw. afery Amber Gold, w tym nieskutecznego wniosku prokuratora generalnego o odwołanie prokuratora rejonowego z Gdańska-Wrzeszcza za „nienależyte wykonywanie obowiązków służbowych”³³. Zachowania takie są szczególnie niebezpieczne w kontekście opinii Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że *nie można również*

³¹ Ch. H. Franklin, *Behavioral Factors Affecting Judicial Independence*, [w:] *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, S. B. Burbank, B. Friedman (red.), London 2002, s. 149-152.

³² D. Gil., *Uwagi o pozycji i etyce prokuratora w strukturze organów ochrony prawnej*, [w:] „Ius et Administratio” 2014, nr 2, s. 5.

³³ Byłby to pierwszy taki przypadek po 2010 r.

zapominać o tym, że przez działania funkcjonariuszy publicznych kształtuje się obraz państwa i autorytet jego organów³⁴.

Problemem pozostaje także społeczny wizerunek prokuratury jako instytucji skorumpowanej. W oczach opinii publicznej sądy i prokuratura były na czwartym miejscu (za politykami, służbą zdrowia i urzędami centralnymi) na liście najbardziej skorumpowanych instytucji publicznych³⁵, a najpoważniejszą przyczyną nieefektywnego działania prokuratury zdaniem respondentów jest właśnie korupcja³⁶. Taki stan rzeczy negatywnie wpływa na wizerunek instytucji i oceny jej działalności, które zaprezentowano w tabeli 1. Wynika z niej, że po początkowym okresie bardzo negatywnych ocen prokuratury jej wizerunek zaczął się poprawiać, jednak w ostatnich latach ponownie mamy do czynienia z niekorzystnym trendem wzrostu liczby ocen negatywnych.

Tabela 1. Społeczne oceny działalności prokuratury (dane w % z pierwszego półrocza danego roku).

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dobra	20	25	28	43	37	38	35	36	32	25	33	28	30
Zła	53	49	42	27	35	37	34	31	33	42	38	40	37

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS,
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_043_16.PDF;
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_108_11.PDF;
http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_148_07.PDF, 12.08.2016.

Podsumowując, należy wreszcie wspomnieć o niebezpiecznym zjawisku silnych personalnych podziałów w samej prokuraturze. Zjawisko to jest najpewniej efektem klientelistycznego orientowania się prokuratorów funkcyjnych na politycznych patronów, mających im zapewnić bezpieczeństwo i awans w hierarchii służbowej. Przejawem tej sytuacji jest na przykład fakt funkcjonowania w środowi-

³⁴ M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2013, s. 260-261.

³⁵ A. Kubiak, *Opinia publiczna i prokuratorzy o korupcji. Raport z badań*, Warszawa 2002, s. 3-4.

³⁶ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_180_05.PDF, 12.08.2016.

sku dwóch stowarzyszeń zawodowych (Stowarzyszenie Prokuratorów RP oraz Ad Vocem) i próba stworzenia trzeciego (Lex Super Omnia) reprezentujących prokuratorów powiązanych z różnymi opcjami politycznymi³⁷.

Co gorsza, taka sytuacja rzutuje na bieżące funkcjonowanie prokuratury, a jej konsekwencją są polityczne naciski kreowane przez bezpośrednich przełożonych. Na przykład w 2002 roku szefowie prokuratury, która prowadziła sprawę byłego likwidatora majątku Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP) oskarżonego o utrudnianie kontroli skarbowej, podali się do dymisji w proteście przeciwko sugestiom prokuratora apelacyjnego, aby umorzyć sprawę. Kilka lat później – w roku 2007 – dziewięciu funkcyjnych prokuratorów z warszawskiej Prokuratury Okręgowej zrezygnowało ze stanowisk w proteście przeciwko ręcznemu sterowaniu śledztwami przez ich przełożonych. W podobnym kontekście można także analizować pojawiające się po 2010 roku konflikty pomiędzy prokuratorem generalnym i Krajową Radą Prokuratury dotyczące np. powołania prokuratorów Prokuratury Generalnej, jak i część decyzji personalnych i procesowych wydanych po uchwaleniu ustawy z marca 2016 roku.

Zakończenie

Podsumowując rozważania niniejszego wywodu, warto powrócić do zaproponowanej przez L. Graniszewskiego koncepcji wymiarów oceny funkcjonowania prokuratury. Uwzględniając przedstawione powyżej opinie, w obrębie kolejnych kryteriów uważa się, że:

- w wymiarze systemowym prokuratura jest instytucją w sposób niejednoznaczny wpływającą na efektywność systemu ,z jednej strony zapewnia bowiem dostęp do określonych instrumentów rządzenia, z drugiej zaś ocena jej działania odbija się negatywnie na ocenie całego systemu;

³⁷ L. Graniszewski, dz. cyt., s. 112-113.

- w wymiarze normatywnym prokuratura jawi się, jako instytucja, zdolna w stopniu „dostatecznym” do stania na straży norm tworzących system prawny, jednak znacznie większe kontrowersje budzi aspekt normatywny w kontekście relacji wewnętrznych związanych z problemami natury etycznej;
- w wymiarze instytucjonalno-organizacyjnym prokuratura postrzegana jest jako instytucja permanentnie reformowana i raczej marnotrawiąca zasoby materialne i ludzkie;
- w wymiarze relacyjnym prokuratura jest instytucją orientującą się raczej na układy klientelistyczne i z powodu swojego statusu prawnego (dekonstytucjonalizacja) niezdolna do budowania trwałych relacji z innymi instytucjami systemu politycznego;
- w wymiarze funkcjonalnym, uwzględniając badania dotyczące poczucia bezpieczeństwa Polaków³⁸, jest ona efektywna w wypełnianiu swoich funkcji, czego nie można powiedzieć o poczuciu sprawiedliwości w jej działaniu³⁹;
- w wymiarze wizerunkowym prokuratura wydaje się trwale niezdolna do kreowania swojego pozytywnego wizerunku, choć być może jest to cecha immanentna polskich organów ochrony prawnej⁴⁰.

Abstrakt

Ustrój prokuratury od początku transformacji polskiego systemu politycznego był zmieniany kilkakrotnie. Polskie partie polityczne zajmowały w tej sprawie spolaryzowane stanowiska. Opowiadały się za podporządkowaniem prokuratury ministrowi sprawiedliwości lub też za rozdziałem stanowisk ministra sprawiedliwości

³⁸ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_065_15.PDF, 12.08.2016.

³⁹ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_180_05.PDF, 12.08.2016.

⁴⁰ D. Skrzypiński, dz. cyt., s. 400-401.

i prokuratora generalnego. W tym sporze zwolennicy obu rozwiązań wskazywali, że w większym stopniu zagwarantują one jej niezależność i efektywność. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, że w swoich projektach politycy przeceniają znaczenie czynnika normatywnego i nie chcą uwzględniać czynników kulturowych oraz własnego samoograniczenia.

PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN POLISH POLITICAL SYSTEM.

CHALLENGES AND DILEMMAS.

Abstract

The system of the prosecutor's office has been repeatedly changed since the beginning of the transformation of the Polish political system. Polish political parties would adopt a polarized position in this matter. They were in favour of subordinating the prosecutor's office to the Ministry of Justice, or excluding it from the government structure. In this dispute the supporters of both solutions showed that each would guarantee its independence and effectiveness in greater degree. I am going to show that politicians are overestimating the significance of the legal factor in their projects and do not want to take into account cultural factors and their own self-limitation.

Bibliografia:

Akty prawne:

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze PRL, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. 1990 nr 20 poz. 121).

Ustawa z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustaw o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz. U. 1996 nr 77 poz. 367).

Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2009 nr 178 poz. 1375).

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016 poz. 177).

Literatura naukowa:

- R. Chruściak, *Dekontytucjonalizacja prokuratury w konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] J. Jasiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, t.2, Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, Toruń 2011.
- J. Farejohn, Pasquino P., *Demokracja i rządy prawa*, [w:] J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010.
- A. Frankiewicz, *W sprawie niezależności Prokuratora Generalnego w Polsce*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- Ch. H. Franklin, *Behavioral Factors Affecting Judicial Independence*, [w:] S. B. Burbank, B. Friedman (red.), *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, London 2002.
- D. Gil, *Uwagi o pozycji i etyce prokuratora w strukturze organów ochrony prawnej*, [w:] „Ius et Administratio” 2014, nr 2.
- L. Graniszewski, *Prokuratura – między prawem i polityką*, [w:] „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 1(5).
- J. Kędziński, *O niezależność prokuratury – w kręgu faktów i mitów*, [w:] „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1.
- K. Kijowski, *Pozycja prawno-ustrojowa prokuratury w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 4.
- A. Kohli, *Źródła konfliktów społecznych i politycznych w demokracjach naśladowczych*, [w:] P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji*, Warszawa 2005.
- A. Kubiak, *Opinia publiczna i prokuratorzy o korupcji. Raport z badań*, Warszawa 2002.
- P. Laidler, *Urząd Prokuratora Generalnego Stanów Zjednoczonych. Konflikt kompetencji*, Kraków 2004.
- J. M. Maravall, *Rządy prawa jako broń polityczna*, [w:] J.M. Maravall, A. Przeworski (red.), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa 2010.
- I. Malinowska, *Organy ochrony prawnej w państwa europejskich. Ujęcie systemowe i komparatystyczne*, Warszawa 2013.
- L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015.
- M. Mistygacz, *Ustrój prokuratury w Polsce. Tradycja i współczesność*, Warszawa 2013.
- D. Skrzypiński, *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wrocław 2009.
- B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2003.
- K. Trembicka, *Okrągły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.
- P. Witkowski, *Kilka uwag w sprawie dekontytucjonalizacji prokuratury*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1.
- H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003.

Źródła internetowe:

Ocena wypowiedzi Andrzeja Seremeta, [w:] <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/bulwersujaca-i-bezczelna-propozycja-seremeta/s0nye>, 12.08.2016.

Wyniki badań CBOS-u,[w:]

http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2005/K_180_05.PDFhttp://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2007/K_148_07.PDF, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_108_11.PDF; http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_043_16.PDF; 12.08.2016.

Wypowiedź Zbigniewa Cwiąkańskiego, [w:] <http://wyborcza.pl/1,75478,19456200,prof-cwiakalski-czy-kaczynski-wie-jaka-wladze-daje-ziobrze.html#ixzz3wy32us3W>, 12.08.2016.

ZADANIA I KOMPETENCJE ORGANÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ W SFERZE POLITYKI ZAGRANICZNEJ PO UCHWALENIU KONSTYTUCJI Z 1997 ROKU – MIĘDZY WSPÓŁDZIAŁANIEM A RYWALIZACJĄ

Słowa kluczowe:

*konstytucja RP, polityka zagraniczna, prezydent RP, Rada Ministrów,
spór kompetencyjny*

Wprowadzenie

Blisko dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹, a także zmieniająca się aktualnie rzeczywistość polityczna, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. kryzysu konstytucyjnego², może skłaniać do stawiania na nowo pytań o zmiany w przepisach obowiązującej ustawy zasadniczej³. Pośród wielu dyskutowanych kwestii, które miałyby podlegać zmianom, pojawia się zagadnienie podziału zadań pomiędzy organami władzy wykonawczej⁴,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

² Termin użyty przez prof. Ewę Łętowską w listopadzie 2015 roku w odniesieniu do sporu polityczno-prawnego wokół Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji braku powołania przez prezydenta wskazanych przez Sejm VIII kadencji nowych członków Trybunału Konstytucyjnego. W kolejnych miesiącach termin ten pojawiał się w wypowiedziach komentatorów, prawników i polityków (m.in. byłego prezesa TK Jerzego Stępnia, Ryszarda Piotrowskiego, Antoniego Dudka, prezydentów: Lecha Wałęsy, Aleksandra Kwaśniewskiego, Bronisława Komorowskiego) na określenie narastającego sporu wokół TK, w tym uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz braku publikowania przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów wyroków TK.

³ Postulaty zmian w konstytucji pojawiały się w programach większości ugrupowań parlamentarnych; zasadniczo różniły się między sobą. Zob. szerzej: R. Chruściak, *Spór o konstytucyjne kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Politologiczne” vol. 19, Warszawa 2011, s. 13-33.

⁴ Por. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 464, A. Nowak-Far, *Spory kompetencyjne między organami władzy państwowej w sferze polityki zagra-*

zwłaszcza na płaszczyźnie polityki zagranicznej⁵. Zdaniem niektórych badaczy argumentem przemawiającym za przyjęciem nowych rozwiązań jest nieprecyzyjność konstytucyjnych postanowień⁶, co cyklicznie prowadzi do konfliktów, a nawet permanentnego napięcia w relacjach Prezydent – Rada Ministrów. Pomimo próby rozstrzygnięcia tego problemu przez Trybunał Konstytucyjny w 2009 r. wydaje się, że nadal stanowiska ośrodków władzy w tej sprawie pozostają podzielone w zależności od konfiguracji na scenie politycznej, wynikającej z rozstrzygnięć wyborów prezydenckich i parlamentarnych.

Z tego powodu warto przyrzeć się przepisom i zgłaszanym propozycjom instytucjonalno-prawnych rozwiązań w zakresie kształtowania polityki zagranicznej z potencjalnym udziałem głowy państwa. Celem artykułu jest analiza przepisów konstytucji z uwzględnieniem prawie dwóch dekad doświadczeń jej obowiązywania. Konieczna jest tutaj szersza perspektywa, pozwalająca ustalić ustrojową pozycję dwóch, wskazanych ustawą zasadniczą organów dualnego modelu egzekutywy: Prezydenta oraz Rady Ministrów. Analizę przepisów polskiej konstytucji warto poprzedzić uwagami na temat rozwiązań wyznaczających pozycję ustrojową prezydenta zawartych w tzw. małej konstytucji z 1992 roku⁷ oraz w ustawie z 1989 roku⁸. Pozwoli to również na ustalenie powodów, dla których świadomie przyjęto formułę przepisów w zakresie podziału kompetencyjnego w sferze polityki zagra-

nicznej, [w:] S Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej i NATO*, Warszawa 2010, s. 182 i n.

⁵ A. Chojan, *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, Myśl Ekonomiczna i Polityczna 2013, nr 1 (40), s. 114-142. Autor określa postanowienia konstytucyjne dotyczące polityki zagranicznej jako kontrowersyjne, podkreślając daleko idącą nieprecyzyjność w wyznaczeniu podziału zadań między dwa naczelne organy egzekutywy.

⁶ R. Podgórska, *Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej*, [w:] R. Podgórska (red.), *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 195.

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 19 poz. 101).

nicznej pomiędzy dwoma przywołanymi organami. Dla pełnego obrazu obowiązywania ustawy zasadniczej nie sposób pominąć praktyki politycznej, zwłaszcza w okresach koabitacji (kohabitacji)⁹, występującej czterokrotnie w polskim systemie ustrojowym: 1) w trakcie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego w czasie rządów koalicji AWS–UW¹⁰, 2) krótko po wyborach parlamentarnych w 2005 r. w okresie rządu Kazimierza Marcinkiewicza w ostatnich miesiącach wykonywania funkcji prezydenta przez Aleksandra Kwaśniewskiego, 3) w czasie prezydentury Lecha Kaczyńskiego i sprawowania rządów przez koalicję PO–PSL w latach 2007–2010 oraz 4) w pierwszych miesiącach kadencji prezydenta Andrzeja Dudy i rządu PO–PSL w 2015 r.

⁹ Na potrzeby niniejszych rozważań zjawisko koabitacji, w ślad za Łukaszem Jakubiakiem, jest ujmowane jako współistnienie w obrębie władzy wykonawczej – rządu i prezydenta pochodzących z przeciwnych obozów politycznych. Sytuacja taka zachodzi wówczas, gdy w trakcie trwania kadencji prezydenta zostaje wybrany parlament, w którym przewagę uzyskuje partia lub koalicja partii opozycyjnych w stosunku do prezydenta. Głowa państwa zmuszona jest wtedy współpracować z premierem i rządem popieranym przez większość parlamentarną. Jednocześnie, jak podkreśla autor: *sam fakt wywodzenia się prezydenta i premiera z przeciwnych obozów politycznych nie musi implikować powstania zjawiska*. Ł. Jakubiak, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków 2010, s. 11-14. Mając na względzie specyfikę tego zjawiska, wywodzącego się z francuskiej praktyki ustrojowej, na uwagę zasługuje jego wiązanie z francuskim systemem półprezydenckim. Por. A. Kuczyńska, *Dyplomacja Francji: ewolucja relacji na osi władzy Elysée–Matignon w układzie koabitacji*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 1, s. 41-42. Istotę koabitacji Jarosław Szymanek upatruje w wywodzeniu się dwóch segmentów egzekutywy (tj. z jednej strony prezydenta, z drugiej zaś rządu z premierem na czele) z odrębnych, a — co więcej — nastawionych względem siebie wyraźnie konfrontacyjnie obozów polityczno-partyjnych. J. Szymanek, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej – recenzja*, Kraków 2010; Powiązanie: „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 4(105), s. 163. Jak podnosi Tomasz Słomka: *Za poglądem o istnieniu polskiej kohabitacji świadczyć jednak może przede wszystkim istnienie dualistycznej egzekutywy, która dla dobra państwa i jego interesów musi działać jednolicie. Ponadto nie sposób nie dostrzec, że rola również w ramach egzekutywy – jest specyficzna, ponieważ jest wybierany w powszechnych i bezpośrednich wyborach*. T. Słomka, *Relacje ustrojowe organów egzekutywy*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 5 (322), s. 60 i n. Można wreszcie dodać o redystrybucji tego zjawiska ze szczebla centralnego na poziom lokalnym. Por. M. Sidor, K. A. Kuć-Czajkowska, J. Wasil, *Wpływ rozwiązań przyjętych w kodeksie wyborczym na zjawisko koabitacji w gminach*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, t. 3/13, s. 151-164.

¹⁰ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku: ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 242.

Dualny model egzekutywy w konstytucji z 1997 roku

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku umocowuje ustrój państwa na zasadzie podziału władzy, stanowiąc w art. 10, że: *ustrój Rzeczypospolitej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej*.

W myśl ust. 2 tego artykułu egzekutywę w Polsce tworzą dwa organy: Prezydent oraz Rada Ministrów. Przepis ten w ogólnym zarysie wyznacza pozycję ustrojową głowy państwa i rządu w strukturze władzy państwowej¹¹. Dalsze postanowienia dotyczące zadań oraz kompetencji obu organów zostały zawarte w dwóch odrębnych rozdziałach konstytucji: Prezydenta w rozdziale V (art. 126–145) oraz Rady Ministrów w rozdziale VI (art. 146-162), z zastrzeżeniem, że postanowienia dotyczące obu tych organów są rozproszone również w innych rozdziałach, dotyczących np. stanów nadzwyczajnych, systemu sądownictwa itd.

Urząd Prezydenta został przywrócony do polskiego systemu organów państwa ustawą z 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL-u¹². Jego status wyznaczony tą ustawą wynikał z kompromisu politycznego zawartego w trakcie obrad Okrągłego Stołu. Wprowadzenie do ustroju państwa urzędu Prezydenta nie skłoniło autorów ustawy do czytelnego podziału kompetencji między poszczególnymi ośrodkami władzy, co stało się zarzewiem wielu konfliktów, zwłaszcza pomiędzy Pałacem Prezydenckim a Kancelarią Prezesa Rady Ministrów¹³. Po uchwaleniu w 1992 roku tzw. małej konstytucji nastąpiła zmiana uprawnień Prezydenta, także w zakresie polityki zagranicznej państwa. Przede wszystkim wskazano w niej, że Prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych (art. 32), a także w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

¹¹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 151, H. Zięba-Załuśka, *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] H. Zięba-Załuśka (red.), *System organów państwowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, s. 74.

¹² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 19 poz. 101).

¹³ Szerzej na temat instytucji i mechanizmów procesu formułowania i realizacji polityki zagranicznej w latach 1989-1992: A. Dudek, *System decyzyjny w polityce zagranicznej Polski okresu tranzytu (1989-1992). Mechanizmy, procedury i instytucje, praktyka*, Wrocław 2012, s. 185-262.

Sformułowania te znacząco odbiegały od rozwiązań klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym ten obszar działalności władzy wykonawczej tradycyjnie przypisany jest rządowi¹⁴. Pięć lat doświadczeń obowiązywania noweli konstytucyjnej dało impuls do znacznej reorientacji przepisów dotyczących uprawnień organów władzy wykonawczej w konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1997 roku.

Przechodząc do analizy przepisów obowiązującej konstytucji, warto zaznaczyć, że wyrażona w art. 10 zasada podziału władz nie oznacza symetrycznego rozdzielenia kompetencji wewnątrz każdej z władz, w tym dzielonej przez Prezydenta i Radę Ministrów. Wprowadzony w konstytucji model dualnej egzekutywy zasadniczo przewiduje przewagę Rady Ministrów, a zwłaszcza jej Prezesa, co bezpośrednio wynika z zawartych w ustawie zasadniczej przepisów wyznaczających zadania i kompetencje obu organów¹⁵.

¹⁴ R. Glajcar, *Relacje Prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] R. Glajcar, M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r.*, Warszawa 2006, s. 137. Analogiczne rozwiązania do tych przedstawionych wprowadzane są także w innych systemach państw sąsiadujących z Polską, np. na Słowacji. W konstytucji uchwalonej w 1992 roku znalazł się zapis, zgodnie z którym *Prezydent reprezentuje Republikę Słowacką na zewnątrz i wewnątrz, a swoimi decyzjami gwarantuje prawidłowe działanie organów konstytucyjnych. Prezydent sprawuje swój urząd zgodnie ze swoim sumieniem i przekonaniem i nie jest związany nakazami*. Nie uchroniło to jednak południowych sąsiadów od sporów, a nawet permanentnego konfliktu między głową państwa i premierem zwłaszcza w okresie, gdy na czele słowackiego rządu stał V. Meciar. Zob. R. Glajcar, *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji po 1989 roku w świetle tradycyjnych modeli rządów*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 1/2005, Katowice 2005, s. 175-209; A. Umińska-Woroniecka, *Stosunki polsko-słowackie* [w:] E. Pałka (red.), *Współczesna Słowacja: sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa*, Wrocław 2010, s. 291-319.

¹⁵ G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce: studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 20.

Zadania i kompetencje¹⁶ organów władzy wykonawczej w sferze polityki zagranicznej

Dla dalszych rozważań kluczowe znaczenie będą miały te przepisy konstytucji z 1997 roku, które w sposób bezpośredni lub pośredni wyznaczają zasady prowadzenia polityki zagranicznej i reprezentacji Rzeczypospolitej w stosunkach międzynarodowych.

W przypadku Rady Ministrów będzie to w pierwszej kolejności art. 146, zgodnie z którym do tego organu należy prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Przy wykładni tego przepisu warto zwrócić uwagę na zastosowane w nim sformułowanie *prowadzenie polityki*, którego wagę podnosi Ryszard Stemplowski, wskazując, że wymaga ono jednoznacznego rozumienia i stosowania¹⁷. Użycie przez ustrojodawcę ww. określenia jedynie wobec Rady Ministrów ma swoje konsekwencje dla właściwości tego organu w omawianym zakresie. *Prowadzenie polityki* może synonimicznie oznaczać *przewodzenie, kierowanie* albo – korzystając z konkretyzacji zawartej w dalszych postanowieniach – *sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami*¹⁸. Powyższe koresponduje z ujęciem przedstawionym przez innych autorów, wskazujących, że *prowadzenie polityki zagranicznej polega na konstytucyjnie i ustawowo określonej działalności (wykonywanie i zaniechanie czynności) organów państwa, związanej z regulowaniem oddziaływań między Rzeczpospolitą Polską a podmiotami zagranicznymi i należącej do procesu określania oraz osiąga-*

¹⁶ Warto zwrócić uwagę na obecne w doktrynie prawa konstytucyjnego i orzecznictwie wyraźne rozróżnienie pomiędzy zadaniami organu oraz przydanymi w celu wykonywania tych zadań kompetencjami, a także funkcjami, jakie organ ma do spełnienia. Konstytucja, wyznaczając status Rady Ministrów, wskazuje jej kompetencje wraz z ogólną klauzulą domniemania kompetencji, inaczej aniżeli w przypadku Prezydenta, którego pozycja ustrojowa wyznaczana jest w pierwszej kolejności zadaniami (choć niektórzy z autorów piszą tutaj o funkcjach, których realizacja ma następować poprzez przewidziane w konstytucji kompetencje, wymagające każdorazowo podstawy prawnej). Por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.

¹⁷ R. Stemplowski, *O konstytucyjnym pojęciu prowadzenia polityki państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4 (81), s. 229.

¹⁸ Tamże, s. 231.

nia poszczególnych celów państwa, zgodnie z jego racją stanu¹⁹. Pozycja Rady Ministrów dodatkowo podlega wzmocnieniu na podstawie art. 146 ust. 2, zawierającego klauzulę domniemania kompetencji tego organu, co w praktyce równoznaczne jest z przewagą wobec głowy państwa. Przywołane przepisy nie stanowią jednak o wyłączności Rady Ministrów w zakresie spraw zagranicznych, ponieważ udział w jej formowaniu mogą brać również inne organy władzy, w tym Sejm i Senat, a także Prezydent, jakkolwiek nie posiadając jednak tym zakresie samodzielności²⁰.

Dla omówienia pozycji głowy państwa punktem wyjścia jest art. 126 konstytucji, zgodnie z którym Prezydent jest *najwyższym przedstawicielem RP oraz gwarantem władzy państwowej*. Warto zaznaczyć, że nie wynikają jednak z niego żadne samoistne funkcje głowy państwa²¹. Przywołany artykuł nie zawiera kompetencji Prezydenta, wskazuje jego zadania, przy realizacji których jego działania muszą być każdorazowo zdefiniowane w konkretnych normach kompetencyjnych zawartych w ustawie zasadniczej bądź innych ustawach. W konsekwencji oznacza to, że wskazane w art. 126 zadania mogą być wykonywane we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej²². Jak pisze Ryszard Mojak: *status Prezydenta wyznacza mu osobliwą pozycję ustrojową, która nie polega na wykonywaniu władzy, lecz jest dokonywaniem aktów »uobecniających« państwo, sprowadza się do symbolizowania państwa*²³.

¹⁹ L. Mażewski, *Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2009, zesz. 3, s. 9.

²⁰ R. Balicki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. Balicki i in. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2014, s. 328.

²¹ Tamże.

²² Czego przykładem jest m.in. konieczność uzyskiwania kontrasygnaty przy ratyfikacji przez Prezydenta umów międzynarodowych. Na uwagę zasługują w tym zakresie rozważania B. Opalińskiego o możliwości odmowy kontrasygnaty i tego potencjalnych następstwach. B. Opaliński, dz. cyt., s. 106 i n.

²³ R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 304.

Nie wyklucza to jednak aktywności prezydenta w stosunkach międzynarodowych, w tym uprawnienia do reprezentowania Polski, np. podczas spotkań Rady Europejskiej, co w kontekście odpowiedniej interpretacji art. 126 konstytucji ma miejsce, gdy dotyczy spraw o charakterze strategicznym, zwłaszcza reform instytucjonalnych i dotyczących pogłębiania integracji²⁴. Niemniej jednak, zgodnie z art. 149 ust. 4 pkt 9 konstytucji, to przecież Rada Ministrów wykonuje ogólne zwierzchnictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. To powoduje potrzebę współpracy z rządem w zakresie międzynarodowej aktywności Prezydenta, a zdaniem niektórych autorów nawet wcześniejszych uzgodnień z Radą Ministrów dotyczących stanowiska głowy państwa zajmowanego w sprawach polityki zagranicznej²⁵.

Przechodząc do kompetencji Prezydenta, zmierzających do realizacji zadań w sferze stosunków zagranicznych, warto wspomnieć, że zasadnicze znaczenie w zakresie ich wyznaczenia będą miały zapisy art. 133 konstytucji. Zawiera on katalog kompetencji Prezydenta w zakresie stosunków międzynarodowych. Te uprawnienia to: *ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych oraz zawiadomienie o tym Sejmu i Senatu, mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, a także przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych*. Dodatkowo przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może on zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z ustawą zasadniczą. Wyliczeniu kompetencji w art. 133 towarzyszy zastrzeżenie autorów konstytucji stanowiące ust. 3 tego artykułu. Wydaje się, że zapis ten może w praktyce daleko idące konsekwencje dla pozycji głowy państwa. Zgodnie z nim

²⁴ R. K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” VOL. XVIII, 1 Sectio K, Lublin 2011, s. 63.

²⁵ J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” nr 6/2010, s. 4.

*Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Chodzi tu w gruncie rzeczy o uniknięcie dublowania działań oraz konkurencji między oboma członkami władzy wykonawczej*²⁶, co może wskazywać na wagę jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą²⁷. Wyliczenie kompetencji Prezydenta w przepisach konstytucji pozwala na wskazanie obszarów jego aktywności w sferze stosunków z zagranicą, niemniej jednak znacząca część z nich wymaga albo kontrasygnaty np. Prezesa Rady Ministrów, albo przyjętych z premierem i właściwym ministrem uzgodnień.

W praktyce obowiązywania zapisów konstytucji najwięcej wątpliwości pojawia się w związku z użyciem przez ustrojodawcę określenia *najwyższego przedstawiciela RP*. Jeśli weźmie się pod uwagę przedstawione wyżej kompetencje Rady Ministrów, to rodzi się pytanie o rzeczywisty udział Prezydenta w kształtowaniu polityki zagranicznej. Z tego powodu proponuje się rozwiązanie, by wspomniane określenie zastąpić np. wyrażeniem *reprezentant państwa*²⁸. Część z autorów zajmuje stanowisko, zgodnie z którym oba terminy można uznać za tożsame²⁹. Istota sprawy wiąże się w związku z powyższym z usunięciem stopniującego określenia *najwyższy* – dzięki jego wyeliminowaniu mogłaby nastąpić neutralizacja potencjalnych konfliktów między organami w zakresie zagranicznej reprezentacji.

Podsumowując przepisy dotyczące urzędu Prezydenta, można powiedzieć, że konstytucja wprowadziła model określany jako model reprezentacyjnej głowy państwa o władzy rezerwowej, przez co należy rozumieć, że chociaż *prezydent nie jest bezpośrednio powołany do pełnienia funkcji rządzenia, to jednak korzystając z przysługujących mu kompetencji i siły własnego autorytetu może w mniejszym*

²⁶ L. Mażewski, dz. cyt., s. 12.

²⁷ B. Banaszak, dz. cyt., s. 566.

²⁸ R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego* [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010, s. 329.

²⁹ R. Chruściak, *Spór...*, s. 13-33.

lub większym stopniu wpływać na kształt polityki prowadzonej przez rząd³⁰. Pogląd ten zdają się dzielić w większości przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, odmawiając głowie państwa samodzielności w kształtowaniu polityki zagranicznej przy jednoczesnym przyznaniu mu szczególnej pozycji ustrojowej w związku z pełnieniem funkcji reprezentanta państwa. Prezydent jest w tym ujęciu *uособnieniem i żywym symbolem państwa, jego godności, majestatu, niepodległości i suwerenności*³¹. Swojej funkcji przedstawiciela nie realizuje jednak w sposób jednostkowo uznany, jednakże wykonując ją *powinien działać nie jako polityk chcący reprezentować swoje wizje polityczne, lecz jako osoba neutralna politycznie, będąca jedynie ustami państwa, (będąc swoistym notariuszem państwa)*³². Innymi słowy głowa państwa, stojąc ponad podziałami politycznymi i ewentualnymi sporami między organami władzy, realizuje rację polityczną państwa, uosabiając *wspólnotę wartości i poglądów społeczności państwowej*³³. Jako najwyższy reprezentant państwa odgrywa jednocześnie rolę *gwaranta przestrzegania zobowiązań międzynarodowych państwa*³⁴.

W zamyśle autorów konstytucji delimitację uprawnień rządu oraz Prezydenta w sferze polityki zagranicznej, z widoczną przewagą pierwszego z wymienionych organów, urzeczywistnia zestawienie ogólnego kierownictwa rządu w sprawach zagranicznych z prezydencką funkcją pozostawiania najwyższym przedstawicielem państwa³⁵. To również łączy się z uznaną w praktyce międzynarodowej reprezentacyjną rolą Prezydenta, wyrażaną utrzymywaniem bezpośred-

³⁰ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008, s. 13.

³¹ *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2009, s. 114.

³² R. Bałicki, *Prezydent...*, s. 330. P. Sarnecki konstatuje rolę prezydenta jako „żywego symbolu Państwa” i w tym znaczeniu Prezydent to państwo reprezentuje. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 31.

³³ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej ...*, s. 285.

³⁴ H. Zięba-Załucka, dz. cyt., s. 77.

³⁵ M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 61.

nich kontaktów z szefami państw obcych, składaniem wizyt za granicą oraz przyjmowaniem reprezentantów innych państw, czyli tzw. dyplomacją na szczęblu głów państw. Zobowiązaniu organów egzekutywy do współdziałania towarzyszy uznanie Prezydenta za arbitra *czuwającego nad równoważeniem władz, nad sprawnym, możliwie bezkolizyjnym funkcjonowaniem władzy państwowej i niezakłóconą ciągłością instytucji państwowych*³⁶. Wydaje się, że analogiczne ramy prawne polskiej prezydentury przyjęli sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu z 20 maja 2009 roku.

Spór kompetencyjny w warunkach członkostwa Polski w UE – rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z 2009 roku³⁷

Dualny model egzekutywy oraz wynikające z niego potencjalne konflikty pomiędzy organami władzy wykonawczej szczególnie uaktywniały się w sytuacji koabitacji, z zastrzeżeniem, że wywodzenie się obu organów z jednego obozu politycznego nie stanowiło ograniczenia we wzajemnej rywalizacji, czego przykładem były relacje Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego i Prezesa Rady Ministrów Leszka Milleira³⁸. Do sporów wokół kwestii reprezentacji na arenie międzynarodowej szczególnie często dochodziło w latach 2007–2010 na linii prezydent – premier. Jednym z pierwszych jego przejawów była sprawa doboru składu delegacji do Lizbony 13 grudnia 2007 roku w celu podpisania traktatu reformującego Unię Europejską oraz reprezentacji państwa na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli, zwołanego na dzień następny. Ostatecznie delegacji – z udziałem Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Zagranicznych – uczestniczącej w ceremonii podpisania traktatu przewodniczył prezydent Lech Kaczyński, w spotkaniu w Brukseli wzięli zaś udział premier Donald Tusk oraz Minister Spraw Zagranicznych. Wydaje się, że to właśnie

³⁶ J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Warszawa 1997, s. 105.

³⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08, „Monitor Polski” 2009, nr 32, poz. 478.

³⁸ P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne, Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 333.

kwestie reprezentacji Polski na spotkaniach Rady Europejskiej zogniskowały wzajemne relacje organów władzy wykonawczej³⁹.

W związku z brakiem możliwości polubownego rozwiązania spór stał się powodem wniosku Prezesa Rady Ministrów z 17 października 2008 roku do TK, zgłoszonego na podstawie art. 192 w zw. z art. 189 konstytucji oraz art. 53 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, o *rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu reprezentowania [na nich] stanowiska Państwa*⁴⁰. Został rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny orzekający w pełnym składzie, dwóch sędziów zgłosiło zdanie odrębne do postanowienia, a jeden do uzasadnienia postanowienia.

W postanowieniu⁴¹ TK stwierdził następująco: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 1 uzasadnienia). Trybunał przyjął zarazem, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał uznał, że obowiązek realizacji powinności współdziałania w ramach art. 133 ust. 3*

³⁹ A. Chojan, dz. cyt., s. 133.

⁴⁰ Spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej, <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/1136-spor-kompetencyjny-dotyczacy-okreslenia-centralnego-konstytucyjnego-organu-panstwa-ktory-upraw/>, 29.08.2016.

⁴¹ Postanowienie Trybunału... Treści zaczerpnięte z niniejszego postanowienia oznaczane będą w tekście głównym w postaci informacji w nawiasie – po cytowanym fragmencie – zawierającej nr punktu, z którego dana treść pochodzi.

konstytucji, tj. w zakresie polityki zagranicznej, ciąży przede wszystkim, choć nie tylko, na Prezydencie. Współdziałanie w ramach art. 133 ust. 3 oznacza, że *Prezydent nie może, kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu i stąd waga, jaką Konstytucja przywiązuje do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą. Prezydent nie może w organizacjach i organach międzynarodowych zajmować stanowiska sprzecznego ze stanowiskiem rządu, ze względu na znaczenie jednolitej polityki zagranicznej jako wyznacznika racji stanu* (pkt 6.3). Trybunał dodatkowo doprecyzował w postanowieniu znaczenie wyżej wymienionego przepisu, w kontekście posiedzeń Rady Europejskiej, stwierdzając następująco: *Wystąpienie w ramach Unii zagrożeń dla integralności terytoriów państw członkowskich jest w wysokim stopniu nierealne. Okoliczność ta istotnie zawęży potrzebę udziału Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej motywowanego stanem na straży "nienaruszalności i niepodzielności terytorium" Rzeczypospolitej.*

Zgodnie z postanowieniem Prezydent jest uprawniony do podejmowania decyzji o swoim udziale w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej, gdy uzna to za celowe dla realizacji swoich konstytucyjnych zadań. Mimo wszystko to w kompetencji rządu mieści się ustalenie stanowisk na posiedzenie Rady, a jedynym organem, który jest uprawniony do przedstawiania polskiego stanowiska, jest premier. Jak widać, Trybunał przytoczył konstytucyjne uprawnienia Prezydenta, premiera, a także dowartościował rolę Ministra Spraw Zagranicznych.

W nawiązaniu do sygnalizowanych w niniejszych rozważaniach zmian, związanych z terminologią głowy państwa jako reprezentanta w stosunkach międzynarodowych, w orzeczeniu dokonano rozróżnienia ustrojowej pozycji Prezydenta jako *najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej* od pozycji *reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych* i stwierdzono, że nie są to pojęcia

tożsame. Jak podkreślono, konstrukcja *reprezentanta państwa* jest wyrazem oczywistego atrybutu każdej republikańskiej głowy państwa i nie ma w polskich warunkach ustrojowych znaczenia odmiennego niż ów klasyczny atrybut. W postanowieniu czytamy następująco: *Konstrukcja konstytucyjna jest wyrazem założenia, że Prezydent jest włączony w prowadzenie polityki zagranicznej, ale w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonym, zaś wykonując swe zadania i kompetencje, jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem* (pkt 5.9.).

Orzeczenie kończące spór na linii Prezydent – Prezes Rady Ministrów zyskało miano salomonowego, obie strony uznały je bowiem za satysfakcjonujące⁴². Późniejsza praktyka polityczna pokazała, że nie rozstrzygnęło wszelkich wątpliwości, które mogą powstawać na tle podziału zadań w sferze polityki zagranicznej. W ślad za tym pojawiły się pytania: *Czy Prezydent ma prawo do podejmowania działań zagranicznych w obszarze swych konstytucyjnych zadań? Skoro TK przyznał, że Prezydent może podjąć decyzję o swym udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej, »o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji«, to czy jego aktywność może sprowadzać się do reprezentowania stanowiska RP, przyjętego na posiedzeniu Rady Ministrów?*⁴³.

Warto dodać, że w odpowiedzi na permanentny spór wokół postanowień konstytucji, dotyczących reprezentacji i współdziału Prezydenta w procesie polityki zagranicznej, pojawiły się projekty zmian, przedkładane zarówno przez sejmowe ugrupowania, w pierwszej kolejności PiS oraz PO⁴⁴, jak również inne organy państwowe, m.in. rzecznika praw obywatelskich. Przykładem inicjatywy w tej sfe-

⁴² R. K. Tabaszewski, dz. cyt., s.67.

⁴³ J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” nr 6/2010, s. 8.

⁴⁴ Pełen przegląd propozycji zmian w ustawie zasadniczej oraz projektów Konstytucji w VI kadencji sejmu przedstawia R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.

rze może być przedłożenie w 2009 roku przez Rzecznika Praw Obywatelskich Jana Kochanowskiego projektu zmian w konstytucji. Projekt zawierał trzy odmienne koncepcje rządów: 1) system parlamentarno-gabinetowy z dwuizbowym parlamentem i ograniczoną rolą prezydenta, 2) system parlamentarno-gabinetowy z jednoizbowym parlamentem oraz 3) system prezydencki z wyeksponowaną pozycją głowy państwa⁴⁵.

Praktyka stosowania konstytucji w warunkach dualnej egzekutywy – od szczytu Rady Europejskiej⁴⁶ w Brukseli w 2007 roku do spotkania na Malcie w 2015 roku

Analizując blisko dwie dekady obowiązywania konstytucji z 1997 roku oraz orzecznictwa TK, nie sposób pominąć politycznej praktyki stosowania jej przepisów. Orzeczenie TK wydane w związku ze sporem, jaki zaistniał w płaszczyźnie spraw zagranicznych między Prezydentem Lechem Kaczyńskim a rządem Donalda Tuska, pomimo zadowolenia deklarowanego przez obie strony, nie rozstrzygnęło wątpliwości, które pojawiały się w związku z reprezentacją Polski.

Począwszy od szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w grudniu 2007 roku, poprzez posiedzenia zwołane kolejno w czerwcu, we wrześniu i w październiku 2008 roku, do spotkań w 2009 roku sprawy reprezentacji nieustannie stanowiły pole konfliktu pomiędzy dwoma ośrodkami władzy wykonawczej. Rywalizacja w sferze kształtowania polityki zagranicznej i reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych była niewątpliwie wynikiem odmiennych poglądów na temat priorytetów tej polityki i ocenie sytuacji geopolitycznej państwa. Trudno jednak nie zgodzić się z Robertem Tabaszewskim, który podnosił, że w znacznej mierze partycypacja Pałacu Prezydenckiego w systemie koordynacji polityki europejskiej zależy od własnych przekonań i indywidualnych zdolności osoby sprawu-

⁴⁵ Trzy propozycje projektów nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2009, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12518762420.pdf>, 21.07.2016.

⁴⁶ Kompetencje i skład Rady Europejskiej. Por. J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumsk, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

jącej urząd pierwszej osoby w państwie⁴⁷. Wynika to zarówno z przywołanych uprawnień konstytucyjnych i zwyczajowych, jak również ze stylu prezydentury, który zgodnie z koncepcją Tomasza Słomki może być klasyfikowany jako styl bierny bądź styl aktywny⁴⁸. W ramach pierwszego z nich głowa państwa *wykonuje głównie obowiązki konstytucyjne, nie starając się być podmiotem żywo uczestniczącym w życiu politycznym lub kreującym to życie*⁴⁹. Styl aktywny oznacza sytuację, w której Prezydent twórczo wpływa i inspiruje różne dziedziny życia politycznego w państwie. Poza przywołanym stylem prezydentury skala i charakter działań głowy państwa implikowane są przez tzw. czynnik osobowościowy⁵⁰, który niewątpliwie odgrywał zasadniczą rolę we współdziałaniu bądź jego braku w sprawach zagranicznych w polskiej praktyce koabitacji⁵¹. Jednocześnie ten sam czynnik osobowościowy będzie decydował o zaangażowaniu Prezesa Rady Ministrów w politykę zagraniczną, a zwłaszcza możliwości wypracowania przez niego i podległą mu Radę Ministrów ram kooperacji w tej płaszczyźnie z głową państwa.

Trzyletni okres sprawowania urzędu przez Prezydenta Lecha Kaczyńskiego i koabitacji zakończył się wraz z tragicznymi wydarzeniami w Smoleńsku i śmiercią Prezydenta oraz towarzyszących mu przedstawicielami władz i organów państwowych 10 kwietnia 2010 roku. Rozbieżność stanowisk w sprawach zagranicznych, w tym oficjalnych wizyt i bilateralnych spotkań także w tym przypadku zadecydowała o braku spójnych działań Prezydenta oraz Rady Ministrów⁵². Negatywną kon-

⁴⁷ R. Tabaszewski, dz. cyt., s. 64.

⁴⁸ T. Słomka, *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” t. 71, 2005, nr 6, s. 46.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ J. S. Levy, *Psychologia polityczna a polityka zagraniczna*, [w:] D.O. Sears, L. Huddy, R. Jervis (red.), *Psychologia polityczna*, Kraków 2008, s. 229-258.

⁵¹ J. Sielski, *Osobowość polityczna jako kategoria analizy decyzyjnej*, [w:] M. Pietraś i in. (red.), *Teoria i praktyka stosunków międzynarodowych. Dziedzictwo intelektualne Profesora Ziemowita Jacka Pietrasia*, Lublin 2014, s. 287.

⁵² Warto wspomnieć o kwestiach organizacyjnych przygotowań udziału głowy państwa w uroczystościach i ceremoniach, które w znaczącej mierze spoczywają na Ministerstwie Spraw Zagranicznych. A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 2009, s. 149 i n.

sekwencją dwuwładzy egzekutywy, obserwowaną zwłaszcza w latach 2007–2010, pozostawał chaos kompetencyjny, niestabilność władzy oraz rozproszenie odpowiedzialności politycznej, w pełni uzasadniając określenie tego okresu koabitacji jako *permanentnej walki*⁵³.

Po wyborach prezydenckich urząd objął 6 sierpnia 2010 roku marszałek sejmu Bronisław Komorowski, dotychczasowy poseł PO. Pięć lat jego prezydentury oraz współzrądzów ugrupowania politycznego, z którego Prezydent się wywodził, jasno wykazały akceptowany przez obie strony podział zadań i kompetencji w sprawach zagranicznych. Zasadniczo inicjatywę w sferze kształtowania polityki zagranicznej oraz wyłączności jej prowadzenia przejęła strona rządowa wraz z Premierem Donaldem Tuskiem i Ministrem Spraw Zagranicznych Radosławem Sikorskim. Rosnąca pozycja tego ostatniego, przejawiająca się w zmianach instytucjonalnych, w tym połączeniu Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, zdecydowała o znacznej samodzielności ministra w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa. To niewątpliwie miało wpływ, zwłaszcza zagranicą, na utożsamianie reprezentacji Polski z osobami premiera i wspomnianego ministra, kosztem uprawnień głowy państwa w tej sferze. Innymi słowy doszło w pewnym stopniu do zaanektowania decyzyjności w zakresie reprezentacji przez organy wchodzące w skład Rady Ministrów. Prezydent spełniał rolę reprezentanta państwa, wyłącznie w ramach stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów, choć wymaga podkreślenia zaangażowanie Prezydenta w tworzenie nowej strategii bezpieczeństwa państwa⁵⁴.

⁵³ B. Dziemidok-Olszewska, *Koabitacja w perspektywie porównawczej na przykładzie V Republiki Francuskiej i III Rzeczypospolitej*, [w:] W.Paruch, P. Maj, T. Koziełto (red.), *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, Rzeszów 2010, s. 73-90.

⁵⁴ Zob. *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>, 19.08.2016.

Do kolejnego sporu wokół konstytucyjnych uprawnień, dotyczących kształtowania polityki zagranicznej i potencjalnego udziału w tym procesie głowy państwa, doszło już na początku prezydentury Andrzeja Dudy. Swoją funkcję objął z dniem 6 sierpnia 2015 roku, rozpoczynając krótki, bo kilkumiesięczny okres koabitacji. Już na samym początku doszło do rozdziewięku pomiędzy Prezydentem i rządem Ewy Kopacz w interpretacji przepisów konstytucji co do uprawnień egzekutywy w polityce zagranicznej. Sprzeczność tę dodatkowo potęgowała całkowicie odmienna wizja celów polityki zagranicznej, priorytetów i instrumentów⁵⁵. Już w pierwszych miesiącach swojego urzędowania Prezydent wykazywał dużą aktywność w stosunkach międzynarodowych, przejawiającą się zarówno w spotkaniach bilateralnych, jak również w spotkaniach o charakterze wielostronnym, zwłaszcza w ramach Grupy Wyszehradzkiej⁵⁶. Przejawem odrębnego od stanowiska rządu była wypowiedź głowy państwa w trakcie wizyty w połowie września 2015 roku w Wielkiej Brytanii. Prezydent Andrzej Duda w rozmowie z brytyjskim premierem Davidem Cameronem podkreślał: *Zgodziliśmy się, że trzeba przede wszystkim zwalczać przyczyny tego, co powoduje, że ci ludzie zmierzają do Europy*⁵⁷.

Zarzewiem kolejnego konfliktu we wzajemnych relacjach Prezydenta i Rady Ministrów stało się wyznaczone przez Prezydenta na 12 listopada 2015 roku pierwsze po wyborach parlamentarnych posiedzenie Sejmu, na którym zgodnie z konstytucją dotychczasowy premier winien złożyć dymisję. W tym samym dniu zwołane zostało nieformalne spotkanie Rady Europejskiej na Malcie w związku z napływem uchodźców do państw UE. W konsekwencji, pojawiły się przedstawiane przez premier Ewę Kopacz i Prezydenta Andrzeja Dudę konkurencyjne propozy-

⁵⁵ Różnice ujawniały się już podczas kampanii prezydenckiej i dotyczyły m.in. stosunków polsko-niemieckich, polsko-rosyjskich, polityki europejskiej, kończąc na tzw. kwotach uchodźców.

⁵⁶ Wizyty zagraniczne Prezydenta RP, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/page,13.html>, 10.07.2016.

⁵⁷ Tamże.

cje polskiej reprezentacji w spotkaniu⁵⁸. Spór nie zakończył się kompromisem i w konsekwencji stanowisko Polski reprezentowane było przez premiera Czech⁵⁹. Przywołana rywalizacja dwóch ośrodków władzy może świadczyć o instrumentalnym traktowaniu kwestii reprezentacji, w tym polityki europejskiej zarówno przez głowę państwa, jak również ówczesny rząd.

Konkludując praktykę stosowania konstytucji w zakresie konstytucyjnych uprawnień egzekutywy w polityce zagranicznej, warto zasygnalizować nowe – nieprzewidziane konstytucyjnie okoliczności. Mają one związek z działalnością bezpośrednio związaną z polityką zagraniczną poza konstytucyjnych podmiotów, np. szefa rządzącej partii w polityce zagranicznej państwa. Uwzględniając bezpośrednie spotkania Jarosława Kaczyńskiego z organami obcych państw (np. Premierem Węgier), można tu mówić o zw. Dyplomacji przedstawicieli parlamentu, która jest traktowana jako komponent procesu implementacji polityki zagranicznej państwa⁶⁰.

Wnioski

Obowiązywaniu konstytucji od samego początku towarzyszą krytyka i postulaty przeformułowania przepisów ustawy zasadniczej. Argumentem przemawiającym za ewentualnymi zmianami jest wspomniana już wyżej nieprecyzyjność, zwłaszcza w zakresie potencjalnego udziału Prezydenta we współkształtowaniu polityki zagranicznej państwa. Wydaje się jednak, zwłaszcza w obliczu dość jednolitego stanowiska doktryny prawa konstytucyjnego, że obowiązujące przepisy nie wymagają

⁵⁸ Prezydent wystąpił do ustępującej premier z propozycją pisemnego złożenia dymisji, odchodzący rząd proponował udział Prezydenta w spotkaniu, z kolei w liście do marszałka seniora Kornela Morawieckiego w sprawie pierwszego posiedzenia Sejmu zaproponowano przesunięcie terminu pierwszego posiedzenia. M. Kowalczyk, *Prezydent: premier może złożyć dymisję pisemnie*, „Rzeczpospolita”, 11.11.2015.

⁵⁹ M. Kowalczyk, Premier Czech potwierdza. Będzie reprezentował Polskę, „Rzeczpospolita” 11.11.2015.

⁶⁰ Jakkolwiek nie sposób pominąć roli J. Kaczyńskiego w procesie kreowania polityki zagranicznej, w tym wyznaczaniu jej celów i sposobu realizacji.

doprecyzowania, chyba że implikacją do ich zmiany ma być wyznaczenie innej niż dotychczas pozycji ustrojowej głowy państwa, a w ślad za tym pozostałych ośrodków władzy, ze szczególnym uwzględnieniem Rady Ministrów oraz jej Prezesa. Zmiana ustrojowa polegająca na wprowadzeniu systemu prezydenckiego (półprezydenckiego) stanowiłaby uzasadnienie dla takiego przeformułowania postanowień. Jednak po blisko dwudziestu latach obowiązywania konstytucji można zauważyć, że instrumentalne stosowanie jej przepisów obecne było w działaniach większości obecnych w polityce ugrupowań. Jak słusznie podnosił Piotr Winczorek: „*Konstytucja RP z 1997 r., mimo swych niedoskonałości, nie jest czynnikiem wywołującym sam przez się napięcia i konflikty polityczne. Do tego, aby konflikty takie się pojawiły, potrzebni są politycy, którzy nie chcą lub nie potrafią ich unikać*”⁶¹. Tym samym, poza czynnikami ustrojowymi i politycznymi, istotną determinantą współpracy bądź jej braku w relacjach pomiędzy rządem oraz głową państwa w sytuacji koabitacji pozostają animozje wynikające zarówno ze stylu sprawowania funkcji, względów osobowościowych, jak również zainteresowania w znalezieniu płaszczyzny porozumienia i kooperacji w sferze polityki zagranicznej.

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza przepisów Konstytucji RP z 1997 roku oraz sposobu ich realizacji w zakresie polityki zagranicznej Polski w perspektywie prawie dwóch dekad doświadczeń jej obowiązywania. Ustawa zasadnicza dokonuje podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, powierzając prowadzenie polityki zagranicznej państwa Radzie Ministrów. W przyjętym ustawą zasadniczą dualnym modelu egzekutywy zadania w sferze reprezentowania państwa posiada Prezydent, co w konsekwencji może budzić wątpliwości wystąpienia dublowania kompetencji i stanowić przestrzeń dla konfliktów między głową państwa a rządem.

⁶¹ P. Winczorek, *Głowa w ramach, Konstytucyjne uprawnienia prezydentów*, „Polityka” 13.10.2008.

Analizę rozpoczyna charakterystyka pozycji ustrojowej Rady Ministrów oraz Prezydenta w świetle przepisów konstytucji. W dalszej części uwagę poświęcono postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 2009 roku, w którym określono zasady delimitacji zadań obu organów w sferze reprezentacji państwa w posiedzeniach Rady Europejskiej. Przedmiotem niniejszego artykułu jest również próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie przepisy konstytucji warunkują współdziałanie lub rywalizację organów egzekutywy w procesie kształtowania oraz prowadzenia polityki zagranicznej od momentu wejścia w życie konstytucji z 1997 roku, ze szczególnym uwzględnieniem okresów koabitacji.

RESPONSIBILITIES AND COMPETENCIES OF THE PRESIDENT AND THE GOVERNMENT IN THE FOREIGN POLICY AREA IN THE LIGHT OF THE POLISH CONSTITUTION FROM 1997 – FROM COOPERATION TO COMPETITION

Abstract

This article is an analysis of the Polish legal system and its influence on the state foreign policy. Idiosyncrasy of constitutional system and division of competences within foreign policy between main actors is substantial to understand Poland's international activity. The article discusses the role of the government and the president in the perspective of their constitutional rights. In the light of the Constitution of 2 April 1997, the right to conduct the Polish foreign policy belongs mainly to the Council of Ministers, although the role of the president in the sphere of state activity is also recognised. According to Article 126 of the Constitution, the President of the Republic of Poland is the supreme representative of the Republic of Poland and the guarantor of the continuity of the state authority. The president and the government ought to cooperate in international relations, however president's real power depends mostly on the situation on the political scene. When the president and the government descend from the opposite par-

ties (phenomenon of cohabitation), the domain of foreign affairs may become the scene of conflicts and competitions between these two actors. The lack of clear division of the government and the president competences in the area of foreign policy, as well the Polish tradition of wider presidential prerogatives in the area of the external affairs have caused many problems in the process of creation and implementation of the Polish foreign policy in the past twenty years.

Bibliografia:

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08, „Monitor Polski” 2009, nr 32 poz. 478.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 19 poz. 101).

Literatura naukowa:

R. Balicki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. Balicki i in. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2014.

R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wrocław 2010.

B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.

A. Chojan, *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013, nr 1 (40).

A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.

R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.

R. Chruściak, *Spór o konstytucyjne kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Politologiczne” vol. 19, Warszawa 2011.

B. Dziemidok- Olszewska, *Koabitacja w perspektywie porównawczej na przykładzie V Republiki Francuskiej i III Rzeczypospolitej*, [w:] W. Paruch, P. Maj, T. Koziełło (red.), *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, Rzeszów 2010.

A. Dudek, *System decyzyjny w polityce zagranicznej Polski okresu tranzycji (1989-1992). Mechanizmy, procedury i instytucje, praktyka*, Wrocław 2012.

- R. Glajcar, *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji po 1989 roku w świetle tradycyjnych modeli rządów*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” nr 1/2005, Katowice 2005.
- R. Glajcar, *Relacje Prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] R. Glajcar, M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r.*, Warszawa 2006.
- M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Ł. Jakubiak, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Kraków 2010.
- M. Kowalczyk, *Prezydent: premier może złożyć dymisję pisemnie*, „Rzeczpospolita” 11.11.2015.
- M. Kowalczyk, *Premier Czech potwierdza. Będzie reprezentował Polskę*, „Rzeczpospolita” 11.11.2015.
- A. Kuczyńska, *Dyplomacja Francji: ewolucja relacji na osi władzy Elysée–Matignon w układzie koabitacji*, Przegląd Politologiczny, 2012, nr 1, s. 41-58.
- J. S. Levy, *Psychologia polityczna a polityka zagraniczna*, [w:] D.O. Sears, L. Huddy, R. Jarvis, (red.), *Psychologia polityczna*, Kraków 2008.
- L. Mażewski, *Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, zesz. 3, 2009, s. 9.
- R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998.
- A. Nowak-Far, *Spory kompetencyjne między organami władzy państwowej w sferze polityki zagranicznej*, [w:] S. Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej i NATO*, Warszawa 2010.
- A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 2009.
- B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- R. Podgórzeńska, *Problem koabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej*, [w:] R. Podgórzeńska (red.), *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Toruń 2009.
- G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce: studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002.
- P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- P. Sarnecki, *Uwaga nr 4 do art. 133 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, t. I.
- M. Sidor, K. A. Kuć-Czajkowska, J. Wasił, *Wpływ rozwiązań przyjętych w kodeksie wyborczym na zjawisko koabitacji w gminach*, „Polityka i Społeczeństwo” t. 3/13, 2015, s. 151-164.
- J. Sielski, *Osobowość polityczna jako kategoria analizy decyzyjnej*, [w:] M. Pietraś i in. (red.), *Teoria i praktyka stosunków międzynarodowych. Dziedzictwo intelektualne Profesora Ziemowita Jacka Pietrasia*, Lublin 2014.

- T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku: ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- T. Słomka, *Relacje ustrojowe organów egzekutywy*, „Kontrola Państwowa” t. 53, 2008, nr 5 (322), s. 60-73.
- T. Słomka, *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 45–58.
- R. Stemplowski, *O konstytucyjnym pojęciu prowadzenia polityki państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4 (81), s. 229-253.
- W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2009.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014.
- R. K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska VOL. XVIII, 1 Sectio K, Lublin 2011, s. 51-66.
- Trzy propozycje projektów nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2009, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12518762420.pdf>, 21.07.2016.
- A. Umińska-Woroniecka, *Stosunki polsko-słowackie*, [w:] E. Pałka (red.) *Współczesna Słowacja: sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa*, Wrocław 2010.
- J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Warszawa 1997.
- P. Winczorek, *Głowa w ramach, Konstytucyjne uprawnienia prezydentów*, „Polityka” 13.10.2008.
- H. Zięba-Załucka, *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] H. Zięba-Załucka, *System organów państwowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

Źródła internetowe:

- Wizyty zagraniczne Prezydenta RP, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/page,13.html>, 10.07.2016.

Marek Górka

WOLNOŚĆ CZY BEZPIECZEŃSTWO? PRZYSZYNEK DO ROZWAŻAŃ NA PRZYKŁADZIE USTAWY O DZIAŁANIACH ANTYTERRORYSTYCZNYCH Z DNIA 10 CZERWCA 2016 ROKU

Słowa kluczowe:

antyterroryzm, bezpieczeństwo, inwigilacja, Patriot Act, Freedom Act, wolność, prywatność, prawo, ustawa

Wprowadzenie

Istotą polityki antyterrorystycznej jest zapobieganie zagrożeniom, co oznacza zwalczanie aktów terrorystycznych u samych ich źródeł. Rządy wielu krajów zagrożonych atakiem terrorystycznym wciąż poszukują skutecznego sposobu, aby zapobiec zamiarom terrorystów i zdemaskować je na czas. Obecnie uznaje się, że monitorowanie komunikacji telefonicznej oraz internetowej jest jednym z najbardziej skutecznych sposobów walki z terroryzmem¹.

W ostatnich latach międzynarodowe bezpieczeństwo stało się jednym z najbardziej dyskutowanych zagadnień z powodu m. in. wzrostu licznych zamachów terrorystycznych. Drugim czynnikiem wywołującym wiele kontrowersji jest funkcjonowanie służb antyterrorystycznych, które stosują rozmaite narzędzia i techniki, tworząc w ten sposób nowe, wyjątkowe problemy etyczne i prawne. Siła oraz zakres oddziaływania środków polityki antyterrorystycznej bywają często niewspółmierne i nieproporcjonalne do zagrożeń. W tym przypadku najczęściej pogwałcane zostają prawa i swobody obywatelskie. Wątpliwości, które powstają

¹ M. Dorn, *Human rights and civil liberties in the war on terror: Restoring the Rule of Law and US Credibility*, [w:] *Overview of United States of America's National Security Strategy 2009: Counter-terrorism Policy Recommendations and Implications*, National Security Strategy 2009, s. 155.

przy analizie tych dwóch wartości, pobudzają również do refleksji nad pytaniem, na ile państwo jest zagrożone terroryzmem, a na ile samo jest agresorem. Innymi słowy co jest większym zagrożeniem dla demokracji: terroryści czy też prawo ograniczające wolność obywateli w imię bezpieczeństwa.

Po wielu licznych zamachach terrorystycznych, mających miejsce na terenie krajów europejskich w 2015 i 2016 roku oraz w kontekście przygotowań do dwóch ogromnych wydarzeń na terenie Polski, tj. szczytu NATO oraz Światowych Dni Młodzieży, pojawiły się pytania, czy istniejące zapisy prawne pozwalają prawidłowo zabezpieczyć państwo wobec możliwych zagrożeń.

Współczesne procesy i wydarzenia, które zdeterminowały rzeczywistość polityczną, np.: groźby zamachów terrorystycznych oraz możliwość masowej migracji, wzbudziły pytania dotyczące rozumienia bezpieczeństwa w kontekście praw człowieka. Analiza badawcza dokonana została na płaszczyźnie ustawy antyterrorystycznej z 2016 roku i stanowi okazję do wyznaczenia granicy pomiędzy prawem obywateli do wolności a prawem do poczucia bezpieczeństwa. Celem niniejszej pracy jest próba opisu najbardziej kontrowersyjnych przepisów prawnych, które ujawniają rozbieżności między dwoma wartościami – wolnością i bezpieczeństwem². Część organizacji pozarządowych, jak np. Fundacja Panoptykon, Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Amnesty International, wykazują zaniepokojenie, czy ustawa nie podważa wartości konstytucyjnych takich jak: wolność słowa, prawo do prywatności oraz zrzeszania się. W artykule opisane zostały także wątpliwości, które zrodziły się przy okazji obowiązywania ustawy Patriot Act w Stanach Zjednoczonych, a które są analogiczne w kilku przypadkach do polskiej ustawy antyterrorystycznej.

² S. N. Herman, *The USA Patriot Act and the Submajoritarian Fourth Amendment*, Brooklyn Law School Legal Studies Research Papers Accepted Paper Series 2005, s. 2-14.

Temat artykułu bezpośrednio związany jest z próbą odpowiedzi na pytanie, czy możliwa jest do osiągnięcia równowaga pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem. Na marginesie rozważań poruszona zostaje również kwestia wyzwań, jakie nowe technologie stwarzają wobec prawa. W związku z powyższym rodzi się pytanie, jakie należy wprowadzić regulacje prawne, aby zapewniały one bezpieczeństwo, gwarantowały wolność, a jednocześnie odpowiadały na szybko dokonujące się zmiany technologiczne.

Związek pomiędzy ochroną wolności a gwarancją bezpieczeństwa jest wyzwaniem, przed którym stoi każde demokratyczne państwo. Problem ten doczekał się wielu opracowań na gruncie literatury naukowej w zakresie nauk zarówno o polityce, jak i o bezpieczeństwie. Kluczową pracę dla analizowanego tematu stanowi książka pt. *Idéologie sécuritaire et société de surveillance* autorstwa Erica Delbecque'a. Dysertacja zwraca uwagę na współczesne zagrożenia, które niekiedy pochodzą ze strony organizacji terrorystycznych, ale mogą być wynikiem działania aparatu państwa. Ważna dla badanego tematu jest także druga kwestia, dotycząca zrozumienia łatwości, z jaką przychodzi społeczeństwu podporządkowanie się decyzjom rządu w przypadku akceptacji prawa, które ogranicza swobody obywatelskie. Autor zwraca uwagę na ograniczenie indywidualnych swobód, co w ostateczności może doprowadzić do autorytarnego reżimu. E. Delbecque wskazuje także na poczucie zbiorowego lęku, pojawiającego się powodu braku w społeczeństwie zdolności intelektualnych do zrozumienia zagrożeń³. W ten sposób rodzące się oczekiwania społeczne, wypowiedzi polityków, a wraz z nimi tworzone prawo są często wynikiem emocjonalnych obrazów w środkach masowego przekazu. Warto w związku z tym zastanowić się, czy strach przed zagrożeniami może być elementem zmian w systemie politycznym. Toczona się debata na temat wyznaczania granicy między wolnością a bezpieczeństwem znajduje odzwierciedlenie

³ E. Delbecque, *Idéologie sécuritaire et société de surveillance*, Paryż 2015, s.102-114.

nie tylko na łamach publicystyki, lecz także w obszarze nauki. E. Delbecque ostrzega przed możliwymi nadużyciami rządu w imię walki z zagrożeniami terrorystycznymi. W związku z tym, czy mają rację przeciwnicy polskiej ustawy antyterrorystycznej z 2016 roku, mówiąc, że jest ona synonimem pokusy rządu w kierunku wprowadzenia autorytarnej władzy?

Kolejną publikacją korespondującą z tematem pracy, dotyczącym dylematów istniejących na styku bezpieczeństwa i wolności, jest praca autorstwa Bruce'a Schneiera *Data and Goliath. The Hidden Battles to Collect Your Data and Control Your World*. Książka dotyczy problemu nadzoru publicznego w epoce cyfrowej. Autor jako jeden z pierwszych analizuje dokumentację dotyczącą nadzoru Narodowej Agencji Bezpieczeństwa (NSA), którą upublicznił Edward Snowden. B. Schneier pokazuje dokładnie, jak wszystkie informacje generowane przez aplikacje w telefonach i komputerach, dotyczące np. lokalizacji, transakcji finansowych czy też wizyty u lekarza, są odczytywane w postaci cyfrowej, a każde wyszukiwanie jest odnotowywane i przechowywane. B. Schneier przekonująco dowodzi, że ludzka prywatność jest niezbywalnym prawem człowieka i stwierdza, że stały nadzór jest zbyt wysoką ceną za elektroniczną wygodę⁴.

Determinizm socjologiczny

Zagrożenia terrorystyczne wyprzedzają nie tylko kwestie zabezpieczeń w wymiarze fizycznym i operacyjnym, lecz także w sensie prawa, które według postawionej hipotezy jest swego rodzaju reakcją na rzeczywistość⁵. Przydatnym pojęciem określającym owe zjawisko jest determinizm socjologiczny, według którego decyzje zapadające w kręgach rządowych związane są ze zmianami zachodzącymi na poziomie społecznym. Innymi słowy system polityczny – a wraz z nim władza usta-

⁴ B. Schneier wyjaśnia różnicę między danymi i meta danymi (treść wiadomości e-mail to dane, wszystkie natomiast zapisy odnoszące się do nadawcy, odbiorcy i routingu to metadane).

⁵ K. Anderson, *Law and Terror*, „Policy Review” 2006, vol. 139, s. 5-9.

wodawcza – jest odzwierciedleniem nastrojów i preferencji panujących wśród obywateli⁶. Można odnieść wrażenie, że obecnie przeważają nastroje społeczne akceptujące działania antyterrorystyczne nawet kosztem swobód obywatelskich. Akceptacja ograniczenia wolności pojawia się z chwilą, kiedy bezpieczeństwo jest zagrożone. Należy jednak podkreślić, że ograniczenie swobód obywatelskich jest tożsame z naruszeniem wolności będącej fundamentem demokracji⁷.

W następstwie ataków z 11 września 2001 roku na World Trade Center i Pentagon kwestie bezpieczeństwa wyraźnie stały się o wiele ważniejsze w przekonaniu obywateli USA. Badania społeczne przeprowadzone miesiąc po atakach przez redakcję Wall Street Journal wykazały znacznie większą troskę o bezpieczeństwo publiczne niż o zachowanie prywatności⁸. Biorąc pod uwagę obawy społeczne przed zagrożeniami, które są naturalną i nieuniknioną reakcją na zaistniałe zamachy terrorystyczne, można przypuszczać, że rządy wielu państw – w atmosferze strachu – będą mogły łatwiej wprowadzać w życie przepisy antyterrorystyczne⁹. Pamiętać jednak należy również, że po tym, jak E. Snowden objawił amerykańskiej opinii publicznej zakres nadzoru elektronicznego, który stosowany był (lub nadal jest) przez tajne służby, obywatele USA zaczęli zupełnie inaczej oceniać wartość bezpieczeństwa i wolności w swojej hierarchii potrzeb¹⁰. Świadomość powszechnego szpiegostwa dokonywana przez NSA, a także surowy werdykt wydany wobec Bradley'a Manninga, który przekazał ponad 700 tys. plików do WikiLeaks- na te-

⁶ S. M. Lipset, S. Rokkan, *Party systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, Nowy Jork 1967, s. 15. Za: K. Knyżewski, *Partie i system partyjny w Polsce w okresie transformacji systemowej*, Warszawa 1998, s. 26.

⁷ C. Aradau, *Forget Equality? Security and Liberty in the „War on Terror”*, „Alternatives: Global, Local, Political” 2008, vol. 33/3, s. 293-314.

⁸ P. P. Swire, L. B. Steinfeld, *Security and Privacy After September 11: The Health Care Example*, „Minnesota Law Review” 2002, vol. 86, s. 104-109.

⁹ O. S. Kerr, *Internet Surveillance Law after the USA Patriot Act: The Big Brother that Isn't*, „Northwestern University Law Review” 2003, vol. 97/2, s. 607-610.

¹⁰ *La NSA contrainte de suspendre la surveillance téléphonique des Américains*, <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2015/06/01/32001-20150601ARTFIG00043-la-nsa-contrainte-de-suspendre-la-surveillance-telephonique-des-americains.php>, 26.06.2016.

mat m.in. kontrowersyjnych działań wojsk amerykańskich w Iraku, doprowadziły do zmiany poglądów przez amerykańską opinię publiczną¹¹.

Większość krajów europejskich – pod wpływem zamachów przeprowadzonych przez organizacje terrorystyczne – umieściło to zjawisko na czele swoich priorytetów w zakresie polityki bezpieczeństwa. 11 stycznia 2015 roku, po ataku islamistów na redakcję tygodnika „Charlie Hebdo”, odbył się wielki marsz ulicami Paryża, w którym wzięło udział także wielu przywódców państw. W tym dniu znaczna część francuskich polityków uczestniczących w protestach, jak m.in. minister Valérie Pécresse, wzywała publicznie do ustanowienia prawa wzorowanego na amerykańskiej ustawie Patriot Act. Wielu innych wpływowych polityków francuskich, jak np. Éric Ciotti, publicznie artykułowało potrzebę zwiększenia bezpieczeństwa kosztem wolności¹². Czy w związku z tym kwestia poczucia zagrożenia terroryzmem może mieć wpływ na kształt systemu politycznego państwa? Każde jedno tego typu wydarzenie determinuje nastroje społeczno-polityczne, zmuszając tym samym władze do podjęcia określonych decyzji lub wprowadzenia w życie nowych zapisów prawnych. Reasumując, lęki przed zagrożeniem oddziałują zarówno na polityków, jak i na społeczeństwo, wymuszając w ten sposób określone postawy¹³.

Patriot Act

Jednym z najważniejszych obowiązków demokratycznego rządu jest ochrona własnych obywateli. To stwierdzenie po 11 września 2001 roku stało się naczelną zasadą, która zdominowała dotychczasowy kompromis między dwiema wartościami,

¹¹ *In the secret state*, <http://www.economist.com/news/united-states/21582536-public-opinion-may-be-shifting-last-against-government-intrusiveness-secret>, 26.06.2016.

¹² Tamże.

¹³ *À l'UMP, l'idée d'un Patriot Act à la française ne fait pas l'unanimité*, <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/01/13/25002-20150113ARTFIG00125--l-ump-l-idee-d-un-patriot-act-a-la-francaise-ne-fait-pas-l-unanime.php>, 26.06.2016.

tj. wolnością a bezpieczeństwem. Demokratyczne zasady państwa zostały częściowo odsunięte na rzecz zwalczania zagrożeń terrorystycznych.

Po atakach terrorystycznych na Nowy Jork i Waszyngton Kongres USA uchwalił ustawę antyterrorystyczną zwaną Patriot Act. Ustawa ta, dotycząca zwalczania terroryzmu, dała rządowi szerokie uprawnienia pozwalające m.in. na prowadzenie nadzoru elektronicznego przez Internet. Zapis ten – zdaniem niektórych badaczy – jest jedną z niewielu dotychczas znanych ustaw w USA, które przyczyniły się do ograniczenia swobód obywatelskich znacznie bardziej niż jakkolwiek inny akt prawny zarówno przedtem, jak i potem¹⁴. Podobne głosy krytyki w stosunku do Patriot Act były i są również formułowane wobec polskiej ustawy antyterrorystycznej z 2016 roku. Głoszą one, że rząd nie powinien sprawować nad obywatelami większego nadzoru niż to potrzebne.

Debata nad Patriot Act, jaka przetoczyła się w przestrzeni publicznej, jest w rzeczywistości ilustracją bardziej ogólnego problemu dotyczącego prawa nadzoru elektronicznego. Techniki śledcze stosowane w operacjach antyterrorystycznych często wkraczają w sferę wolności obywateli¹⁵. Dostęp do informacji na temat społeczeństwa po 11 września 2001 roku często wiąże się z konfliktem między prawem do prywatności a interesem publicznym¹⁶.

Analitycy zauważyli, że ustawa Patriot Act narusza wiele przepisów konstytucyjnych, w tym pierwszą poprawkę do konstytucji¹⁷. Głosi ona, że: *żadna ustawa Kongresu nie może wprowadzić religii ani zabronić swobodnego praktykowania jej, ograniczać wolności słowa lub prasy ani prawa ludu do spokojnych zgromadzeń*

¹⁴ Tamże.

¹⁵ P. L. Bellia, *Surveillance Law Through Cyberlaw's Lens*, http://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1795&context=law_faculty_scholarship, 26.06.2016.

¹⁶ Ch. N. Davis, *Expanding Privacy Rationales Under the Federal Freedom of Information Act*, „Social Science Computer Review”, 2005, vol. 23/4, s. 453-462.

¹⁷ S. B. Bhattacharya, *Of Democracies, Wars and Responses to War: A Comparative Perspective on War and Security in India and the United States*, „India Quarterly: A Journal of International Affairs”, 2013, vol.69/3, s. 211-227.

lub do składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd¹⁸. Prawo do wypowiedzi i zrzeszania się, jakie gwarantuje pierwsza poprawka, wskazuje na ogromne trudności pogodzenia wolności obywatelskiej z nadzorem ze strony służb nad środowiskami uznawanymi za ekstremistyczne oraz nad wypowiedziami artykułowanymi zarówno na forum publicznym, jak i w cyberprzestrzeni¹⁹.

Inwigilacja, jaka objęła amerykańskie społeczeństwo, bezpośrednio naruszała także czwartą poprawkę, która głosi: *Prawa ludu do nietykalności osobistej, mieszkania, dokumentów i mienia nie wolno naruszać przez bezzasadne rewizje i zatrzymanie; nakaz w tym przedmiocie można wystawić tylko wówczas, gdy zachodzi wiarygodna przyczyna potwierdzona przysięgą lub zastępującym ją oświadczeniem. Miejsce podlegające rewizji oraz osoby i rzeczy podlegające zatrzymaniu powinny być w nakazie szczegółowo określone*²⁰. Patriot Act przewiduje prowadzenie przeszukania bez nakazu sądu na podstawie prawdopodobieństwa i podejrzeń, że określona osoba dopuściła się przestępstwa. W tym przypadku zarówno polska ustawa z 2016 roku, jak i amerykańska dają ogromne możliwości stosowania przez służby działań przeciwko każdemu, kto może być podejrzany o działania terrorystyczne.

Głównym argumentem krytyków Patriot Act był zarzut, że ustawa ogranicza wolność jednostki. Zwolennicy z kolei stwierdzali, że trudno jest ustalić właściwą równowagę między bezpieczeństwem a wolnością w tak niebezpiecznej rzeczywistości międzynarodowej²¹. Ustawa Patriot Act zaczęła odgrywać symboliczną

¹⁸ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html>, 26.06.2016.

¹⁹ Amerykańskie stowarzyszenie swobód ACLU (American Civil Liberties Union) uważa natomiast, że program ten jest ogromnym naruszeniem prywatności, bez istotnego wkładu w zwalczanie terroryzmu. Za: *La >>surveillance généralisée<< de la NSA jugée illégale*, <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2015/05/07/32001-20150507ARTFIG00292-la-surveillance-generalisee-de-la-nsa-jugee-illegale.php>, 26.06.2016.

²⁰ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*...

²¹ D. L. Hudson, *Debate on Patriot Act and First Amendment continues*, „Bismarck Tribune”, 11 września 2011, s.6.

rolę w debacie na temat tego, czy poufność informacji przechowywanych w cyberprzestrzeni może być w wystarczającym stopniu gwarantowana. Przepisy regulujące nadzór elektroniczny nie mogą być też – co często się zdarza – jednostronnie interpretowane. Patriot Act jest również dobrym przykładem prawa antyterrorystycznego zawierającego wiele zabezpieczeń krajowych, jak np. nadzór w cyberprzestrzeni, który pomaga w zapewnieniu bezpieczeństwa. Ponadto ustawa odegrała kluczową rolę w przełamywaniu barier między różnymi organami ścigania, zwiększając tym samym efektywność wymiany informacji²².

Ustawa dotyczy więc nie tylko walki z terroryzmem, ale obejmuje także zbieranie danych. NSA gromadziło i przechowywało prawie dwa miliardy e-maili, rozmów telefonicznych oraz innych codziennych informacji²³. Jednak niewiele można powiedzieć, jak często rząd USA faktycznie korzystał z opisanych uprawnień. Wynika to częściowo z natury tajnych programów, które niewiele informują o tym, czy kompetencje NSA wynikające z Patriot Act były użyteczne w marginalizowaniu zjawiska terroryzmu²⁴.

W tym miejscu warto zastanowić się, czy polska ustawa o działaniach antyterrorystycznych z 2016 roku jest zbieżna z zasadami zapisanymi w Patriot Act. Przeciwnicy ustawy szczególnie obawiają się nadużyć służb kontrwywiadowczych takich jak ABW. Informacje upublicznione przez E.Snowdena pokazały, w jakim zakresie agencja wywiadu USA wykorzystwała przepisy Patriot Act do zbierania danych i metadanych użytkowników Internetu na całym świecie²⁵. Jednym z podobieństwem między Patriot Act a polską ustawą o działaniach antyterrorystycznych

²² B. J. Goold, *Privacy, Identity and Security*, [w:] B. Goold & L. Lazarus (red.), *Security and Human Rights*, Portland 2007, s. 45-72.

²³ G. A. Sinha, *NSA Surveillance Since 9/11 and the Human Right to Privacy*, „Loyola Law Review” 2014 r., vol. 59, s. 863-867.

²⁴ *Let a little sunshine in*, <http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2015/06/patriot-act-0>, 26.06.2016.

²⁵ *7 questions des internautes sur la loi Renseignement (et nos réponses)*, <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2015/05/05/32001-20150505ARTFIG00233-7-questions-des-internautes-sur-la-loi-renseignement-et-nos-reponses.php>, 26.06.2016.

jest ułatwienie służbom podsłuchiwania osób podejrzanych o terroryzm, w tym również w Internecie²⁶. Obie ustawy są wobec siebie zbieżne, nie tylko pod względem kontrowersji, jakie wywołują. Ich podobieństwo wynika także z faktu, że znacznie zwiększyły uprawnienia tajnych służb, szczególnie w odniesieniu do zbierania informacji na temat własnych obywateli.

Zbiór metadanych telefonicznych NSA był najbardziej krytykowanym środkiem nadzoru ustanowionym na podstawie Patriot Act. Nowa ustawa Freedom Act z 2015 roku przenosi przechowywanie metadanych do firm telekomunikacyjnych, aby rozwiać obawy obywateli związane z rozbudowanym nadzorem rządu. Władze w nowej sytuacji mają dostęp do danych pod warunkiem otrzymania zgody przez sąd²⁷.

Obecne działania antyterrorystyczne w USA wprowadzone zostały w ramy prawne nowej ustawy, należy jednak zauważyć, że część działalności wywiadowczej skierowanej przeciwko terroryzmowi odbywa się na pograniczu legalności. Dużym wyzwaniem jest sama natura tajnych akcji, które nie mogą być ujawniane opinii publicznej, ani też nie mogą być przez nią kontrolowane. Z drugiej strony poufność na płaszczyźnie działalności służb może stanowić okazję do nadużyć uprawnień, a także do ukrywania przypadków łamania prawa. Specjalistyczne usługi muszą być pod kontrolą oraz mieć autoryzację i uznanie niezależnych organów do stosowania środków niezbędnych do pracy służb. Prawo musi także gwa-

²⁶ Taubira: *la France n'a pas choisi le „Patriot Act”*, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/02/10/97001-20150210FILWWW00024-taubira-la-france-n-a-pas-choisi-le-patriot-act.php>, 26.06.2016.

²⁷ W czerwcu 2015 roku – dwa lata po pierwszych informacjach od Edwarda Snowdena – NSA straciła część ze swoich narzędzi operacyjnych, a przede wszystkim możliwość zbierania danych telefonicznych. Obecne prawo – zdaniem części badaczy – lepiej chroni prywatność obywateli przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego. Ten akt prawny ma na celu ograniczenie uprawnień NSA do gromadzenia metadanych rozmów telefonicznych. Operatorzy będą przechowywać dane zamiast NSA. Za: *Les États-Unis réforment les écoutes de la NSA*, <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2015/06/03/32001-20150603ARTFIG00085-les-etats-unis-reforment-les-ecoutes-de-la-nsa.php>, 26.06.2016.

rantować, że system antyterrorystyczny nie będzie wypaczony, tzn., że środki wywiadowcze nie zostaną zastosowane do celów innych niż walka z terroryzmem.

Podsumowując, ustawa Freedom Act zatrzymała masowe zbieranie zapisów telefonicznych przez NSA. W ramach odnowionej reguły metadane będą przechowywane przez operatorów telekomunikacyjnych, a nie rząd. Urzędnicy mogą wystąpić o skorzystanie z danych, z jednoczesnym podaniem konkretnego terminu wyboru i na podstawie podejrzenia, że informacje są związane z międzynarodowym terroryzmem²⁸.

Technologia i informacje

Służby wywiadowcze i kontrwywiadowcze wykorzystują technologię w celu zbierania informacji, które następnie są przechowywane i analizowane. Gromadzenie informacji na temat możliwych zagrożeń może w wielu przypadkach prowadzić do przekraczania granic prywatności. Z tego też powodu pojawiają się w przestrzeni publicznej niepokojące sygnały na temat nadużywania uprawnień przez przedstawicieli władzy²⁹. Służby mają szerokie możliwości dotarcia do wiedzy na temat tego, co obywatele robią, myślą czy planują³⁰. Sieci komunikacyjne są cechą współczesnego stylu życia. Wiele milionów samych Europejczyków korzysta z systemu pocztowego, sieci telefonicznej i Internetu do komunikowania się ze sobą. Globalna sieć łączności pozwala użytkownikom na wysyłanie, odbieranie i przechowywanie informacji³¹. Niestety sieci łączności mogą być wykorzystywane przez terrorystów bądź też przestępców, konspiratorów, stwarzających zagrożenia, oszustwa lub angażujących się w niezliczone inne działania przestępcze.

²⁸ A little sunshine,

<http://www.economist.com/news/united-states/21653648-modifications-patriot-act-are-modest-welcome-little-sunshine>, 26.06.2016.

²⁹ D. J. Solove, *Nothing to Hide. The False Tradeoff between Privacy and Security*, New Haven & London 2011, s. 1-18.

³⁰ Tamże.

³¹ O. S. Kerr, dz. cyt., s. 607-610.

W następstwie zamachów terrorystycznych większy nacisk położono na działania w cyberprzestrzeni, w której uzyskanie nieautoryzowanego dostępu do informacji może wywołać ogromne konsekwencje w rzeczywistości. Tym samym bezpieczeństwo cybernetyczne ma ogromne znaczenie dla ochrony infrastruktury krytycznej. Takie dziedziny jak telekomunikacja, system elektroenergetyczny czy system bankowy mogą ulec awarii na skutek działań terrorystycznych w cyberprzestrzeni³². Ponadto Internet stanowi często narzędzie komunikacji dla grup terrorystycznych, a także jest skutecznym sposobem propagowania określonych ideologii.

Zdaniem badaczy to właśnie Internet jest głównym obszarem, w którym następuje proces radykalizacji przyszłych terrorystów³³. Okazuje się on skutecznym narzędziem indoktrynacji przeprowadzanej przez radykalne grupy. Z tego też powodu zrozumiałe wydaje się zastosowanie technik nadzoru przez służby państwowe. Zapisy rozmów telefonicznych czy e-maili mogą zawierać ważne wskazówki dla organów ścigania³⁴. Współczesne rządy mają więcej informacji o swoich obywatelach niż kiedykolwiek i mogą stosować je w różnych celach. Podobnie jak służby wywiadowcze, które identyfikują wybrany problem za pomocą m.in. zapytań stawianych przez użytkownika w przeglądarce internetowej. Wynika to częściowo z faktu, że obecne zagrożenia mają znacznie częściej swoje źródła wśród osób indywidualnych niż ze strony państw, celem nadzoru jest więc społeczeństwo, a nie rządy³⁵.

Po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 roku władze wielu krajów zaczęły gromadzić więcej informacji o ludziach i angażować coraz więcej środków nadzoru w stosunku do swoich obywateli. Warto zauważyć, że powszechność monitoringu w przestrzeni miejskiej wpływa m.in. na brak anonimowości, nie mniej

³² P. P. Swire, L. B. Steinfeld, dz. cyt., s. 104-109.

³³ *7 questions des internautes sur la loi Renseignement (et nos réponses)...*

³⁴ O. S. Kerr, dz. cyt., s. 607-610.

³⁵ *In the secret state...*

jednak dzięki temu każde jedno przestępstwo może zostać zarejestrowane przez niemal setki kamer. Niemożliwe staje się dziś życie bez generowania tysięcy rekordów o tym, co obywatel ogląda, czyta, kupuje lub robi. Okazuje się także, że do tak powstającego zbioru danych rząd ma łatwy dostęp³⁶.

Zdaniem części badaczy większe bezpieczeństwo występuje w kraju, w którym służby mają większą możliwość pozyskiwania informacji oraz dzielenia się nimi z pozostałymi instytucjami państwa³⁷. Polityka prywatności jest niewiele warta, jeśli hakerzy lub inne przypadkowe osoby potrafią włamać się do systemu i wykraść dane. Skuteczne zabezpieczenia sieci komputerowej mogą być barierą wobec nieautoryzowanego dostępu, przez który wydostają się prywatne dane, np. klientów banku. W tym przypadku prywatność oraz bezpieczeństwo są wzajemnie uzupełniającymi się wartościami³⁸.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych

Walka z terroryzmem wywołuje intensywne debaty na temat znaczenia bezpieczeństwa i swobód obywatelskich. Przyczynkiem do publicznej dyskusji w Polsce stała się ustawa o działaniach antyterrorystycznych, która weszła w życie 2 lipca 2016 roku. Rozwiązania zawarte w niej mają trzy główne cele do spełnienia: 1) usprawnienie efektywności działania systemu antyterrorystycznego; 2) zwiększenie bezpieczeństwa obywateli oraz 3) doprowadzenie do lepszej koordynacji działań służb³⁹. Ustawa ma w związku z powyższym pomóc w skuteczniejszym

³⁶ D. J. Solove, dz. cyt., s. 1-18.

³⁷ P. P. Swire, L. B. Steinfeld, dz. cyt., s. 104-109.

³⁸ Tamże.

³⁹ *Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych*, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1634734,Prezydent-podpisał-ustawe-o-dzialaniach-antyterrorystycznych>, 26.06.2016.

i efektywniejszym działaniu służb w przypadku pojawienia się podejrzenia o zagrożeniu terrorystycznym⁴⁰.

Każdy system polityczny funkcjonuje przy pomocy tajnych służb. Demokracja musi również zachować funkcjonowanie służb w granicach prawa i odpowiedzialności. Warto zadać zatem pytanie, czy możliwe jest zachowanie zasad demokratycznych z jednoczesnym utrzymaniem wysokiej efektywności wywiadowczej w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

Ustawa stwierdza, że głównym koordynatorem polityki antyterrorystycznej i osobą odpowiedzialną za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, jest szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW)⁴¹. Do nowych obowiązków szefa ABW dodano prowadzenie wykazu osób mogących mieć związki ze zdarzeniami o charakterze terrorystycznym⁴². Zapis ten spotkał się z krytyką, która po pierwsze podkreśla brak kontroli nad prowadzeniem takiej listy, a po drugie zauważa, że osoby wpisane do takiego katalogu nie będą o tym informowane, co niesie za sobą określone konsekwencje. Brak wiedzy o zakwalifikowaniu się do wykazu uniemożliwia podjęcie jakichkolwiek kroków prawnych przez taką osobę w przypadku zaistnienia pomyłki⁴³.

ABW będzie mogła także korzystać z baz danych znajdujących się w rejestrach publicznych i ewidencjach, czyli z informacji prowadzonych przez instytucje państwa⁴⁴. Innymi słowy, każdy podejrzany o terroryzm będzie sprawdzany przez

⁴⁰ *Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej*, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1628168,Obywatelskie-wysluchanie-publiczne-projektu-ustawy-antyterrorystycznej>, 26.06.2016.

⁴¹ *Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych...*

⁴² Tamże.

⁴³ *Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej...*

⁴⁴ *Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych..., Punkt sporny rozstrzygnięty. Sejm zajmie się projektem ustawy antyterrorystycznej*, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1621428,Punkt-sporny-rozstrzygniety-Sejm-zajmie-sie-projektem-ustawy-antyterrorystycznej>, 26.06.2016; *Ustawa antyterrorystyczna – ABW zajrzy wszędzie*, <http://wyborcza.pl/1,75398,20203240,ustawa-antyterrorystyczna-abw-moze-zajrzec-wszedzie.html>, 26.06.2016.

służby, które uzyskały nieograniczony dostęp do baz danych. W praktyce oznacza to na przykład, że aby zrealizować cel, jakim jest zapobieganie możliwościom finansowania grup terrorystycznych, ABW będzie mogła zajrzeć do danych objętych np. tajemnicą bankową⁴⁵.

Stopnie alarmowe

Ustawa wprowadza cztery stopnie alarmu terrorystycznego. Pierwsze dwa stopnie, tj. *Alfa* i *Bravo*, mają oznaczać, że czujność zarówno funkcjonariuszy, jak i obywateli powinna być wzmożona. Pierwszy stopień (*Alfa*) może być wprowadzony w przypadku uzyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, którego rodzaj i zakres jest trudny do przewidzenia. Drugi stopień (*Bravo*) może zostać zastosowany na okoliczność zaistnienia zwiększonego i przewidywalnego zagrożenia spowodowanego wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym, jednak w tym przypadku konkretny cel ataku nie został zidentyfikowany⁴⁶. Okazuje się zatem, że wspólną cechą dwóch pierwszych stopni alarmowych jest sytuacja, w której służby nie posiadają konkretnych informacji ani dowodów, aby miało dojść do ataku terrorystycznego, jednak ze względu na wyjątkowość sytuacji, jak np. impreza masowa, ryzyko takiego zdarzenia jest większe niż na co dzień.

Najwięcej kontrowersji wśród zarówno przedstawicieli organizacji pozarządowych, publicystów, jak i ekspertów wzbudza jednak trzeci i czwarty stopień alarmu. Wynika z nich, że minister spraw wewnętrznych i administracji może po ich ogłoszeniu zarządzić zakaz zgromadzeń publicznych lub imprez masowych, sam lub na wniosek szefa ABW lub komendanta głównego policji⁴⁷.

⁴⁵ Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych...

⁴⁶ P. Słowik, *Cztery stopnie do bezpieczeństwa*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 28 lipca 2016, nr 145, s. 3.

⁴⁷ Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych...; Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej...

Trzeci stopień alarmowy (*Charlie*) wskazuje, że wystąpiły zdarzenia, które mogą potwierdzać prawdopodobny cel ataku terrorystycznego bądź też pojawiły się wiarygodne i potwierdzone informacje o planowanym zdarzeniu o charakterze terrorystycznym. Czwarty stopień (*Delta*) to najwyższy poziom wprowadzony już w momencie zaistnienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub w przypadku posiadania przez służby informacji o nieuniknionym już zamachu. Ustawa przewiduje także możliwość wprowadzenia Sił Zbrojnych RP w przypadku trzeciego i czwartego stopnia, mogących stanowić pomoc dla pozostałych służb⁴⁸.

Cudzoziemcy

Do zakresu nowych uprawnień szefa ABW wchodzi możliwość zarządzenia wobec cudzoziemca podejrzanego o działalność terrorystyczną, na okres 3 miesięcy, niejawnego prowadzenia czynności polegających np. na nagrywaniu jego rozmów telefonicznych czy dostępie do jego przesyłek oraz do korespondencji, w tym elektronicznej⁴⁹. Zastosowanie powyższych czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec osób niebędących obywatelami Polski może odbyć się bez zgody sądu. Mówi o tym dokładnie art. 9. ustawy, przewidujący, że w razie podejrzenia, że cudzoziemiec jest terrorystą, może być przez ABW podsłuchiwany i śledzony bez zgody sądu i prokuratury⁵⁰. Warto w związku z powyższym postawić pytanie, czy w takiej sytuacji, bez kontroli organów niezależnych, służby nie będą nadużywać tych uprawnień⁵¹.

⁴⁸ P. Słowik, dz. cyt.

⁴⁹ *Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych...*

⁵⁰ *Ustawa, która nie poprawi bezpieczeństwa,*

<http://www.institutobywatelski.pl/25597/komentarze/polityka-komentarze/ustawa-ktora-nie-poprawi-bezpieczenstwa>, 26.06.2016; *Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do TK ustawę antyterrorystyczną*, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1642042,Rzecznik-Praw-Obywatelskich-zaskarzyl-do-TK-ustawe-antyterrorystyczna>, 26.06.2016.

⁵¹ *Ekspert: Ustawa antyterrorystyczna to prezent dla służb specjalnych, nie obywateli*, <http://www.newsweek.pl/polska/ustawa-antyterrorystyczna-ulatwi-szpiewowanie-obywateli,artykuly,384586,1.html>, 26.06.2016.

Oprócz odcisków palców i wizerunku twarzy od cudzoziemców będzie można uzyskać materiał biologiczny do badań DNA⁵². W ustawie brakuje jednak informacji, jak długo tego typu dane będą przechowywane. Osobom tym nie przysługują żadne środki prawne⁵³. Przedstawiciele organizacji pozarządowych, m.in. z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, wskazują, że nowe przepisy pozwolą służbom łatwiej inwigilować i kontrolować obcokrajowców⁵⁴. Ponadto jak zauważyli krytycy ustawy, wszyscy obcokrajowcy traktowani są w myśl prawa jako podejrzani. Wskazuje na to wspomniana wcześniej możliwość podsłuchiwanie, pobierania materiału genetycznego, odcisków palców i obrazu twarzy. Tego typu działania mogą być interpretowane jako forma dyskryminacji i pozostają sprzeczne z fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawa⁵⁵. Międzynarodowe konwencje podpisane przez Polskę zabraniają jednak dyskryminacji ze względu na narodowość. Zabrania tego również artykuł 31., w rozdziale II, konstytucji z 1997 roku, który stwierdza: *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne*” i dalej: „*Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny*”⁵⁶. Tego typu działania służb zgodne z ustawą mogą doprowadzić do obniżenia reputacji Polski na świecie⁵⁷.

Specjaliści do spraw bezpieczeństwa zwracają uwagę także na problemy definicyjne, jakie wystąpiły w ustawie przy okazji regulacji dotyczących działań antyterrorystycznych wobec obcokrajowców. W przepisie nie odróżnia się np. obywatela jednego z krajów UE od innych cudzoziemców. Ponadto, co należy kolejny raz podkreślić, klasyfikowanie obywateli innych państw na podstawie rasy,

⁵² Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych...

⁵³ Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do TK ustawę antyterrorystyczną...

⁵⁴ Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej...

⁵⁵ Tamże; Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do TK ustawę antyterrorystyczną...

⁵⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483), <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/2.htm>, 26.06.2016.

⁵⁷ Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej...

koloru skóry czy pochodzenia jest sprzeczne zarówno z funkcjonującymi normami demokratycznymi, jak i konwencjami międzynarodowymi⁵⁸. Mówi o tym np. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ, który w artykule 26. stwierdza: *Wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana. Powinna być także zagwarantowana równa dla wszystkich i skuteczna ochrona przed dyskryminacją z takich względów, jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiekolwiek inne okoliczności*⁵⁹.

Brak klarownej i precyzyjnej definicji określenia *cudzoziemiec* w ustawie powoduje, że pod tą kategorię osób podejrzanych i będących w polu zainteresowań służb mogą znaleźć się zagraniczni przedsiębiorcy, przedstawiciele międzynarodowych organizacji z UE i NATO, a także studenci i robotnicy sezonowi. Biorąc pod uwagę prowadzenie działań wobec nich, istnieje jednocześnie możliwość śledzenia i podsłuchiwania obywateli Polski, którzy utrzymują kontakt z obcokrajowcami⁶⁰.

Komisja Europejska podkreśliła w swym komunikacie, że zarówno uchodźcy, jak i azyłanci nie powinni stawać się pośrednimi ofiarami wydarzeń terrorystycznych, które mogą przybrać dla nich skutek w postaci zakazu wkroczenia na terytorium państw członkowskich UE⁶¹. Aby zapewnić bezpieczeństwo z jednoczesnym udzieleniem pomocy uchodźcom, wymagana jest praca wywiadowcza polegająca przede wszystkim na identyfikacji i kategoryzacji grup ryzyka. Dużym uła-

⁵⁸ Ustawa antyterrorystyczna to prezent dla służb specjalnych, nie obywateli...

⁵⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ z dnia 19 grudnia 1966 r., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19770380167>, 26.06.2016.

⁶⁰ E. Siedlecka, *Uwaga antyterror*, „Gazeta Wyborcza” 7 czerwca 2016, nr 131, s. 2.

⁶¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy, Bruksela, dnia 6 kwietnia 2016 r., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/1-2016-197-PL-F1-1.PDF>, 26.06.2016.

twieniem dla zminimalizowania zagrożenia terrorystycznego może okazać się także kontrola graniczna oraz wprowadzenie systemu identyfikacji biometrycznej oraz gromadzenie i wymiana danych. Wszystkie te środki mogą wywoływać ogromne emocje i przywoływać tragiczne wydarzenia z historii, jakim bowiem kluczem należy kierować się przy klasyfikacji i identyfikacji podejrzanych i jak oddzielić grupę ludzi, która jest potencjalnie niebezpieczna, tak aby nie zostać posądzonym o ksenofobię i rasizm?

Karty prepaid

Przedmiotowa ustawa wprowadza także obowiązek rejestracji kart telefonicznych prepaid, co oznacza, że ich dotychczasowi posiadacze będą musieli przekazać operatorowi swoje dane⁶². W zamierzeniu rejestracja ma utrudnić popełnianie przestępstw i ułatwić ich ściganie. Podanie danych sprawia, że policja czy inne służby, wiedzą, kto jest użytkownikiem karty. Z pewnością zapis ten będzie stanowić przeszkodę dla większości przestępstw dokonywanych za pomocą telefonu komórkowego, jak np. fałszywe informacje o podłożeniu ładunku wybuchowego w miejscu publicznym bądź też uporczywe nękanie wybranej osoby poprzez telefonowanie lub wysyłanie wiadomości telefonicznych, czyli tzw. stalking. Można domniemywać, że część tego typu zdarzeń, w przypadku obowiązku rejestracji kart telefonicznych, może się zmniejszyć. Jednak z drugiej strony można mieć wątpliwości, czy taki przepis prawny doprowadzi do zmniejszenia poziomu zagrożenia ze strony zdeterminowanych, fanatycznych i wyspecjalizowanych osób bądź grup terrorystycznych.

Na łamach toczącej się dyskusji w prasie pojawiło się wiele zastrzeżeń, czy likwidacja ów kart ma rzeczywiście sens. Zdaniem ekspertów takie działanie nie przynosi oczekiwanego skutku, istnieje bowiem możliwość zakupu karty poza Pol-

⁶² Punkt sporny rozstrzygnięty. Sejm zajmie się projektem ustawy antyterrorystycznej...

ską⁶³. Ponadto jak się okazało, już po prawie miesiącu obowiązywania ustawy antyterrorystycznej, pojawiły się w Internecie liczne ogłoszenia z ofertą sprzedaży zarejestrowanych kart⁶⁴.

Katalog incydentów o charakterze terrorystycznym

Ważnym uzupełnieniem ustawy antyterrorystycznej jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, które określa „katalog zdarzeń o charakterze terrorystycznym”. Jest to lista możliwych zachowań i zbiegów okoliczności, o których służby państwowe i operatorzy infrastruktury krytycznej mają obowiązek informować ABW, a ta w tym przypadku powinna wszcząć odpowiednie postępowanie⁶⁵.

Jak zauważają przedstawiciele z Fundacji im. Stefana Batorego, klasyfikacja takich zagrożeń w rozporządzeniu, a nie w ustawie, pozwala na dość łatwą zmianę zapisu. Istnieje więc możliwość – za pomocą rozporządzenia ministra – poszerzenia ów katalogu o nowe przypadki nie do końca wpisujące się w definicję zjawiska terroryzmu⁶⁶. Eksperci, analizując ustawę antyterrorystyczną oraz rozporządzenie ministra, stawiają hipotezę, że była ona pisana na podstawie instrukcji do oceny ryzyka sporządzonego dla analityka wywiadu kryminalnego⁶⁷. Innymi słowy treść katalogu oparta jest o zbiór elementów stanowiący wytyczne pomocne w minimalizowaniu zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

⁶³ K. Liedel: *ustawa antyterrorystyczna to tylko ułatwienie dla służb*, <http://forsal.pl/artykuly/938484,liedel-ustawa-antyterrorystyczna-to-tylko-ulatwienie-dla-sluzb.html>, 26.06.2016.

⁶⁴ *Ustawa antyterrorystyczna sobie, a Polacy sobie. W sieci kwitnie handel zarejestrowanymi kartami SIM*, <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/529191,ustawa-antyterrorystyczna-sobie-a-polacy-sobie-w-sieci-kwitnie-handel-zarejestrowanymi-kartami-sim.html>, 26.06.2016; *Kwitnie handel zarejestrowanymi kartami SIM. "W 3 dni zarobiłem 500 zł". Klienci to m.in. lekarze i prawnicy*, <http://next.gazeta.pl/next/7,151243,20577618,kwitnie-handel-zarejestrowanymi-kartami-sim-w-ciagu-trzech.html#BoxBizImg>, 26.06.2016.

⁶⁵ *Ustawa, która nie poprawi bezpieczeństwa...*

⁶⁶ *Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej...*

⁶⁷ *Ustawa, która nie poprawi bezpieczeństwa...*

Dużo kontrowersji wywołuje zapis w kategorii X dotyczący udziału użytkowników na czatach i forach bądź stronach internetowych związanych z ekstremizmem lub skrajnym fundamentalizmem. Trudno jest wskazać na podstawie powyższej regulacji, czy sama obecność osoby na portalu dotyczącym skrajnych ideologii bądź pisanie komentarzy, uwag, opinii będzie już kwalifikować się do podejmowania działań przez ABW. Ponadto można mieć wątpliwości, biorąc pod uwagę ogromną liczbę stron internetowych nawiązujących do radykalnych treści politycznych i religijnych oraz do osób tam przebywających, czy służby będą w stanie kontrolować tego typu portale oraz wyłapywać z nich osoby stwarzające realne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

Inna kategoria – IX – wywołuje także wątpliwości. Dotyczy ona incydentów związanych z pobytem cudzoziemców w Polsce. Do takich wydarzeń zaliczane mogą być wystąpienia przedstawicieli grup wyznaniowych w Polsce, w trakcie których głoszone są skrajne hasła⁶⁸.

Dużo emocji wzbudza także zaliczenie do zdarzeń o charakterze terrorystycznym wizyty duchownego – ale tylko mużulmańskiego – w zakładzie karnym⁶⁹. Po pierwsze następuje tu stygmatyzacja określonego środowiska religijnego, która może doprowadzać do eskalacji już i tak napiętych relacji między grupami religijnymi, po drugie zaś warto zastanowić się, dlaczego tylko środowisko mużulmańskie klasyfikowane jest jako zagrożenie. Nie ulega wątpliwości, że każdy radykalny ruch religijny lub polityczny może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

W przypadku zaistnienia jednego z powyższych incydentów zawartych w katalogu dopuszczalne są działania, które wcześniej nie były dozwolone przez

⁶⁸ Nowy katalog incydentów terrorystycznych – kiedy wkroczy ABW, <http://www.rp.pl/Bezpieczenstwo/307129986-Nowy-katalog-incydentow-terrorystycznych---kiedy-wkroczy-ABW.html?template=restricted>, 26.06.2016.

⁶⁹ E. Siedlecka, *Co jest w ustawie antyterrorystycznej*, „Gazeta Wyborcza” 7 czerwca 2016, nr 131, s. 5.

prawo, a przez krytyków ustawy uznawane są za antydemokratyczne⁷⁰. Są to m.in.: przeszukanie w godzinach nocnych, osadzenie w areszcie na 14 dni bez weryfikacji procesowej informacji operacyjnych, zablokowanie strony internetowej na 3 miesiące, przeszukanie (pod nazwą „oceny bezpieczeństwa”) systemu telekomunikacyjnego bez zgody sądu, pobranie najbardziej wrażliwych danych (w tym medycznych) o każdej osobie bez żadnej niezależnej kontroli⁷¹.

Rozwiązania zawarte w ustawie wydają się sprzeczne z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ, a konkretnie z artykułem 17., który stwierdza: *Nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię i dalej: Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami*⁷².

W myśl zapisu do zdarzenia o charakterze terrorystycznym można zaliczyć zgubienie dowodu osobistego, zaginięcie ubrania roboczego osoby pracującej przy obiekcie infrastruktury krytycznej czy też wezwanie do obywatelskiego nieposłuszeństwa, jak np. hasła bądź komunikaty artykułowane na łamach portali należących do określonych organizacji opozycyjnych względem rządu⁷³. Z jednej strony każdy z powyższych elementów jest zrozumiały, może być bowiem jednym ze wstępnych etapów przygotowań do zamachu terrorystycznego, z drugiej jednak strony służbom pozostawia się zbyt wiele subiektywizmu co do decyzji o podjęciu działań operacyjnych. Jak widać, brakuje rozróżnienia pomiędzy organizacją akceptującą porządek prawny i demokratyczne reguły państwa i zarazem kontestującą

⁷⁰ Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej...; Sejm przyjął kontrowersyjną ustawę antyterrorystyczną, przyznającą służbom wiele nowych uprawnień, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1664600,1,sejm-przyjal-kontrowersyjna-ustawe-antyterrorystyczna-przyznajaca-sluzbom-wiele-nowych-uprawnien.read>, 26.06.2016.

⁷¹ Ustawa, która nie poprawi bezpieczeństwa...

⁷² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ z dnia 19 grudnia 1966 r...

⁷³ Ustawa, która nie poprawi bezpieczeństwa...

jącą politykę rządu, a organizacją radykalną i antysystemową podważającą system państwa.

Wybrane zapisy wzbudzające kontrowersje

Oprócz organizacji pozarządowych krytykujących ustawę antyterrorystyczną drugą grupą instytucji, które podkreślały występujące mankamenty w zapisach prawnych, były organy państwowe jak: Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych. Powyższe urzędy wskazywały, że ustawa nadmiernie wzmacnia uprawnienia służb, poprzez m.in.: ograniczenie wolności zgromadzeń, blokowanie treści w Internecie, dyskryminujące postępowanie wobec cudzoziemców oraz obowiązek rejestracji kart prepaid. Wyrażono również niepokój co do braku kontroli nad działaniami ABW szczególnie w przypadku pozyskiwania i przetwarzania danych⁷⁴.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa antyterrorystyczna sprzeczna jest z Konstytucją RP z 1997 roku, Kartą Praw Podstawowych UE oraz Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Środowiska krytyczne wobec ustawy argumentowały również, że pod hasłem walki z terroryzmem następuje ingerencja w prawa i wolności człowieka w nieproporcjonalny sposób⁷⁵. Jednym z wielu argumentów organizacji pozarządowych, jak Amnesty International jest wskazanie na szeroki zasięg definicji działań terrorystycznych, które w połączeniu z konsekwencjami dają ogromne uprawnienia służbom⁷⁶. Zwrócono również uwagę na to, że część uprawnień wpisanych do ustawy antyterrorystycznej powinna znajdować się w innych zapisach prawnych⁷⁷. Zdaniem komentatorów czynności operacyjne powinny być zaliczone do ustawy o policji. Podobnie jak z zapisem o strzale ratunkowym (czyli o tzw. strzale snaj-

⁷⁴ Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych...

⁷⁵ Tamże.

⁷⁶ Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej...

⁷⁷ Tamże.

perskim), którego miejsce jest w przepisach wykonawczych dotyczących użycia broni⁷⁸. W tym przypadku policjant, który będzie musiał podjąć decyzję o oddaniu strzału snajperskiego, nie będzie mógł do końca wiedzieć, co motywuje sprawcę do takiego zachowania i czy funkcjonariusz ma do czynienia z terrorystą czy też z psychopatą⁷⁹.

Część zapisów w ustawie jest sformułowana nieprecyzyjnie, co niestety rodzi szereg wątpliwości, jak np. o kim i z jakiego powodu można zbierać informacje lub w jaki sposób ma wyglądać blokada treści w cyberprzestrzeni. Warto zastanowić się, na ile zagrożenie terroryzmem uzasadnia pobieranie coraz większej ilości informacji o obywatelach bez żadnej kontroli⁸⁰.

Nowa ustawa daje także możliwość blokowanie stron internetowych na 30 dni oraz dalsze – ale jednorazowe – przedłużenie tego okresu o trzy miesiące. Taka decyzja wydawana jest przez sąd i jak jest zapisane w ustawie, *w celu zapobiegania, przeciwdziałania i wykrywania przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz ścigania ich sprawców*⁸¹.

Jedna z przyjętych poprawek do ustawy dotyczy wniosku do sądu o blokowanie treści w Internecie. Taki wniosek będzie musiał zawierać m.in. szczegółowe określenie rodzaju danych lub usług, które mają być zablokowane⁸². Mimo to wśród komentatorów rodzą się wątpliwości co do sytuacji, w której użytkownik Internetu jest inwigilowany przez służby z powodu swej aktywności na wielu portalach społecznościowych lub z powodu posiadania wielu znajomych pochodzących z krajów objętych działalnością terrorystyczną. Okazuje się, że w przypadku

⁷⁸ Ekspert: Ustawa antyterrorystyczna to prezent dla służb specjalnych, nie obywateli...

⁷⁹ Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych...; Ustawa antyterrorystyczna to prezent dla służb specjalnych, nie obywateli...

⁸⁰ Tamże.

⁸¹ Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych...; Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej...

⁸² Ustawa antyterrorystyczna gotowa do uchwalenia, <http://www.rp.pl/Prawo-karne/306089986-Ustawa-antyterrorystyczna-gotowa-do-uchwalenia.html?template=restricted>, 26.06.2016.

nieprecyzyjnych definicji, wiele zależy od woli funkcjonariusza, który zadecyduje, czy warto zająć się konkretnym przypadkiem czy też nie. Dość subiektywny i nie-doprecyzowany pozostaje zakres takiego rozpoznania, tzn. jak długo takie czynności będą trwały oraz jak głęboko będą sięgać⁸³.

Inny obszar, który może wywoływać kontrowersje i który w przyszłości będzie wymagał być może uregulowań prawnych, to konflikt między niezależnością prasy a utrzymaniem w tajemnicy poufnych informacji mogących mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo narodowe. Nieograniczony i niekontrolowany dostęp do wszelkich publicznych rejestrów zdaniem części komentatorów rodzi obawy o uzyskanie przez służby dostępu do biznesowych czy też dziennikarskich tajemnic⁸⁴.

Przykładem takiej sytuacji jest stanowisko dziennikarza Jamesa Risena, który był gotów iść do więzienia, aby chronić swoje źródła informacji. W 2006 roku reporter New York Timesa opublikował książkę, która ujawniła tajną amerykańską operację „Merlin”. Źródłem wiedzy na ten temat okazał się były oficer CIA. Warto zastanowić się, czy wolność prasy, a wraz z nią tajemnica dziennikarska, zwalnia zatem redaktora z obowiązku składania zeznań bądź ujawniania poufnych źródeł informacji przed sądem. Potencjalny informator powinien mieć pewność, że dziennikarz utrzyma w tajemnicy jego tożsamość. Reporterzy będą musieli zachować szczególną ostrożność, aby nie pozostawić żadnych śladów, także tych cyfrowych, które pozwoliłyby namierzyć i zidentyfikować źródła⁸⁵.

⁸³ *Ekspert: Ustawa antyterrorystyczna to prezent dla służb specjalnych, nie obywateli...*

⁸⁴ E. Siedlecka, *Uwaga antyterror...*

⁸⁵ *Why locking up leakers makes sense,*

<http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2015/01/press-freedom-and-national-security>, 26.06.2016.

Zakończenie

W większości krajów demokratycznych, w których wprowadzono ustawy antyterrorystyczne miały miejsce kontrowersje i obawy dotyczące zagrożenia praw i swobód obywatelskich. Współczesnym wyzwaniem dla wielu rządów jest nie to, aby skutecznie zapobiegać atakom terrorystycznym, lecz aby efektywnie prowadzić politykę antyterrorystyczną, której regulacje nie staną się większym zagrożeniem dla demokracji niż sami terroryści. Gwarancją stabilizacji dla rządów demokratycznych wydają się niezależna kontrola oraz nadzór nad działaniami służb. Należy przypuszczać, że wobec ogromnych możliwości pozyskiwania informacji, jakie otrzymały służby, istnieje duże prawdopodobieństwo, że będą one korzystały ze swych uprawnień, które mogą wykraczać poza ramy wyznaczone przez politykę bezpieczeństwa. Ustawa antyterrorystyczna uchwalona przez Kongres USA po zamachach z 11 września 2001 roku wyraźnie pokazuje, jak troska o bezpieczeństwo własnych obywateli może doprowadzić do masowej ich inwigilacji.

Myśl, jaka przyświeca autorom ustawy o działaniach antyterrorystycznych z 2016 roku, zakładała ograniczenie wolności jako niezbędnego warunku do osiągnięcia bezpieczeństwa. Z pewnością wiedza wzbogacona o doświadczenia następnych lat wskaże, jaką cenę społeczeństwo musi ponieść, aby zapewnić mu bezpieczeństwo. Prywatność i inne swobody obywatelskie są często naruszane w czasach kryzysu. Gdy zaistnieje sytuacja godząca w bezpieczeństwo narodowe, rząd często ogranicza prawa, omija przepisy i wymaga większego uznania oraz akceptacji wobec działalności tajnych służb. Nie istnieje jednak żaden system prawny, który w sposób absolutny zapewni bezpieczeństwo przed zamachami terrorystycznymi.

Zjawisko monitoringu każdego obywatela stało się powszechne zwłaszcza w społeczeństwach, w których dominuje poczucie zagrożenia terroryzmem bądź cyberprzestępczością. Poczucie lęku prowadzi do wzrostu oczekiwań na silny mo-

del władzy i do znacznie większej akceptacji łamania zasad praworządności oraz swobód demokratycznych. Czy obecna rzeczywistość jest w związku z tym znacznie bardziej niebezpieczna niż kiedykolwiek wcześniej? W wyniku przeprowadzonych ataków terrorystycznych ujawnia się w społeczeństwie rodzaj zbiorowego strachu, który podważa także wiarygodność instytucji państwowych. To z kolei wywołuje brak zaufania do rządzących oraz paraliż dotychczasowych zasad regulujących życie publiczne, co jak się okazuje koresponduje i wspiera idee terrorystów. Po atakach terrorystycznych w Europie coraz powszechniejsze są głosy wymagające zdecydowanych środków w celu przewidywania i radzenia sobie z zagrożeniami terrorystycznymi.

Abstrakt

Artykuł odnosi się do próby odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest osiągnięcie równowagi pomiędzy prywatnością a bezpieczeństwem? Czynnikiem wywołującym wiele kontrowersji jest funkcjonowanie służb antyterrorystycznych, które stosują rozmaite narzędzia i techniki, tworząc w ten sposób nowe, wyjątkowe problemy etyczne i prawne. Gwarancją stabilizacji dla rządów demokratycznych wydają się niezależna kontrola oraz nadzór nad działaniami służb. Należy przypuszczać, że wobec ogromnych możliwości pozyskiwania informacji, jakie otrzymały służby, istnieje duże prawdopodobieństwo, że będą one korzystały ze swych uprawnień, które mogą wykraczać poza ramy wyznaczone przez politykę bezpieczeństwa. Myśl, jaka przyświeca autorom ustawy o działaniach antyterrorystycznych z 2016 roku, zakładała ograniczenie wolności jako niezbędnego warunku do osiągnięcia bezpieczeństwa. W wyniku przeprowadzonych ataków terrorystycznych ujawnia się w społeczeństwie rodzaj zbiorowego strachu, który podważa także wiarygodność instytucji państwowych. To z kolei wywołuje brak zaufania do rządzących oraz paraliż dotychczasowych zasad regulujących życie publiczne, co

jak się okazuje koresponduje i wspiera idee terrorystów. Po atakach terrorystycznych w Europie coraz powszechniejsze są głosy wymagające zdecydowanych środków w celu przewidywania i radzenia sobie z zagrożeniami terrorystycznymi.

FREEDOM OR SECURITY? CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION ON THE EXAMPLE OF THE LAW ON ANTI-TERRORIST OPERATIONS OF 10 JUNE 2016

The article attempts to answer a question whether it is feasible to keep balance between privacy and security. The functioning of the anti-terrorist services, alongside with various tools and techniques that give rise to new ethical and legal problems, has stirred a lot of controversy. It appears that independent control and supervision of the said services guarantees stability of democratic governments. The services have been provided with huge possibilities to gather information. Therefore, it is highly probable that they may act beyond the scope of the security policy. The Polish law on anti-terrorist operations of 2016 assumes that in order to maintain security, citizens' privacy and liberties need to be restricted. Due to conducted terrorist attacks, collective fear has been observed among the citizens. The fear undermines the credibility of the state authorities, which in turn leads to the lack of trust towards the government, as well as paralysis of public life. Such circumstances not only correspond to but also support terrorists' ideas. After the terrorist attacks experienced by the Europeans, more and more people back the concept of introducing more stringent measures in order to anticipate and cope with future terrorist threats.

Bibliografia:

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483),
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/2.htm>, 26.06.2016.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki,
<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/usa.html>, 26.06.2016.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy, Bruksela, dnia 6 kwietnia 2016 r.,

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/1-2016-197-PL-F1-1.PDF>;
26.06.2016.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ z dnia 19 grudnia 1966 r.,
<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19770380167>, 26.06.2016.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym (Dz. U. 2016 poz. 1092), <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2016/1092/1>, 26.06.2016.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz. U. 2016 poz. 904), <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000904>, 26.06.2016.

Literatura naukowa:

K. Anderson K., *Law and Terror*, „Policy Review” 2006, vol. 139.

C. Aradau C., *Forget Equality? Security and Liberty in the „War on Terror”*, „Alternatives: Global, Local, Political” 2008, vol. 33/3.

S.B. Bhattacharya, *Of Democracies, Wars and Responses to War: A Comparative Perspective on War and Security in India and the United States*, „India Quarterly: A Journal of International Affairs” 2013, vol.69/3.

Ch.N. Davis, *Expanding Privacy Rationales Under the Federal Freedom of Information Act*, „Social Science Computer Review” 2005, vol. 23/4.

E. Delbecque, *Idéologies écuritaire et société de surveillance*, Paryż 2015.

M. Dorn, *Human rights and civil liberties in the war on terror: Restoring the Rule of Law and US Credibility*, [w:] *Overview of United States of America's National Security Strategy 2009: Counterterrorism Policy Recommendations and Implications*, National Security Strategy 2009.

B.J Goold *Privacy, Identity and Security*, [w:] B. Goold & L. Lazarus (red.), *Security and Human Rights*, Portland 2007.

S. N. Herman, *The USA Patriot Act and the Submajoritarian Fourth Amendment*, Brooklyn Law School Legal Studies Research Papers Accepted Paper Series 2005.

D.L. Hudson, *Debate on Patriot Act and First Amendment continues*, „Bismarck Tribune” 11 września 2011.

O.S. Kerr, *Internet Surveillance Law after the USA Patriot Act: The Big Brother that Isn't*, „Northwestern University Law Review” 2003, vol. 97/2.

S. M. Lipset, S. Rokkan, *Party systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, New York 1967. Za: K. Knyżewski, *Partie i system partyjny w Polsce w okresie transformacji systemowej*, Warszawa 1998.

E. Siedlecka, *Uwaga antyterror*, „Gazeta Wyborcza” 7 czerwca 2016, nr 131.

E. Siedlecka, *Co jest w ustawie antyterrorystycznej*, „Gazeta Wyborcza” 7 czerwca 2016, nr 131.

G.A. Sinha, *NSA Surveillance Since 9/11 and the Human Right to Privacy*, „Loyola Law Review” 2014, vol. 59.

P. Słowik, *Cztery stopnie do bezpieczeństwa*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 28 lipca 2016, nr 145.

D.J. Solove, *Nothing to Hide. The False Tradeoff between Privacy and Security*, New Haven & London 2011.

P.P. Swire, L.B. Steinfeld, *Security and Privacy After September 11: The Health Care Example*, „Minnesota Law Review” 2002, vol. 86.

Źródła internetowe:

À l'UMP, l'idée d'un Patriot Act à la française ne fait pas l'unanimité, <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2015/01/13/25002-20150113ARTFIG00125--l-ump-l-idee-d-un-patriot-act-a-la-francaise-ne-fait-pas-l-unanimite.php>, 26.06.2016.

A little sunshine, <http://www.economist.com/news/united-states/21653648-modifications-patriot-act-are-modest-welcome-little-sunshine>, 26.06.2016.

P.L. Bellia, *Surveillance Law Through Cyberlaw's Lens*, http://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1795&context=law_faculty_scholarship, 26.06.2016.

Ekspert: Ustawa antyterrorystyczna to prezent dla służb specjalnych, nie obywateli, <http://www.newsweek.pl/polska/ustawa-antyterrorystyczna-ulatwi-szpiegowanie-obywateli,artykuly,384586,1.html>, 26.06.2016.

In the secret state, <http://www.economist.com/news/united-states/21582536-public-opinion-may-be-shifting-last-against-government-intrusiveness-secret>, 26.06.2016.

Kwitnie handel zarejestrowanymi kartami SIM. "W 3 dni zarobiłem 500 zł". Klienci to m.in. lekarze i prawnicy, <http://next.gazeta.pl/next/7,151243,20577618,kwitnie-handel-zarejestrowanymi-kartami-sim-w-ciagu-trzech.html#BoxBizImg>, 26.06.2016.

La NSA contrainte de suspendre la surveillance téléphonique des Américains, <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2015/06/01/32001-20150601ARTFIG00043-la-nsa-contrainte-de-suspendre-la-surveillance-telephonique-des-americains.php>, 26.06.2016.

La >>surveillance généralisée<<de la NSA jugée illégale, <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2015/05/07/32001-20150507ARTFIG00292-la-surveillance-generalisee-de-la-nsa-jugee-illegale.php>, 26.06.2016.

K. Liedel: ustawa antyterrorystyczna to tylko ułatwienie dla służb, <http://forsal.pl/artykuly/938484,liedel-ustawa-antyterrorystyczna-to-tylko-ulatwienie-dla-sluzb.html>, 26.06.2016.

Les États-Unis réforment les écoutes de la NSA, <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2015/06/03/32001-20150603ARTFIG00085-les-etats-unis-reforment-les-ecoutes-de-la-nsa.php>, 26.06.2016.

Let a little sunshine in, <http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2015/06/patriot-act-0>, 26.06.2016.

Nowy katalog incydentów terrorystycznych – kiedy wkroczy ABW, <http://www.rp.pl/Bezpieczenstwo/307129986-Nowy-katalog-incydentow-terrorystycznych---kiedy-wkroczy-ABW.html?template=restricted>, 26.06.2016.

Obywatelskie wysłuchanie publiczne projektu ustawy antyterrorystycznej, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1628168,Obywatelskie-wysluchanie-publiczne-projektu-ustawy-antyterrorystycznej>, 26.06.2016.

Punkt sporny rozstrzygnięty. Sejm zajmie się projektem ustawy antyterrorystycznej, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1621428,Punkt-sporny-rozstrzygniety-Sejm-zajmie-sie-projektem-ustawy-antyterrorystycznej>, 26.06.2016;

Prezydent podpisał ustawę o działaniach antyterrorystycznych, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1634734,Prezydent-podpisał-ustawe-o-dzialaniach-antyterrorystycznych>, 26.06.2016.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do TK ustawę antyterrorystyczną, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1642042,Rzecznik-Praw-Obywatelskich-zaskarzyl-do-TK-ustawe-antyterrorystyczna>, 26.06.2016.

Sejm przyjął kontrowersyjną ustawę antyterrorystyczną, przyznającą służbom wiele nowych uprawnień, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1664600,1,sejm-przyjal-kontrowersyjna-ustawe-antyterrorystyczna-przyznajaca-sluzbom-wiele-nowych-uprawnien.read>, 26.06.2016.

Taubira: la France n'a pas choisi le „Patriot Act”, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/02/10/97001-20150210FILWWW00024-taubira-la-france-n-a-pas-choisi-le-patriot-act.php>, 26.06.2016.

Ustawa antyterrorystyczna sobie, a Polacy sobie. W sieci kwitnie handel zarejestrowanymi kartami SIM, <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/529191,ustawa-antyterrorystyczna-sobie-a-polacy-sobie-w-sieci-kwitnie-handel-zarejestrowanymi-kartami-sim.html>, 26.06.2016.

Ustawa antyterrorystyczna – ABW zajrzy wszędzie, <http://wyborcza.pl/1,75398,20203240,ustawa-antyterrorystyczna-abw-moze-zajrzec-wszedzie.html>, 26.06.2016.

Ustawa, która nie poprawi bezpieczeństwa, <http://www.institutobywatelski.pl/25597/komentarze/polityka-komentarze/ustawa-ktora-nie-poprawi-bezpieczenstwa>, 26.06.2016.

Ustawa antyterrorystyczna gotowa do uchwalenia, <http://www.rp.pl/Prawo-karne/306089986-Ustawa-antyterrorystyczna-gotowa-do-uchwalenia.html?template=restricted>, 26.06.2016.

Why locking up leakers makes sense, <http://www.economist.com/blogs/democracynamerica/2015/01/press-freedom-and-national-security>, 26.06.2016.

7 questions des internautes sur la loi Renseignement (et nos réponses), <http://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/2015/05/05/32001-20150505ARTFIG00233-7-questions-des-internautes-sur-la-loi-renseignement-et-nos-reponses.php>, 26.06.2016.

Rafał Więckiewicz

KONSTYTUCJA JAKO HOMEOSTAT SYSTEMU POLITYCZNEGO

Słowa kluczowe:

konstytucja, system polityczny, homeostat, demokracja

Wprowadzenie

W ostatnich dziesięcioleciach obserwuje się daleko idącą redefinicję roli państwa, a jednocześnie politycznej aktywności jednostek oraz grup społecznych. Coraz większego znaczenia nabierają nieformalne podmioty polityki, w związku z czym trudniej wprowadzić jednoznaczne rozgraniczenie pomiędzy sferą społeczną a polityczną. Człowiek realizuje się na wielu powiązanych ze sobą w znacznym stopniu płaszczyznach. Z tego właśnie powodu nowego znaczenia nabiera w dzisiejszych czasach analiza systemowa, umożliwiającą opisywanie i wyjaśnianie procesów rządzących współczesnymi państwami. Podkreśla to zresztą słusznie Mariusz Gulczyński, zwracając uwagę, że samo pojęcie „system polityczny” upowszechniło się stosunkowo niedawno, a mianowicie dopiero w drugiej połowie XX wieku, a podstawowym motywem zastosowania pojęcia "system" stało się upolitycznienie ludzkiego bytu¹.

Zagadnienie systemowości wielokrotnie podejmowano w literaturze przedmiotu. Ziemowit Jacek Pietraś charakteryzuje metodę systemową, podkreślając, że polega ona na tworzeniu pewnego specyficznego modelu pojęciowego badanych zjawisk politycznych, tj. modelu systemowego. System oglądany od wewnątrz jest zespołem zintegrowanych elementów, z zewnątrz zaś – spójną całość.

¹ M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004, s. 37.

ścią zdolną do utrzymywania równowagi ze środowiskiem². Dyscypliną naukową, która stwarza możliwość badania owej równowagi, a w szczególności jej warunków oraz granic, a także możliwości sterowania nią, jest cybernetyka społeczna³. W przedstawionym ujęciu zdolność przywracania stale traczonej równowagi za pomocą procesów adaptacyjnych określa się mianem homeostazy. Elementem systemu odpowiedzialnym za utrzymywanie równowagi ze środowiskiem jest z kolei homeostat⁴.

Zaproponowane podejście można odnieść do systemów politycznych państw demokratycznych oraz roli, którą odgrywa w nich konstytucja, będąca aktem o najwyższej mocy w systemie źródeł prawa. Konstytucja spełnia istotną funkcję zwornika systemu politycznego, co podkreślali już dziewiętnastowieczni teoretycy. Wskazywali oni, że konstytucja nie jest tylko zwyczajnym prawem, lecz przede wszystkim *prawem podstawowym danego narodu*⁵.

System polityczny jako system autonomiczny

Pojęcie systemu politycznego jest szerokie semantycznie i znacząco wykracza poza ramy definicyjne odnoszące się wyłącznie do organizacji państwowej.

System polityczny jest jednym z podsystemów systemu społecznego, znane jest zatem jego umiejscowienie. Trudno jednak w sposób wyczerpujący wymienić wszystkie elementy, które go tworzą. Mówiąc o systemie politycznym, wskazać należy trzy zasadnicze stanowiska metodologiczne odnoszące się do jego istoty. W ujęciu instytucjonalnym, charakterystycznym dla prawoznawstwa, system polityczny jest ogółem instytucji, za pośrednictwem których podejmowane są decyzje polityczne. Podejście strukturalno-funkcjonalne definiuje natomiast system poli-

² Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000, s. 57.

³ O. Cetwiński, M. Karwat, *Polityka jako homeostat systemu politycznego*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki*, Warszawa 2001, s. 22.

⁴ Z. J. Pietraś, *Decydowanie...*, dz. cyt. s. 57.

⁵ F. Lassalle, *O Istocie Konstytucji*, Warszawa 1907, s. 3.

tyczny jako dynamiczny proces polityczny, zachodzący w obrębie poszczególnych wspólnot – państwa, partii politycznych czy związków zawodowych. W koncepcji systemowej rozpatruje się relacje między systemem, a jego otoczeniem⁶.

W ramach systemu politycznego można wyróżnić cztery zasadnicze podsystemy – instytucjonalny, funkcjonalny, regulacyjny oraz komunikacyjny. Pierwszy z nich tworzą różnorodne struktury organizacyjne, do których należą m.in.: aparat państwowy, partie polityczne, zinstytucjonalizowane grupy interesu. Podsystem funkcjonalny obejmuje katalog funkcji oraz ról, które spełniają poszczególne elementy podsystemu instytucjonalnego oraz cały system polityczny. W ramach podsystemu regulacyjnego wyróżnić można ogół norm regulujących stosunki społeczno-polityczne, w tym normy prawne, pozaprawne oraz reguły nienormatywne. Ostatni ze wskazanych podsystemów – komunikacyjny – obejmuje ogół relacji występujących pomiędzy poszczególnymi strukturalnymi elementami podsystemu instytucjonalnego⁷. Waldemar Żebrowski podkreśla, że w skład systemu politycznego wchodzi zachowanie jednostek ludzkich, organy władzy, partie polityczne oraz grupy interesu będące pośrednikami między władzą a społeczeństwem, a także normy prawne oraz pozaprawne regulujące wszelkie działania zachodzące w jego ramach⁸. Zdaniem Małgorzaty Podolak oraz Marka Żmigrodzkiego system polityczny jest nie tylko ogółem organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych – zarówno formalnych, jak i nieformalnych – które

⁶ M. Podolak, M. Żmigrodzki, *System polityczny i jego klasyfikacje*, [w:] M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska (red.), *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 2007, s. 11-12.

⁷ K. A. Wojtaszczyk, *System polityczny*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2007, s. 360-362.

⁸ W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyki o wybranych państwach świata*, Olsztyn 2007, s. 8-7. Por. J. Kowalski, *Państwo a system polityczny*, [w:] K. Opalek (red.), *Z zagadnień teorii polityki*, Warszawa 1978, s. 49-50.

uczestniczą w działaniach politycznych w ramach danego państwa, lecz także ogółem generalnych zasad oraz norm regulujących wzajemne stosunki między nimi⁹.

Podejmowana problematyka wymaga wyraźnego podkreślenia, że system polityczny – używając terminologii cybernetycznej – jest systemem autonomicznym. Oznacza to, że posiada on zdolność sterowania, a także możliwość przeciwdziałania utracie tej zdolności. Co za tym idzie, system polityczny składa się z szeregu podsystemów, tj. organów wypełniających określone funkcje. Są to: efekторы, czyli organy oddziałujące na otoczenie, receptory – pobierające informacje z otoczenia, korelatory – przechowujące i przetwarzające informacje, alimentatory – pobierające z otoczenia energię oraz akumulatory, czyli organy przetwarzania i przechowywania energii. Poza powyższym system autonomiczny musi posiadać także homeostat, czyli organ służący do przeciwdziałania przepływowi informacji oraz energiom zmniejszającym możliwość oddziaływania przez system na otoczenie¹⁰. Józef Kossecki słusznie wskazuje, że systemem autonomicznym (układem samodzielnym) jest suwerenne państwo. Co prawda jego funkcjonowanie poddawane jest wpływowi licznych czynników o charakterze zarówno zewnętrznym – zwłaszcza w dobie globalizacji – jak i wewnętrznym, niemniej jednak funkcjonuje ono w zgodzie z własnym interesem¹¹.

System autonomiczny to system zdolny do utrzymywania się w równowadze funkcjonalnej, do utrzymywania własnej egzystencji czy też funkcjonujący we własnym interesie. Jak podkreśla Marian Mazur, homeostat staje się stabilizatorem procesów zachodzących w ramach systemu autonomicznego. Rozróżnia za-

⁹ M. Podolak, M. Żmigrodzki, *System polityczny...*, dz. cyt., s. 12. Por. B. Dziemidok-Olszewska, W. Sokół (red.), *Encyklopedia politologii. Tom II. Instytucje i systemy polityczne*, Warszawa 2012, s. 531–532, hasło: „system polityczny”. Zgodnie z „Encyklopedią politologii” system polityczny to jedno z podstawowych pojęć oznaczających strukturę, w ramach której przebiega życie polityczne danego społeczeństwa (...) jest to system instytucji politycznych danego państwa i wzajemnych powiązań między tymi instytucjami.

¹⁰ M. Mazur, *Cybernetyka i charakter*, Warszawa 1976, s. 134.

¹¹ J. Kossecki, *Cybernetyka społeczna*, Warszawa 1981, s. 33.

chowania systemu, które zakłócają równowagę funkcjonalną od tych, które mogą ją przywracać. Jego działania przyczyniają się do sterowania się systemu w sposób możliwie najskuteczniejszy, a co za tym idzie do jego jak największej trwałości oraz najdłuższej egzystencji¹².

W państwie suwerennym, na co zwraca uwagę J. Kossecki, rolę receptorów mogą odgrywać agencje prasowe, instytuty badania opinii publicznej, organy wywiadu, a także kontrwywiadu. Funkcja zasilacza i akumulatora przypisana jest gospodarce, za korelator zaś uznaje się wszelkiego rodzaju instytucje zajmujące się gromadzeniem oraz przetwarzaniem informacji. W opinii badacza rolę homeostatu mogą odgrywać organy kierownicze państwa, opinia publiczna, a także organizacje społeczne o odpowiednim autorytecie moralnym¹³.

Czy każda konstytucja może być uznana za homeostat?

Podobną funkcję (homeostatu) w ramach państwa demokratycznego może pełnić także konstytucja, o ile spełnione są pewne zasadnicze warunki. **Po pierwsze konstytucja, która staje się w danym państwie homeostatem systemu politycznego, musi cieszyć się w nim uznaniem społecznym oraz być akceptowana ze strony wiodących sił społecznych i politycznych.** W przeciwnym wypadku jej znaczenie staje się mocno ograniczone, a ona sama często bywa podważana, a nawet wykorzystywana jako narzędzie gry politycznej. Nie sprzyja to budowaniu roli konstytucji jako pewnego rodzaju meta narracji stanowiącej podwaliny danego systemu politycznego czy też spełnianiu przez nią funkcji stabilizującej, która z natury rzeczy staje się niezbędna dla uznania ustawy zasadniczej za homeostat. Z tego właśnie powodu trudno wyobrazić sobie, aby rolę homeostatu mogła odgrywać konstytucja okrojowana, tj. nadana przez władcę suwerena lub uchwalona w sposób

¹² M. Mazur, *Cybernetyka...*, dz. cyt., s. 136-137.

¹³ J. Kossecki, *Cybernetyka...*, dz. cyt., s. 33-34.

niedemokratyczny, z pominięciem obowiązujących standardów legislacyjnych, związanych ze szczególnym trybem jej powstania bądź przyjęta w trybie, który jedynie w fasadowy sposób wykorzystuje procedury demokratyczne, a sama konstytucja faktycznie zostaje narzucona przez określone grupy polityczne i społeczne.

Tylko ustawa zasadnicza przyjęta w procedurze demokratycznej, ciesząca się zaufaniem społecznym, a do tego będąca wynikiem pewnego rodzaju porozumienia ponad podziałami staje się *a natura rei* homeostatem. Warto w tym miejscu podkreślić, że dążenie do zapewnienia ustawie zasadniczej odpowiedniej legitymizacji, a także znaczącego stopnia społecznej akceptacji staje się standardem współczesnego europejskiego konstytucjonalizmu¹⁴. Konstytucja powinna być silnie zakorzeniona w samym społeczeństwie, a nawet –jak pisał Jan Baszkiewicz – dopasowana do jego rzeczywistej kondycji oraz potrzeb¹⁵. Należy przy tym pamiętać, że żadna konstytucja nie powstaje w oderwaniu od nie tylko bieżącej sytuacji społeczno-politycznej, lecz także doświadczeń historycznych i ustrojowych. Z tego też powodu tak istotnego znaczenia nabiera tożsamość konstytucyjna. Identyfikacja konstytucyjna państwa przebiega na dwóch płaszczyznach – jego własnej tradycji ustrojowej (uwzględnia się tu trwałość określonych rozwiązań konstytucyjnych specyficznych dla danego państwa) oraz relacji z innymi porządkami konstytucyjnymi, bliższym oraz dalszym otoczeniem konstytucyjnym¹⁶.

Po drugie, co silnie wiąże się ze wskazanym powyżej warunkiem, jako homeostat można traktować jedynie taką konstytucję, która odzwierciedla faktyczne siły rządzące społeczeństwem. W związku z powyższym nie będzie homeostatem, używając języka Ferdynanda Lassalle’a, konstytucja fikcyjna, która nie znajduje

¹⁴ Na co słusznie wskazuje T. Mołdawa. Zob. T. Mołdawa, *Problemy konstytucyjne okresu transformacji*, [w:] J. Błuszkowski (red.) *Dylematy polskiej transformacji*, Warszawa 2008, s. 77.

¹⁵ J. Baszkiewicz, *O kilku dylematach konstytucyjnych w świetle historii*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Konstytucja RP : oczekiwania i nadzieje*, Warszawa 1997, s. 58.

¹⁶ T. Słomka, *Tożsamość konstytucyjna Polski Ludowej (zarys problematyki)*, „Prawo i Polityka” 2012, t. 4, s. 76–77.

potwierdzenia w rzeczywistości społeczno-politycznej¹⁷. Jest to uwaga warta podkreślenia, zdarza się bowiem, co podkreśla Ryszard Piotrowski, że praktyka stosowania ustawy zasadniczej okazuje się sprzeczna z jej postanowieniami, a zarazem trudna do pogodzenia z doktryną konstytucyjną. Nie można zapominać, że ustawa zasadnicza funkcjonuje na trzech płaszczyznach – doktrynalnej, normatywnej oraz praktyki społecznej – pomiędzy którymi mogą występować trudne do pogodzenia sprzeczności. Wtedy, jak pisze dalej R. Piotrowski, konstytucja społeczeństwa okazuje się mitem¹⁸.

Odnosząc powyższe rozważania teoretyczne do historii polskiej konstytucji, trudno mianem homeostatu określić Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku. Wspomniany akt, uchwalony przez Sejm Ustawodawczy, był przede wszystkim manifestem politycznym, spełniał funkcje propagandowe oraz ideologiczne, przez co jego pozycja normatywna jako ustawy zasadniczej była w znacznym stopniu fikcyjna¹⁹. Świadczy o tym chociażby fakt, że Konstytucja PRL była wzorowana na stalinowskiej Konstytucji ZSRR z 1936 roku. Paweł Borecki podkreśla, że Konstytucja z lipca 1952 roku została nadana przez wąskie gremia kierownicze PZPR, działające pod nadzorem Józefa Stalina. To właśnie przywódca ZSRR własnoręcznie nanosił poprawki na akcie, który następnie został przyjęty przez Sejm Ustawodawczy²⁰. Jak wskazuje Andrzej Gwiżdż, standardom demokratycznym tekst Konstytucji PRL odpowiadał w wielu punktach, w żadnej mierze jed-

¹⁷ F. Lassalle, *O Istocie...*, dz. cyt., s. 10.

¹⁸ R. Piotrowski, *Uwagi o społecznej funkcji konstytucji*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.) *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, Warszawa 2015, s. 21.

¹⁹ R. Więckiewicz, *Konstytucjonalizacja społeczeństwa obywatelskiego w PRL*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.) *Konstytucje polskie ...*, dz. cyt., s. 36.

²⁰ Zob. P. Borecki, *Geneza Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5 (82), s. 87. Borecki przypomina również, że wszystkie poprawki zaproponowane przez Stalina zostały zaakceptowane przez polskie władze.

nak nie odpowiadała im rzeczywistość społeczno-polityczna²¹. Drugorzędne znaczenie miała tutaj sama trwałość Konstytucji PRL oraz systemu politycznego, którego ramy określała. Ówczesna konstytucja nie stwarzała płaszczyzny do porozumienia, nie cieszyła się powszechną akceptacją społeczną, a w pewnych sytuacjach była wręcz katalizatorem konfliktów politycznych, jak miało to miejsce chociażby w roku 1976, kiedy to zmiany wprowadzone w wyniku noweli lutowej spotkały się z powszechnym oporem środowisk niezależnych²².

Po trzecie konstytucja jako homeostat systemu politycznego powinna zawierać szereg rozwiązań i procedur uruchamianych w tzw. sytuacjach kryzysowych. W ten sposób ustawa zasadnicza umożliwia trwałość oraz ciągłość istnienia danego systemu. Chodzi tu m.in. o stworzenie gwarancji dla zasad uznanych za konstytucyjne w ramach danego porządku oraz podstaw umożliwiających zaęgniwanie konfliktów i wypracowanie rozwiązań opartych na kompromisie. Szczególnego znaczenia nabiera w tym względzie zapewnienie procedur demokratycznych, a także uniemożliwienie wprowadzenia władzy opartej na dyktaturze jednostki bądź grupy. Wiąże się to w znacznym stopniu z samym umiejscowieniem konstytucji w porządku prawnym danego kraju. Czesław Znamierowski zwraca uwagę, że konstytucja to nic innego jak normy składające się na rdzeń organizacyjny państwa, wywyższone hierarchicznie²³, Stefan Rozmaryn określa zaś konstytucję ustawą zasadniczą państwa, odróżniającą się od zwykłej ustawy szczególną nazwą, szczególnym trybem zmiany, szczególną mocą prawną oraz szczególną treścią²⁴.

²¹ A. Gwiżdż, *Tryb uchwalenia Konstytucji PRL*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998, s. 90.

²² Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1976, nr 5, poz. 29). Por. J. Skórzyński, *KOR – od czerwca '76 do sierpnia '86*, [w:] W. Polak, J. Kufla, P. Ruchlewski, *Opozycja demokratyczna w PRL w latach 1976–1981*, Gdańsk 2012, s. 33.

²³ Cz. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja*, Warszawa 2001, s. 116.

²⁴ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 32.

Podsumowując tę część rozważań, można powtórzyć za Leszkiem Garlickim, że konstytucja to akt prawa pisanego: (1) o najwyższej mocy w systemie prawnym danego państwa, (2) określający podstawowe zasady ustroju, regulujący ustrój naczelnych organów państwa, zakres ich kompetencji oraz wzajemne relacje, a także formułujący podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki, (3) uchwalany i zmieniany w szczególnej procedurze, odmiennej od trybu uchwalania ustaw zwykłych²⁵.

Po co nam konstytucja? Funkcje ustawy zasadniczej w państwie demokratycznym

Kolejnym zagadnieniem – po przybliżeniu warunków wstępnych, jakie powinna spełniać konstytucja, aby mogła stać się homeostatem systemu politycznego – wymagającym omówienia jest charakterystyka funkcji przypisanych konstytucji we współczesnym państwie.

Nie ulega wątpliwości, że ustawa zasadnicza w państwie demokratycznym odgrywa rozmaite role, które łączą się ze sobą, a nawet przeplatają w praktyce jej funkcjonowania²⁶. Jerzy Kuciński wskazuje dwie podstawowe funkcje współczesnych konstytucji. Pierwszą z nich jest **funkcja prawna** (normatywna) odnosząca się do ustawy zasadniczej jako aktu prawotwórczego o najwyższej mocy prawnej, złożonego z norm prawnych używanych jako kryteria oceny zachowań wszystkich podmiotów w państwie. Konstytucja spełnia również **funkcję polityczną** (aksjologiczną). Funkcja ta wyraża się poprzez określanie najwyższych idei, wartości i zasad, na których opiera się państwo definiowane jako organizacja polityczna, a także cała struktura władzy państwowej²⁷.

²⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 39–40.

²⁶ Tamże, s. 40.

²⁷ J. Kuciński, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 15.

Poza dwoma wspomnianymi powyżej funkcjami autor wymienia jeszcze kolejne, a mianowicie: **społeczną** – ustanowienie i utrwalenie ustroju państwa będącego wynikiem kompromisu różnych grup społecznych, **stabilizującą** – nakreślenie prawnie obowiązującego kształtu państwa, zasad systemu prawa i reguł jego tworzenia, **dynamizującą (programową)** – określenie celów państwa oraz etapów jego rozwoju, **organizacyjną** – określenie form życia zbiorowego oraz zasad i organizacji funkcjonowania państwa, **integracyjną** – stymulowanie identyfikacji obywateli z państwem oraz **wychowawczą** – uświadamianie oraz upowszechnianie wartości konstytucyjnych, a zatem stanów rzeczy ocenianych w sposób pozytywny przez ustawodawcę konstytucyjnego²⁸. Współcześnie coraz częściej podkreśla się, że obok funkcji prawnej na pierwszy plan wysuwa się funkcja społeczna. Przy czym, rozszerzając przywołane wyżej ujęcie, należy podkreślić, że wyraża ona *przekonanie o prymacie społeczeństwa wobec państwa, które nie może być traktowane jako struktura autonomiczna, istniejąca sama dla siebie, w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb obywateli*²⁹. Cytowane słowa podkreślają, że konstytucja w państwach demokratycznych tworzy podstawy ustroju opartego na kompromisie oraz akceptowanego przez szerokie grupy społeczne, a zatem – odpowiednio legitymizowanego. Konstytucja, w odniesieniu do myśli Carla Schmitta, to nic innego jak *zasada dynamicznego stawania się jedności politycznej*. Wiąże się ona z procesem ciągłego, następującego od nowa tworzenia oraz powstawania jedności. W zaprezentowanym ujęciu państwo – a zatem i system polityczny – nie jest rozumiane jako byt niezmienny, lecz nieustannie zmieniający się, podlegający stałemu procesowi tworzenia. C. Schmitt zauważa, że: *jedność polityczną trzeba codziennie tworzyć, godząc różne, przeciwstawne interesy, poglądy i dążenia, jedność ta musi (...)*

²⁸ Tamże, s. 14–15. L. Garlicki wskazuje natomiast funkcję polityczną, symboliczną, ideologiczną oraz prawną. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, dz. cyt., s. 40.

²⁹ R. Piotrowski, *Uwagi...*, dz. cyt. s. 21.

się >>integrować<<³⁰. To właśnie tworzenie owej jedności w ramach określonego porządku konstytucyjnego staje się immanentną cechą homeostatu. Nie chodzi tu przy tym o jedność rozumianą w sposób absolutny i dosłowny, ale o pewnego rodzaju wspólnotę wartości nadrzędnych wytyczających ramy prowadzonego sporu politycznego, który wszelako jest w państwach demokratycznych jak najbardziej pożądany. Słusznie jednak wskazuje Tadeusz Mołdawa, że konstytucja nie powinna być wyrazem woli wyłącznie jednego obozu politycznego, nawet gdy w określonym momencie posiada on większość zdolną do przeprowadzenia odpowiednich zmian ustrojowych. Musi ona być wynikiem *zgodnej woli zdecydowanej większości reprezentantów Narodu... Konstytucja powinna (...) jednoczyć społeczeństwo wokół jej zasad i wyrażanych wartości*³¹.

Zmiana konstytucji a trwałość systemu politycznego

Hiszpański prawnik i filozof prawa Manuel Atienza Rodríguez, analizując problematykę konstytucjonalizmu w obliczu wyzwań związanych z globalizacją, wskazał szereg cech konstytucjonalizacji, oddających, na czym tak naprawdę zasadza się zaproponowane w niniejszym tekście postrzeganie konstytucji jako homeostatu systemu politycznego. Jak pisał M.A. Rodríguez, konstytucjonalizacji nie sposób ująć w kategorii zerojedynkowe, można jednak wskazać szereg właściwości, które ją definiują, ale mają zmienną intensywność. Pierwszą z nich jest wiążąca moc konstytucji. Oznacza to, że treści zawarte w ustawie zasadniczej nie posiadają tylko wartości czysto programowej, lecz wiążą wszystkie władze publiczne oraz w sposób szczególny wyznaczają granice suwerennej władzy prawodawcy oraz parlamentów. Dalej wskazać należy sądowniczą gwarancję konstytucji, pociągają-

³⁰ C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, Warszawa 2013, s. 30. Schmitt dalej zauważa, że *konstytucja jest aktywną zasadą dynamicznego procesu wyzwalanego przez działające siły, elementem stawiania się, i to rzeczywiście, a nie obwarowaną regułami procedurą przepisów o powinnościach i obowiązkach*.

³¹ T. Mołdawa, *Problemy...*, dz. cyt., s. 78.

cą konieczność istnienia sądów posiadających kompetencje anulowania praw czy innych przepisów lub decyzji naruszających ustawę zasadniczą. Kolejną istotną cechą jest konstytucyjna nieelastyczność, która staje się normą większości współczesnych państw. Zakłada ona istnienie mechanizmów utrudniających lub uniemożliwiających dokonanie zmiany konstytucji. Istotna jest również wykładnia – jak pisze M.A. Rodríguez: interpretacja – praw i innych norm ustalonych w systemie prawnym zgodnie z konstytucją. Ponadto wskazać należy bezpośrednie wykonywanie konstytucji, oraz wpływ ustawy zasadniczej na relacje polityczne³².

Warto w tym miejscu zatrzymać się nad ostatnią z cech wymienioną przez hiszpańskiego uczonego. Konstytucja z jednej strony jest wynikiem określonych relacji politycznych i społecznych, z drugiej zaś wpływa na nie w sposób bezpośredni poprzez określone normy prawne, zasady naczelne ustroju czy wartości, którym daje wyraz. Co więcej konstytucja określa – w mniejszym lub większym stopniu – sposób funkcjonowania istotnych instytucji współtworzących system polityczny państwa, w tym organów administracji państwowej, partii politycznych, stowarzyszeń, organizacji zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych, a także różnego rodzaju grup interesu.

Zdaniem Ewy Łętowskiej konstytucja to tak naprawdę określone *>>reguły gry o strategicznym charakterze<<*, *wiążące ponad >>polem taktycznych bitew<<*, *jakim jest codzienność parlamentarna*. Stąd właśnie jej wyjątkowe położenie, m.in. szczególny tryb uchwalenia i zmiany, a także umiejscowienie w systemie źródeł prawa, które mają na celu niejako ustrzeżenie konstytucji przed możliwymi zarzutami zdominowania przez politykę (czy raczej polityków) oraz – jak pisze Ewa Łętowska – wynikającej z niej "potrzeby chwili". Wszystkie wprowadzone gwarancje, stanowiące o szczególnej roli konstytucji i podkreślające jej zasadnicze miejsce jako ustawy zasadniczej państwa, mają na celu *uczynienie jej zdolną do zaakcep-*

³² Zob. M. A. Rogriquez, *Konstytucjonalizm, globalizacja, prawo*, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12421353110.pdf>, 10.08.2016.

towania przez szersze warstwy społeczne niż te tylko, których wola znalazła odbicie w wyniku aktualnych parlamentarnych wyborów³³.

W tym sensie trwałość konstytucji jest w znacznym stopniu wyznacznikiem trwałości systemu politycznego. Uchwalenie nowej ustawy zasadniczej staje się często wyrazem przemian społeczno-politycznych, a także gospodarczych zachodzących w poszczególnych państwach. Jak pisze T. Mołdawa, swoista nadzwyczajność sytuacyjna jest cechą charakterystyczną zdecydowanej większości konstytucji, w tym również tych współczesnych. Nieprzypadkowo ostatni okres rozwoju dwudziestowiecznego konstytucjonalizmu wiąże się z procesami transformacji po upadku realnego socjalizmu w krajach dawnego bloku wschodniego³⁴. Zdaniem Bruce'a Ackermana chodzi tu zatem o nic innego jak o historyczną okazję konstytucyjną³⁵.

Nie ulega wątpliwości, że zmiany konstytucji mają wpływ na system polityczny. Ze względu na to, że zmiany mają różny charakter, należy wprowadzić pewne zasadnicze rozróżnienia. Generalnie, przyjmując za Bogusławem Banaszkem, zmianę konstytucji można określić jako uchylenie bądź nadanie odmiennej niż dotychczas obowiązującej treści wszystkim lub wybranym postanowieniom konstytucji, a także wydanie nowych norm konstytucyjnych w przewidzianym dla zmiany konstytucji trybie³⁶. W. Sokolewicz słusznie wskazuje jednak, że zmiana konstytucji zwykle występuje w postaci **fragmentarycznej modyfikacji** – względnie uzupełnienia jej przepisów – która przybiera dwie zasadnicze formy. Pierwszą z nich jest modyfikacja prosta, zwykle następująca w trybie najbardziej zbliżonym do zwykłego postępowania ustawodawczego, jednak zawsze odmienna pod względem chociażby uczestniczących w postępowaniu podmiotów oraz odmien-

³³ E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1995, s. 174.

³⁴ Szerzej T. Mołdawa, *Problemy ...*, dz. cyt., s. 75-76.

³⁵ Zob. B. Ackerman, *Przyszłość rewolucji liberalnej*, Warszawa 1996, s. 53.

³⁶ B. Banaszek, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 69.

ności proceduralnej. Druga forma to modyfikacja kwalifikowana, dotycząca jedynie niektórych wyodrębnionych w konstytucji przepisów, a ponadto przeprowadzana w specjalnej procedurze utrudnionej w stosunku do zmiany fragmentarycznej „prostej”³⁷. Czym innym jest z kolei **rewizja konstytucji**. Jak zauważa W. Sokolewicz, jest ona *osobliwą postacią zmiany konstytucji, z trudem znajdującą dla siebie miejsce na skali coraz bardziej utrudnionych procedur*. Rewizja jest zmianą konstytucji, która (1) została poprzedzona przeglądem jej postanowień i oceną ich skuteczności, (2) dotyczy większej liczby fundamentalnych postanowień oraz (3) jest przeprowadzona w szczególnym trybie³⁸.

Często rewizja konstytucji dokonuje się w sytuacjach, gdy ustawa zasadnicza przestaje spełniać w należyty sposób funkcję homeostatu – np. gdy presja i oczekiwania ze strony otoczenia wewnętrznego bądź zewnętrznego przerastają jej możliwości adaptacyjne czy silne żądania obserwowane na wejściu systemu politycznego nie znajdują swojego odzwierciedlenia w sferze działań i decyzji politycznych, a konstytucja przestaje stwarzać możliwości rozwiązania pojawiających się konfliktów lub nie daje narzędzi do przeciwdziałania postulowanym zmianom. Może temu towarzyszyć postępujący proces delegitymizacji konstytucji. Z drugiej strony niewiele jest ustaw zasadniczych, których uchwalenie nie było wynikiem przemian politycznych, nadzwyczajności sytuacji, owego momentu konstytucyjnego³⁹. Zagadnienie zmiany konstytucji wydaje się szczególnie istotne dla zrozumienia pozycji ustawy zasadniczej jako homeostatu systemu politycznego. Istotne jest tutaj pytanie o zasięg dopuszczalnej zmiany. Większość badaczy jest zgodna co do tego, że w danym porządku politycznym i prawnym istnieją granice dla zmiany

³⁷ W. Sokolewicz, *O gradacji konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, Warszawa 2000, s. 187.

³⁸ Tamże, s. 190.

³⁹ Jak podkreśla T. Mołdawa niewiele jest przykładów konstytucji, które zostały uchwalone w warunkach laboratoryjnych. Uznać za takie można chociażby konstytucję Szwecji z 1974 roku, konstytucję Danii z roku 1953, konstytucję Kanady z roku 1982, a także konstytucję Szwajcarii z roku 1999. Por. T. Mołdawa, *Problemy...*, dz. cyt., s. 77.

ustawy zasadniczej, wyznaczone przez wymóg poszanowania podstawowych wartości konstytucyjnych oraz zachowania tożsamości konstytucji⁴⁰.

W ustroju demokratycznym, jak wskazuje R. Piotrowski, granica dopuszczalnej zmiany konstytucji zawiera się w zakresie jej samej. Wyznaczona jest przez odrzucenie w koncepcjach demokratycznych założenia o nieograniczonym zakresie woli suwerena, który jest definiowany jako podmiot władzy państwowej. Idąc dalej, istniejące granice zmiany konstytucji wynikają z samej jej istoty⁴¹. Zdaniem wspomnianego wyżej polskiego konstytucjonalisty argumenty przemawiające za tezą o istnieniu granic zmiany konstytucji wiążą się bezpośrednio z przeświadczeniem, że prawa nie mogą być interpretowane w sposób pozwalający na ich zniweczenie. Co więcej nawet przyzwolenie rządzonych nie legitymizuje każdej zmiany ustawy zasadniczej. Wynika to wprost z faktu, że zmiany konstytucji mogą prowadzić do głębokich zmian charakteru państwa, zmian, które będą sprzeczne z zasadami demokracji konstytucyjnej. Takie zmiany mogą być np. wywołane zobowiązaniem władzy do przestrzegania reguł religijnych oraz moralnych. Podobne zresz-

⁴⁰ T. Mołdawa, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a standardy współczesnego konstytucjonalizmu w perspektywie minionej dekady*, [w:] W. Jakubowski, T. Słomka (red.), *Porządek konstytucyjny w Polsce*, Warszawa-Pułtusk 2008. s. 15. Na podobne kwestie zwracał zresztą uwagę przywoływany już w niniejszym opracowaniu C. Schmitt, który pisał: *granice do zmian konstytucji wynikają z właściwie rozumianego pojęcia zmiany konstytucyjnej. Uprawnienie „do zmieniania konstytucji” (...) oznacza, że pojedyncze uregulowania w formie ustaw konstytucyjnych lub wiele takich uregulowań można zastąpić innymi tego rodzaju uregulowaniami, ale tylko przy założeniu, że zachowana zostaje tożsamość i ciągłość konstytucji jako całości*. Zob. C. Schmitt, *Nauka o...*, dz. cyt., s. 185.

⁴¹ R. Piotrowski, *Zagadnienie granic zmiany konstytucji w państwie demokratycznym*, [w:] J. Czajkowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opalek (kom. red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 277–278. *Istnienie granicy zmiany wynika z istoty Konstytucji, która ma wyzwalać dobro i czynić człowieka lepszym, niż mu się wydaje, że jest, ma otwierać drogi wolności i chronić przed zniewoleniem. Konstytucja nie może odbierać praw, ma je dawać. Ma też sprawić, by nie każde słowo prawodawcy było prawem, ale tylko to, które ma swoje źródło w przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Skoro państwo ma być dobrem wspólnym wszystkich obywateli, to prawo nie może być traktowane jako narzędzie walki politycznej (...)*.

tą konsekwencje mogą w opinii R. Piotrowskiego przynieść takie zmiany, które prawo czyniłoby narzędziem polityki i ideologii⁴².

Zmiany konstytucji, ich częstotliwość oraz charakter mogą mieć istotny wpływ na funkcjonowanie całego systemu politycznego. Chodzi tu między innymi o stabilność oraz zaufanie do prawa. Mówiąc natomiast o całkowitej zmianie konstytucji, odrzuceniu dotychczasowych regulacji, są one zwykle konsekwencją zasadniczej zmiany stosunków społecznych oraz politycznych, a co za tym idzie także porządku prawnego⁴³. W tym sensie odrzucenie konstytucji staje się odrzuceniem zasad, na których został oparty cały system polityczny. Uchwalenie nowej konstytucji stanowi otwarcie kolejnego etapu w historii państwa. Uwidacznia się tu w sposób jednoznaczny dwoistość ustawy zasadniczej – jest ona jednocześnie wyrazem przemian, które już się dokonały, oraz zapowiedzią tego, co dopiero ma nastąpić na gruncie systemowym. W pierwszym aspekcie wyraźne jest odniesienie do zaprezentowanej wcześniej funkcji społecznej, zgodnie z którą cel konstytucji stanowi utrwalenie porządku ustrojowego będącego wynikiem społecznego kompromisu. Drugi ze wskazanych aspektów odnosi się do funkcji dynamizującej czy też kreacyjnej, konstytucja staje się bowiem organizatorem ładu społeczno-politycznego. Oznacza to, że nie tylko określa cele państwa oraz etapy jego rozwoju, lecz także wpływa na relacje pomiędzy poszczególnymi podmiotami polityki (części składowych systemu), określa zasady ich współistnienia, co przekłada się bezpośrednio na sferę działań i decyzji politycznych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku jako homeostat systemu politycznego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku jest przykładem aktu stanowiącego swoiste podsumowanie przemian systemu politycznego zapoczątkowanych

⁴² Tamże, s. 279–280.

⁴³ Co podkreśla T. Mołdawa. Zob. T. Mołdawa, *Konstytucja...*, dz. cyt., s. 15.

w roku 1989. W. Sokolewicz zwraca uwagę, że polska transformacja od początku zmierzała w kierunku demokracji liberalnej, a przeprowadzane zmiany nie miały charakteru jednorazowego aktu, lecz były procesem złożonym z następujących po sobie faz. Przyjęcie pełnej konstytucji zwińczyło dotychczasowe reformy i stało się prawnym wyrazem nowego etapu – konsolidacji systemu⁴⁴. Cele transformacji, rozumianej jako wieloetapowy, rozciągnięty w czasie proces demokratyzacji, zostały osiągnięte w postaci Konstytucji RP z 1997 r. W tym sensie ustawa zasadnicza jest nośnikiem zmiany w systemie politycznym współczesnej Polski⁴⁵.

Warto zadać sobie w tym miejscu pytanie, czy obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w faktyczny sposób stała się homeostatem systemu politycznego i w jakim stopniu przyczyniła się do jego stabilizacji i trwałości.

Prace nad nową Ustawą Zasadniczą zostały zapoczątkowane w grudniu 1989 r., nie miały jednak uporządkowanego charakteru. Dopiero Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶ wprowadziła ład w prowadzone prace konstytucyjne. Przedłużające się prace nad pełną regulacją konstytucyjną podyktowały konieczność uchwalenia aktu tymczasowego, jakim była Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁷. Co jednak istotne, przez cały czas przeważało przekonanie, że obecna była świadomość dotycząca konieczności przyjęcia pełnej konstytucji. Już w roku 1992 Janina Zakrzewska na łamach „Tygodnika Powszechnego” pisała, że: *konstytucja, która jest niczym innym, jak sposobem*

⁴⁴ W. Sokolewicz, *Wokół konstytucji. Pisma wybrane*, Warszawa 2011, s. 342–343.

⁴⁵ T. Słomka, *Między dwiema konstytucjami: kilka uwag o specyfice polskiej ciągłości i zmiany systemowej*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.) *Konstytucje...*, dz. cyt., s. 20.

⁴⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992 nr 67 poz. 336).

⁴⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 nr 84 poz. 426).

urządzenia państwa, jest potrzebna. Jak wskazywała, rozwiązania instytucjonalne w nowej ustawie zasadniczej powinny odpowiadać tradycji i politycznej historii narodu. Ponadto kreowane instytucje muszą cieszyć się zaufaniem i aprobatą obywateli, co oznaczało, że zadaniem konstytucji jest powołanie instytucji gwarantujących stabilność polityczną w państwie, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych⁴⁸.

Za uchwaleniem nowej, pełnej konstytucji przemawiała konieczność nadania normom konstytucyjnym należytego im autorytetu. W obliczu funkcjonowania złożonych, wewnętrznie niespójnych regulacji, częściowo pochodzących z dawnego systemu, nie było to możliwe⁴⁹.

Po długich pracach Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została przyjęta przez parlament wyłoniony w sposób demokratyczny, a więc posiadający odpowiednią legitymację do uchwalenia nowej Ustawy Zasadniczej⁵⁰. W trakcie głosowania poparło ją 451 członków Zgromadzenia Narodowego, przy 40 głosach przeciwnych oraz 6 wstrzymujących⁵¹. Zgodnie z postanowieniami Ustawy Konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP musiała ona zostać zaakceptowana w ogólnokrajowym referendum. Do odrzucenia Konstytucji wzywały ugrupowania prawicowe – Ruch Odbudowy Polski oraz Akcja Wyborcza Solidar-

⁴⁸ J. Zakrzewska, *Konstytucja? A po co?*, [w:] J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993, s. 183.

⁴⁹ Jak wskazuje T. Mołdawa, wszystkie te kwestie powodowały, że trudno było o szacunek dla obowiązujących regulacji konstytucyjnych. Badacz pisze następująco: *szacunek ten jest koniecznym warunkiem spełnienia przez konstytucję niezwykle istotnej funkcji ideologiczno-wychowawczej, przez preferowanie ogólnohumanistycznych, demokratycznych wartości i wzorców zachowań, tak obywateli, jak i osób sprawujących najwyższe urzędy państwowe*. Zob. T. Mołdawa, *Problemy...*, dz. cyt., s. 81.

⁵⁰ Podkreślić jednak należy, że wybory z 1993 roku przeprowadzone zostały w odniesieniu do nowej ordynacji wyborczej, która wprowadziła 5 i 8 % próg wyborczy w wyborach do Sejmu oraz sposób alokacji mandatów na podstawie metody D'Hondta preferującej większe komitety. Do Sejmu nie weszło szereg prawicowych komitetów wyborczych, które zdecydowały się na osobny start. W konsekwencji aż 34,6% wyborców, którzy oddali swoje głosy, nie posiadało swoich reprezentantów w niższej izbie parlamentu. Sejm był zdominowany przez ugrupowania centrolewicowe. Zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2012*, Kraków 2013, s. 285-286.

⁵¹ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu – archiwum. Zgromadzenie Narodowe w dniu 02.04.1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=zn4&dzien=1&wyp=0&kad=2>, 10.08.2016.

ność. Sama kampania referendalna była wyjątkowo burzliwa i pełna wzajemnych zarzutów, wysuwanych przez obie strony politycznego sporu⁵². Ostatecznie jednak za Konstytucją opowiedziało się bez mała 6,4 mln osób, tj. 53,45% biorących udział w referendum⁵³.

Po blisko dwudziestu latach obowiązywania wydaje się, że Konstytucja RP spełniła pokładane w niej nadzieje, a jednocześnie w należyty sposób realizowała funkcję homeostatu systemu politycznego. Wynika to zarówno ze sposobu jej uchwalenia, który wymuszał wypracowanie szerokiego kompromisu społecznego wokół kwestii węzłowych⁵⁴, jak i z postanowień dających wyraz standardom współczesnego europejskiego konstytucjonalizmu, gwarantujących poszanowanie praw i wolności obywatelskich oraz odwołujących się do zasady demokratycznego państwa prawnego.

W warstwie normatywnej należy zwrócić uwagę, że Konstytucja z 1997 roku w art. 1 odnosi się do zasady dobra wspólnego, stanowiąc, że: *Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli*⁵⁵. Zakres niniejszego wywodu nie wymaga szczegółowej analizy wszystkich postanowień obowiązującej Ustawy Zasadniczej, dlatego podkreśla się tu jedynie, że podstawowym warunkiem uzna-

⁵² Szerzej: A. Dudek, *Historia polityczna...*, dz. cyt., s. 357-362.

⁵³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 roku o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 75 poz. 476).

⁵⁴ Waldemar Tomaszewski podkreśla, że najtrudniejsze kwestie ustrojowe dotyczyły przede wszystkim konstytucyjnej pozycji prezydenta, struktury parlamentu oraz określenia podziału władzy. Zagadnienia proceduralne odnosiły się do kwestii, kto i w jakim trybie uchwali nową ustawę zasadniczą. Natomiast kwestie ideologiczne dotyczyły aksjologii konstytucji, rozumianej jako nadanie jej określonego charakteru ideologicznego. Zagadnienia wyznaniowe dotyczyły przede wszystkim relacji pomiędzy prawem stanowionym i naturalnym. W. Tomaszewski pisze, że istotną sprawą było ponadto określenie wartości, które miała reprezentować przyszła ustawa zasadnicza. Szerzej: W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej z kwietnia 1997 roku*, Pułtusk 2007, s. 61.

⁵⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483). Do tej koncepcji nawiązuje już preambuła Konstytucji, która określa Polskę mianem dobra wspólnego – *równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski (...)*.

nia danego państwa za dobro wspólne jest ukształtowanie instytucji praw, wolności i obowiązków jednostki w taki sposób, aby zapewniona została realizacja przyznanych jej konstytucyjnie praw⁵⁶.

Dla podejmowanej problematyki ważniejszym jest jednak to, na co zwraca uwagę Marek Zubik. Badacz podkreśla, że przez pojęcie dobra wspólnego należy rozumieć *sumę wszystkich instytucji i warunków umożliwiających jednostkom i ich grupom osiągnięcie pełnego rozwoju, przez uporządkowane współdziałanie, optymalne wykorzystanie różnych środków prawnych, ekonomicznych, gospodarczych i kulturowych gwarantujących prawa każdej osoby, a także dających podstawę i zabezpieczających ład oraz sprawiedliwość społeczną, jak i umożliwiających zapewnienie trwałej i sprawiedliwej koegzystencji z innymi narodami*⁵⁷.

Najbliższym kontekstem interpretacyjnym dla art. 1. Konstytucji staje się zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w art. 2. przedmiotowej Ustawy – razem oba te artykuły definiują Rzeczpospolitą jako państwo⁵⁸. Samo odwołanie do zasady demokratycznego państwa prawnego jest istotne dla interpretowania Konstytucji jako homeostatu całego systemu politycznego. Zasadę tę można traktować jako wyraz samoograniczenia się władzy publicznej poprzez uznanie prawa za granicę oraz podstawę jej działania. Bezpośrednią konsekwencją staje się obowiązek respektowania przez władzę praw człowieka, przywilejów oraz wolności⁵⁹. Zasada demokratycznego państwa prawnego wytycza zatem ramy, w których może się poruszać władza państwowa oraz relacje wiążące ją z obywatelami. Poszanowanie obowiązujących reguł prawnych, stanowiących warunek

⁵⁶ J. Trzcziński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] J. Góral, R. Hausner, J. Trzcziński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, Warszawa 2005, s. 454.

⁵⁷ M. Zubik, *Konstytucyjne refleksje nad dobrem wspólnym na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej ostatniej dekady XX w.* [w:] W. J. Wołpiuk (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjno-prawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008, s. 68.

⁵⁸ J. Trzcziński, *Rzeczpospolita Polska...*, dz. cyt., s. 460.

⁵⁹ Szerzej: B. Lackoroński, *Idea demokratycznego państwa prawnego*, [w:] „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne” 2005, nr 3–4 (4–5), s. 34.

sine qua non przywołanej zasady jest także naturalną granicą prowadzonego sporu politycznego.

Obie wspomniane wyżej zasady – wraz z zasadą suwerenności Narodu (art. 4.) – stanowią barierę przed wprowadzeniem rządów opartych na dyktaturze jednostki bądź grupy, niweczących prawa i wolności obywateli. Przed rewizją ustroju, czy szerzej – systemu politycznego, mają także chronić przepisy dotyczące zmiany Konstytucji (rozdział XII). Ustawa o zmianie Konstytucji musi zostać uchwalona przez Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat bezwzględną większością głosów w obecności połowy ustawowej liczby senatorów (art. 235. ust. 4.). Co jednak istotne, zmiany dotyczące przepisów rozdziałów: I – Rzeczpospolita, II – Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, a także XII – Zmiana Konstytucji mogą wymagać wyrażenia odpowiedniej zgody w referendum ogólnokrajowym (art. 235. ust. 6.), o ile z żądaniem takim wystąpią podmioty posiadające inicjatywę konstytucyjną. Wprowadzenie takiego rozwiązania podkreśla szczególne znaczenie przepisów zawartych we wskazanych rozdziałach. Kwalifikowana zmiana konstytucji, za jaką należy uznać opisaną powyżej, dotyczy bowiem wyodrębnionych przez ustrojodawcę przepisów lub – jak w przypadku obowiązującej Konstytucji – całych rozdziałów, których treści mają szczególne znaczenie dla ustroju państwa⁶⁰.

Pozostałe przepisy Konstytucji, w ogólnym ujęciu, również mają na celu stabilizację systemu politycznego. Szczególnego znaczenia nabierają tutaj zasady trójpodziału i równowagi władz (art. 10.), pluralizmu politycznego i społecznego (art. 11., 12. i 14.), a także zakaz funkcjonowania partii oraz innych organizacji odwołujących się do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu (art. 13.).

⁶⁰ Por. W. Sokolewicz, *O gradacji...*, dz. cyt., s. 187-188.

Ważniejsza wydaje się jednak sama praktyka konstytucyjna. W pierwszych latach po uchwaleniu nowej Konstytucji zwracało uwagę podjęcie przez parlament trudu wdrożenia jej postanowień i przyjęcia niezbędnych regulacji na poziomie ustawowym i pod ustawowym w celu stworzenia przesłanek do realizacji konstytucyjnych wartości⁶¹. Miało to tym większe znaczenie, że wybory w roku 1997 wyłoniły nową większość parlamentarną, której trzon stanowiły ugrupowania prawicowe zrzeszone pod szyldem Akcji Wyborczej Solidarność, a więc przeciwnie przyjęciu nowej Ustawy Zasadniczej. Paradoks historii sprawił, że za wejście w życie postanowień Konstytucji w znacznym stopniu odpowiadał rząd tworzony przez AWS oraz Unię Wolności, co przyczyniło się do rosnącego poparcia dla Ustawy Zasadniczej. Mimo mankamentów obowiązująca Konstytucja RP dobrze wpisała się w przemiany systemu politycznego i spełniła pokładane w niej nadzieje. Co więcej okazała się konstytucją stabilną, nowelizowaną jedynie dwukrotnie. Wprowadzone zmiany nie miały jednak kluczowego znaczenia dla funkcjonowania samego systemu politycznego⁶².

Na przestrzeni lat pojawiały się propozycje wprowadzenia zmian w obowiązującej Konstytucji lub uchwalenia od podstaw nowego aktu⁶³, jednak nie zyskiwały one szerszego poparcia.

⁶¹ T. Mołdawa, *Konstytucja ...*, dz. cyt., s. 17.

⁶² W latach 2006 i 2009. Pierwsza z nich wprowadziła możliwość przeprowadzenia ekstradycji obywatela polskiego na wniosek innego państwa, co wiązało się z koniecznością dostosowania polskich regulacji do przepisów Unii Europejskiej i obowiązującego Europejskiego Nakazu Aresztowania. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny uznał odpowiednie przepisy kodeksu postępowania karnego za niezgodne z ówczesnym artykułem 55. ust. 1 Konstytucji RP, a następnie stwierdził, że utraciły one moc obowiązującą w zakresie umożliwiającym wydanie innemu państwu obywatela polskiego, który popełnił przestępstwo poza granicami kraju. Z tego powodu pojawiła się potrzeba wprowadzenia odpowiedniej nowelizacji Ustawy Zasadniczej. Druga ze wskazanych nowelizacji ograniczyła bierne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu i Senatu, odbierając możliwość kandydowania osobom skazanym prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego. Zob. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2006 nr 200 poz. 1471) oraz Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2009 nr 114 poz. 946).

⁶³ Warto wspomnieć o kilku projektach. Pod koniec roku 2005 projekt nowej ustawy zasadniczej przedstawiła Samoobrona RP. Zob. Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Pol-

Przez wiele lat obowiązująca Ustawa Zasadnicza spełniała faktyczną funkcję homeostatu. Warto podkreślić, że od momentu jej uchwalenia nie odnotowano kryzysów, które w istotny sposób mogłyby zaważyć na dalszym funkcjonowaniu systemu⁶⁴. Wyjątek stanowiła katastrofa smoleńska. Okazało się jednak, że konstytucja obowiązująca w państwie, które znalazło się w trudnej dla siebie sytuacji, zawiera skuteczne rozwiązania. Dzięki Ustawie stabilność i ciągłość władzy państwowej została zapewniona, a to pozwoliło uniknąć głębokiego kryzysu polityczno-ustrojowego.

Także w obliczu kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie widać, że tak naprawdę kryzys w mniejszym stopniu jest rezultatem samych postanowień Ustawy Zasadniczej, a bardziej wynika przede wszystkim z braku woli kompromisu po obu stronach politycznego sporu. Obowiązująca Konstytucja cieszy się stosunkowo dużym, jak na nadzwyczajną sytuację polityczną, zaufaniem społecznym. Ponad połowa, tj. 54%. respondentów sprzeciwia się uchwaleniu nowej ustawy zasadniczej⁶⁵, co potwierdza, że konstytucja w ogóle nie powinna być narzędziem wykorzystywanym w bieżących rozgrywkach politycznych. Tylko w niezależnej

skiej, <http://www.samoobrona.org.pl/pages/02b.Program/index.php?document=/473.konstytucja.html>, 10.08.2016. Przed wyborami parlamentarnymi w roku 2005 potrzebę uchwalenia nowej konstytucji zgłaszało także Prawo i Sprawiedliwość. Zob. Konstytucja IV Rzeczypospolitej, <http://old.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&iddoc=7>, 10.08.2016. Z ostatnich inicjatyw warto przypomnieć projekt, który został przedstawiony 3 maja 2015 roku przez Janusza Korwin-Mikkego. Zob. Tekst projektu Konstytucji nowego Państwa Polskiego, http://korwin-mikke.pl/blog/wpis/tekst_projektu_konstytucji_nowego_panstwa_polskiego__art1_art49/2627, (dostęp na: 10.08.2016 r.). Więcej na ten temat: W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny...*, dz. cyt., s. 390–402, K. Leszczyńska, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2011*, Lublin 2015, s. 259–270.

⁶⁴ Pamiętać należy o sporze kompetencyjnym pomiędzy prezydentem Lechem Kaczyńskim a premierem Donaldem Tuskiem, dotyczącym reprezentowania Polski w posiedzeniach Rady Europejskiej. Ostatecznie znalazł on swój finał w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. Spór kompetencyjny w sprawie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej, Kpt 2/08.

⁶⁵ Badanie IBRIS dla Rzeczypospolitej. Zob. *Konstytucji na razie nie zmieniamy*, [w:] „Rzeczpospolita” 2016, nr 108, s. 1.

pozycji ma szansę stać się faktycznym homeostatem systemu politycznego, tak jak miało to miejsce w ciągu ostatnich kilkunastu lat.

Podsumowanie

W państwie demokratycznym konstytucja zajmuje miejsce centralne. Tworzy zręby ustroju, określa prawa, wolności, obowiązki obywateli, a także reguluje relacje pomiędzy podmiotami polityki – zarówno państwowymi, jak i pozapaństwowymi. Warto powtórzyć za C. Schmittem, że konstytucja jest ni mniej, ni więcej jak zasadą dynamicznego stawania się jedności politycznej⁶⁶. Zadaniem konstytucji jako ustawy zasadniczej jest stworzenie odpowiednich warunków rozwoju obywateli oraz współtworzonej przez nich wspólnoty. W związku z powyższym jej celem staje się utrzymanie państwa w homeostazie, a więc przeciwdziałanie kryzysom, rozwiązywanie konfliktów i sporów oraz budowanie szerokiego kompromisu wokół określonych przez nią wartości. Z tego właśnie powodu konstytucja w państwie demokratycznym spełnia funkcję homeostatu, który utrzymuje cały system polityczny w stabilności oraz przedłuża jego trwałość.

Choć konstytucję uznaje się za homeostat, to jednak – co należy podkreślić – nie każda ustawa zasadnicza może pełnić tę funkcję. Rolę homeostatu może odgrywać dopiero taka ustawa zasadnicza, która wyraża standardy demokratyczne, a także cieszy się społecznym zaufaniem. W przeciwnym wypadku konstytucja uniemożliwia budowanie trwałego konsensusu politycznego, a więc nie jest stabilizatorem systemu.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. przez lata obowiązywania spełniała wszystkie warunki, dzięki którym mogła być uznana za homeostat systemu politycznego. W piętnastą rocznicę jej uchwalenia Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz podkreślał, że polska Ustawa Zasadnicza ze względu na swą doniosłą

⁶⁶ C. Schmitt, *Nauka o...*, dz. cyt., s. 30.

rolę powinna być kompromisem dla różnych grup społecznych w państwie. Powinna budować ład społeczny i tworzyć harmonię prawną. Konstytucja winna być statutem państwa, więzią pomiędzy obywatelami i państwem. Być autorytetem dla władzy państwowej oraz dla całego społeczeństwa. Partykularne interesy konstytucja powinna harmonizować i spajać w dobro wspólne, jakim jest Rzeczpospolita. Konstytucja powinna wskazywać ogólnospołeczne i ogólnonarodowe funkcje państwa służące dobru wspólnemu⁶⁷.

Konstytucja, która jest wykorzystywana jako narzędzie w walce politycznej, nie może w należyty sposób spełniać wszystkich swoich funkcji. Tym samym traci na znaczeniu jako homeostat, co jest niebezpieczne dla samego systemu politycznego. Czym innym jest sama debata konstytucyjna, przed którą nie można uciekać w przededniu 20. rocznicy uchwalenia obowiązującej Ustawy Zasadniczej.

Konstytucja RP potwierdziła swoją przydatność w okresie konsolidacji systemu politycznego. Pomimo mankamentów, na które zwracają uwagę zarówno naukowcy, jak i politycy, jej rola nie powinno być deprecjonowana. W przeciwnym wypadku nie będzie ona ustawą zasadniczą, ale *kartką papieru bez większego znaczenia*⁶⁸. Nie będzie homeostatem systemu politycznego, lecz – jak pisał Lassalle – konstytucją fikcyjną.

Abstrakt

Artykuł traktuje o relacjach łączących konstytucję z systemem politycznym państwa. W pierwszej części artykułu autor w toku wywodu podejmuje próbę weryfikacji, na ile ustawa zasadnicza winna być postrzegana jako homeostat, którego podstawową funkcją staje się utrzymanie równowagi oraz ciągłości całego syste-

⁶⁷ B. Borusewicz, *Istota i znaczenie Konstytucji RP w państwie prawa*, [w:] *Konstytucja jako fundament państwa prawa. W 15. rocznicę uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 15-16.

⁶⁸ J. Zakrzewska, *O powołaniu naszych czasów do stanowienia konstytucji*, [w:] J. Zakrzewska, *Spór...*, dz. cyt., s. 25.

mu politycznego państwa demokratycznego. Autor stawia pytanie, jakie warunki musi spełnić konstytucja, aby mogła być uznana za homeostat systemu politycznego. W drugiej części artykułu zaprezentowana koncepcja zostaje odniesiona do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku.

CONSTITUTION AS A HOMEOSTASIS OF A POLITICAL SYSTEM

Abstract

The article discusses the relations between constitution and a political system of a state. The author makes an endeavour to verify to what extent the fundamental law should be treated as a homeostasis the basic function of which is to maintain the balance and continuity of the entire political system of a democratic country. The author raises a question what conditions the constitution has to fulfil in order to be recognized as a homeostasis of a political system. In the second part of the article, the demonstrated concept is referred to the Constitution of the Republic of Poland of 1997.

Bibliografia:

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. 1976, nr 5, poz. 29).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1992 nr 67 poz. 336).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1992 nr 84 poz. 426).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2006 nr 200 poz. 1471).
- Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 2009 nr 114 poz. 946).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 lipca 1997 roku o skorygowanych wynikach głosowania i wyniku referendum konstytucyjnego przeprowadzonego w dniu 25 maja 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 75 poz. 476).

Postanowienie z dnia 20 maja 2009 r. Spór kompetencyjny w sprawie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej, Kpt 2/08.

Publikacje naukowe:

- B. Ackerman, *Przyszłość rewolucji liberalnej*, Warszawa 1996.
- B. Banaszek, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
- J. Baszkiewicz, *O kilku dylematach konstytucyjnych w świetle historii*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.) *Konstytucja RP: oczekiwania i nadzieje*, Warszawa 1997.
- P. Borecki, *Geneza Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5 (82).
- B. Borusewicz, *Istota i znaczenie Konstytucji RP w państwie prawa*, [w:] *Konstytucja jako fundament państwa prawa. W 15. rocznicę uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- O. Cetwiński, M. Karwat, *Polityka jako homeostat systemu politycznego*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory polityki*, Warszawa 2001.
- A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004.
- A. Gwiżdż, *Tryb uchwalenia Konstytucji PRL*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, Warszawa 1998.
- J. Kowalski, *Państwo a system polityczny*, [w:] K. Opałek (red.), *Z zagadnień teorii polityki*, Warszawa 1978.
- J. Kosseck, *Cybernetyka społeczna*, Warszawa 1981.
- J. Kuciński, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- B. Lackoroński, *Idea demokratycznego państwa prawnego*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo edukacyjne” 2005, nr 3–4 (4–5).
- F. Lassalle, *O Istocie Konstytucji*, Warszawa 1907.
- E. Łętowska, *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1995.
- M. Mazur, *Cybernetyka i charakter*, Podkowa Leśna 1976.
- T. Mołdawa, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a standardy współczesnego konstytucjonalizmu w perspektywie minionej dekady*, [w:] W. Jakubowski, T. Słomka (red.), *Porządek konstytucyjny w Polsce*, Warszawa-Pułtusk 2008.
- T. Mołdawa, *Problemy konstytucyjne okresu transformacji*, [w:] J. Błuszkowski (red.) *Dylematy polskiej transformacji*, Warszawa 2008.
- Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000.
- R. Piotrowski, *Uwagi o społecznej funkcji konstytucji*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.) *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, Warszawa 2015.
- R. Piotrowski, *Zagadnienie granic zmiany konstytucji w państwie demokratycznym*, [w:] J. Czajkowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opałek (kom. red.), *Ustroje*,

- doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, Kraków 2007.
- S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961.
- C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, Warszawa 2013.
- J. Skórzyński, *KOR – od czerwca '76 do sierpnia '86*, [w:] W. Polak, J. Kufla, P. Ruchlewski, *Opozycja demokratyczna w PRL w latach 1976–1981*, Gdańsk 2012.
- W. Sokolewicz, *O gradacji konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- T. Słomka, *Między dwiema konstytucjami: kilka uwag o specyfice polskiej ciągłości i zmiany systemowej*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.) *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, Warszawa 2015.
- T. Słomka, *Tożsamość konstytucyjna Polski Ludowej (zarys problematyki)*, [w:] „Prawo i Polityka” 2012, t. 4.
- W. Sokolewicz, *Wokół konstytucji. Pisma wybrane*, Warszawa 2011.
- W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej z kwietnia 1997 roku*, Pułtusk 2007.
- J. Trzeciński, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] J. Góral, R. Hausner, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, Warszawa 2005.
- R. Więckiewicz, *Konstytucjonalizacja społeczeństwa obywatelskiego w PRL*, [w:] A. Materska-Sosnowska, T. Słomka (red.) *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, Warszawa 2015.
- K. A. Wojtaszczyk, *System polityczny*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2007.
- J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Warszawa 1993.
- C. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja*, Warszawa 2001.
- M. Zubik, *Konstytucyjne refleksje nad dobrem wspólnym na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej ostatniej dekady XX w.*, [w:] W. J. Wołpiuk (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008.
- W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyki o wybranych państwach świata*, Olsztyn 2007.

Źródła internetowe:

- Konstytucja IV Rzeczypospolitej, [w:]
<http://old.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&idoc=7>, 10.08.2016.
- Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:]
<http://www.samoobrona.org.pl/pages/02b.Program/index.php?document=/473.konstytucja.html>, 10.08.2016.
- M. A. Rodriguez, *Konstytucjonalizm, globalizacja, prawo*, [w:]
<https://www.rpo.gov.pl/pliki/12421353110.pdf>, 10.08.2016.
- Tekst projektu Konstytucji nowego Państwa Polskiego,
[w:] http://korwin-mikke.pl/blog/wpis/tekst_projektu_konstytucji_nowego_panstwa_polskiego__art1_art49/2627, 10.08.2016.

Konstytucji na razie nie zmieniamy, „Rzeczpospolita” 2016, nr 108, s. 1.

Krzysztof Mrozek

CIĄGŁOŚĆ I ZMIANA W SYSTEMIE POLITYCZNYM REPUBLIKI FINLANDII

Słowa kluczowe:

Finlandia, system polityczny, parlamentaryzm, semiprezydencjalizm

Wprowadzenie

Kwestie ciągłości i zmiany w polityce są jednym z kluczowych problemów, jakimi zajmuje się politologia. W związku z tym, że władza polityczna bywa często opisywana jako proces, naturalnym wydaje się pytanie o zmiany, jakie wywołuje i jakim podlega, oraz w jakim stopniu zmieniające się podmioty sprawujące władzę kontynuują działania swoich poprzedników.

Co ciekawe, literatura przedmiotu przedstawia ciągłość i zmianę jako wprawdzie przeciwstawne, ale jednak powiązane i oddziałujące na siebie zjawiska. Moche Farjoun, badając ich występowanie w organizacjach różnego typu zauważa, że cel większości z nich, a zatem zapewnienie ciągłości działania i budowanie przez to wiarygodności, może być zrealizowany wyłącznie poprzez adaptację do zmieniającego się otoczenia, a więc przez zmianę¹. Do podobnego wniosku dochodzi, badający trwałość politycznych idei, Jonas Hinnfors. Stwierdza on, że w celu zachowania ideologicznej ciągłości, partie polityczne muszą nieustannie zmieniać swoją politykę (*policy*) i metody działania².

Na inny aspekt zmiany politycznej wskazuje z kolei Krzysztof Zuba, opisując doświadczenia polskiej transformacji ustrojowej i proces tranzycji. Według niego

¹ M. Farjoun, *Beyond Dualism: Stability and Change as a Duality*, "The Academy of Management Review", Vol. 35, No. 2 (April 2010), s. 202-207.

² J. Hinnfors, *Stability through Change: The Pervasiveness of Political Ideas*, "Journal of Public Policy", Vol. 19, No. 3, (Sep.-Dec. 1999), s. 307-309.

zmiana, wywołana czynnikami zarówno wewnętrznymi (m.in. pogłębiający się kryzys gospodarczy), jak i zewnętrznymi (m.in. *pieriestrojka* w Związku Radzieckim), składała się z trzech faz, z których pierwszą był kryzys starego systemu, drugą – tranzycja, trzecią zaś – konsolidacja nowego porządku politycznego. W tym przypadku celem zmiany ustroju było przerwanie – a przynajmniej zakwestionowanie – ciągłości politycznej i budowa demokratycznego państwa jako przeciwieństwa PRL-u³.

W niniejszym artykule opisany zostanie problem ciągłości i zmiany na gruncie systemu politycznego Republiki Finlandii. Finlandia to kraj stosunkowo słabo zbadany i opisany w polskiej nauce o polityce. Niewiele większy od Polski pod względem terytorium, z punktu widzenia populacji zalicza się do małych krajów Unii Europejskiej. Znaczenie Finlandii na arenie międzynarodowej, w tym w polityce unijnej, można określić jako umiarkowane lub niewielkie, choć w niektórych kwestiach, takich jak na przykład zaangażowanie w pokojowe rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych czy pomoc rozwojowa, Helsinki wyznaczają standardy i stają się wzorem do naśladowania dla innych państw.

Na uwagę zasługuje jednak, niedoceniana w literaturze przedmiotu, specyfika ustrojowa Finlandii, w której w ramach względnie stałych uwarunkowań ustrojowych (rozproszona konstytucja, której główny człon obowiązywał w latach 1919–2000, i nowa, jednolita konstytucja po 2000 roku) dokonywano znaczących zmian ustrojowych przede wszystkim w zakresie znaczenia i wzajemnych relacji naczelnych organów władzy państwowej. Uważana w okresie międzywojennym za wzorowy przykład mieszanego systemu rządów Finlandia, w okresie po II wojnie światowej opisywana była, bez większych wątpliwości, jako kraj o semiprezydencjalnym systemie rządów, by konsekwentnie, od połowy lat 80. XX wieku stawać

³ K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 27-31.

się demokracją parlamentarną. Uwieńczeniem procesu było uchwalenie nowej konstytucji w roku 1999.

Specyfika systemu politycznego Finlandii polega także na ogromnym przywiązaniu klasy politycznej i społeczeństwa do konsensualnego sposobu rozwiązywania sporów, co jest wynikiem traumy spowodowanej bratobójczą wojną domową 1918 roku. Nie do przecenienia jest też wpływ na fińską politykę wschodniego sąsiada – Rosji (a wcześniej, do 1991 roku, Związku Radzieckiego). W okresie po II wojnie światowej relacje z Moskwą były kluczem do zrozumienia procesów politycznych zachodzących w Helsinkach, przede wszystkim słynnej polityki „finlandyzacji”. Polegała ona na ograniczeniu przez ZSRR swobody prowadzenia polityki zagranicznej przez Finlandię oraz ogłoszeniu przez nią neutralności przy jednoczesnym zachowaniu niezależności w sprawach polityki wewnętrznej.

Celem tego artykułu jest przeanalizowanie zmian w systemie politycznym Finlandii, w szczególności zaś w systemie rządów i relacji oraz wzajemnej zależności naczelnych organów władzy państwowej: prezydenta, rządu i Eduskunty. Zmiany te zostaną opisane w odniesieniu do względnej ustrojowej ciągłości państwa fińskiego od uzyskania przezeń niepodległości w roku 1917, do dnia dzisiejszego. Problem badawczy, jakim jest ciągłość i zmienność systemu politycznego Republiki Finlandii, implikuje następującą tezę, jaką należy postawić na wstępie rozważań: w warunkach ciągłości rozwiązań konstytucyjnych w Finlandii rola i wzajemne relacje instytucji politycznych podlegały istotnym przekształceniom. Wynikać z tego będą następujące pytania badawcze: (1) do jakiego stopnia stały jest system ustrojowy Finlandii, (2) do jakiego stopnia zmienny jest jej system polityczny, (3) jakie były przyczyny zaobserwowanych zmian w systemie politycznym, oraz (4) czy doświadczenie Finlandii jest na tyle wyjątkowe, by można było mówić o osobnym, niespotykanym nigdzie indziej modelu ustrojowym?

W kolejnych częściach artykułu zostaną omówione następujące problemy: stabilność rozwiązań ustrojowych przyjętych w Finlandii w okresie od uzyskania niepodległości w roku 1917 do dnia dzisiejszego oraz zmieniająca się rola prezydenta i parlamentu w poszczególnych okresach funkcjonowania niepodległego państwa fińskiego.

Kwestia ciągłości i zmiany, zwłaszcza analizowana w tak długim, jak przyjęto w tym tekście, okresie może być badana z wykorzystaniem danych zastanych, a więc w oparciu o *desk research*, z zastosowaniem przede wszystkim metod jakościowych, wśród których najważniejsze to: analiza instytucjonalno-prawna, umożliwiająca prześledzenie zmian w konstytucji i ustawach regulujących ustrój Finlandii; analiza behawioralna oraz metoda biograficzna – dla należytego zrozumienia motywacji i zachowań aktorów politycznych. Ponadto przywołane zostaną dane ilościowe – w celu omówienia reakcji społeczeństwa na zmianę polityczną w Finlandii.

Stabilność rozwiązań ustrojowych

Finlandia uzyskała niepodległość w wyniku przekształceń na mapie politycznej Europy, będących efektem I wojny światowej i upadku europejskiego *ancien regime'u*. Nie oznacza to jednak, że tradycja fińskiej jurysprudencji rozpoczęła się dopiero wtedy. Przeciwnie – Finowie mogą pochwalić się, zaskakująco jak na młode państwo, długą tradycją stanowienia prawa. Pertti Pesonen i Olavi Riihinen zauważają, że w Finlandii występuje kontynentalny system prawny, od XIV w. pozostający pod wpływem szwedzkiego prawa zwyczajowego (ang. *common law*), następnie absorbujący dorobek europejskiej myśli prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem francuskiej i włoskiej szkoły prawodawstwa. Początek „złotego wieku” fińskiej jurysprudencji wiązać należy z ustanowionym w czasach Imperium

Rosyjskiego zgromadzeniem ustawodawczym czterech stanów oraz jego aktywnością legislacyjną po roku 1863⁴.

Kiedy 6 grudnia 1917 roku Finlandia ogłosiła niepodległość, miała stać się monarchią. Choć trudno mówić o powszechnym konsensusie w tej kwestii, to sprawa wydawała się w zasadzie przesądzona: rojaliści mieli nad republikanami znaczącą przewagę liczebną, wybrana była już przyszła dynastia panująca (dynastia heska), poważnie myślano już o ceremonii koronacji. Jednak 11 listopada 1918 roku druzgocąca klęska Niemiec w I wojnie światowej, plany te gwałtownie przekreśliła – niesłychaną nieodpowiedzialnością byłoby bowiem osadzenie na tronie młodego fińskiego państwa monarchy z kraju, który miał zostać obciążony niemal wyłączną odpowiedzialnością za wydarzenia minionych pięciu lat.

Choć jednak nie powiodły się plany ustanowienia w Helsinkach monarchii, to przesiąknięci tradycjami monarchistycznymi autorzy pierwszej konstytucji niepodległej Finlandii nie myśleli o roli głowy państwa inaczej niż jak o roli króla w monarchii konstytucyjnej (lub parlamentarnej), niezależnie od tego, jak urząd ten przyszło im nazywać. Co więcej, od podstaw tworząc instytucję prezydenta, zyskali rzadką możliwość do połączenia w jednym ręku całego katalogu tradycyjnych prerogatyw monarszych i dość szerokich uprawnień z zakresu władzy wykonawczej⁵. Szczególnie ważną rolę odegrał wówczas późniejszy prezydent Finlandii Karlo Juho Ståhlberga.

W Akcie o Formie Rządu – ustawie przyjętej w 1919 roku, stanowiącej trzon i najważniejszy *de facto* element korpusu aktów konstytucyjnych – rola prezydenta była duża – większa niż byłaby zapewne rola dziedzicznego króla, który o mało nie zasiadł kilka miesięcy wcześniej na tronie w Helsinkach. Jak ponad pół wieku później pisał Maurice Duverger, pod względem formalnym prezydent Fin-

⁴ P. Pesonen, O. Riihinen, *Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State*, Helsinki 2002, s. 201.

⁵ M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010, s. 15-16.

landii posiadał najsilniejsze uprawnienia pośród głów badanych państw, w tym także Francji, co musiało być dlań pewnym zaskoczeniem, skoro to Paryż uczynił punktem wyjścia do badań nad systemami półprezydenckimi. Gdy M. Duverger zastosował kryterium praktyczne, okazało się, że najsilniejszą spośród badanych krajów pozycją cieszy się głowa państwa we Francji (to już zaskoczeniem nie było, mówimy tu o czasach Charles'a de Gaulle'a), za nią zaś, na miejscu drugim uplasowała się Finlandia⁶. Kiedy Francją rządził popularny de Gaulle, Finowie, najprawdopodobniej jako jedyni w zachodnich republikach, płacili w sklepach banknotami z podobizną swojego urzędującego przywódcy Urho Kekkonena⁷.

W czasie, gdy Finowie od podstaw tworzyli instytucję głowy państwa, od ponad dekady funkcjonował już nowoczesny, jednoizbowy parlament – Eduskunta⁸. Utworzony po Wielkim Strajku, w roku 1906, zastąpił archaiczne zgromadzenie stanowe. W niepodległej już Finlandii działał na podstawie rozwiązań jeszcze z początku XX wieku (Akt o Parlamencie z 20 lipca 1906 roku), przepisów III rozdziału Aktu o Formie Rządu (odnoszących się do ustawodawstwa) oraz wewnętrznych regulacji. To dwuosobowe zgromadzenie – wyjątkowe w skali świata, gdyż od początku istnienia zapewniające uniwersalne bierne i czynne prawo wyborcze – doczekało się własnej regulacji rangi konstytucyjnej dopiero w drugim dziesięcioleciu niepodległości Finlandii, pod postacią uchwalonego w 1928 roku Aktu o Parlamencie. Co ciekawe, oprócz przepisów dotyczących uprawnień izby czy sposobu wyboru deputowanych, obecnych w konstytucji właściwie każdego państwa, Akt o Parlamencie w sposób bardzo szczegółowy określał zasady proce-

⁶ D. Marrani, *Dynamics in the French Constitution: Decoding French Republican Ideas*, Routledge 2013, s. 14-15.

⁷ Wzór banknotu dostępny jest na stronie internetowej Banku Finlandii: http://www.suomenpankki.fi/en/setelit_ja_kolikot/markat/pages/historialliset_rahat.aspx, 10.10.2016.

⁸ W czasach Wielkiego Księstwa Finlandii, a zatem przed grudniem 1917, wielkim księciem był z mocy prawa car Imperium Rosyjskiego.

dowania i wewnętrzną strukturę Eduskunty – kwestie zwyczajowo rozstrzygane w regulaminach parlamentów.

System rządów Finlandii, wprowadzony Aktem o Formie Rządu, można za politologiem Jaakko Nousiainenem uznać za mieszany. Bardziej precyzyjnie można go określić mianem semiprezydencjalizmu, odwołując się do terminologii stosowanej przez M. Duvergera⁹. System ten, oparty o doświadczenia niemieckiej filozofii politycznej (autorzy fińskiej konstytucji, między innymi K. J. Ståhlberg, pilnie śledzili rozwój myśli politycznej w kształtującej się Republice Weimarskiej) i amerykańskiego prezydencjalizmu, dość wiernie wprowadzał w życie monteskiuszowską koncepcję podziału i równoważenia się władz, przede wszystkim w ujęciu negatywnym to jest, nie pozwalając żadnej z władz na zdobycie absolutnej dominacji w systemie.

Warto zauważyć, że choć funkcje ustawodawcza, ustrojodawcza, kreacyjna i kontrolna parlamentu zostały szeroko opisane w Akcie o Parlamencie, to jednak Akt o Formie Rządu przesądził o politycznej odpowiedzialności rządu nie przed głową państwa, lecz przed zgromadzeniem. Obserwowane już od 1906 roku rozbiście partyjne w połączeniu z pozornie nieistotnymi rozwiązaniami dotyczącymi procesu legislacyjnego przesądziły o tym, że to prezydent wyrastał na faktycznego kierownika państwa. Jednym z takich rozwiązań była (obowiązująca do 1991 roku) zasada pozwalająca mniejszości parlamentarnej zablokować prace nad projektem ustawy. Jak zauważa politolog z Uniwersytetu w Tampere, Tapio Raunio, ta obowiązująca do 1992 „reguła odroczenia” (w anglojęzycznej literaturze przedmiotu: *deferment rule*) z jednej strony wzmacniała pozycję opozycji w parlamencie i dawała jej wpływ na proces tworzenia prawa jeszcze na etapie przygotowywania rządowych projektów ustaw (stanowiących, skądinąd, znaczną większość projektów

⁹ J. Nousiainen, *From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland*, [w:] „Scandinavian Political Studies” Vol. 24 – No. 2, b.m.w. 2001. J. Nousiainen nie unika też terminu „semiprezydencjalizm” do określenia fińskiego systemu rządów.

legislacyjnych); z drugiej jednak osłabiała – i tak wątle – koalicje większościowe. Do 1987 roku, jak podkreśla T. Raunio, 1/3 składu izby (67 deputowanych) mogła doprowadzić do odroczenia prac nad ustawą aż do wyborów parlamentarnych, składając na barki parlamentu kolejnej kadencji odpowiedzialność za dalsze procedowanie nad projektem – a zatem zawieszając projekt na nawet niemal cztery lata. Po 1987 roku „reguła odroczenia” pozwalała odroczyć prace nad projektem ustawy do następnej dorocznej sesji parlamentu, a więc maksymalnie na niemal rok¹⁰.

Do wejścia w życie w 2000 roku jednolitej konstytucji Finlandii ustrój państwa tworzył szereg aktów o randze konstytucyjnej, będących elementami rozproszonej konstytucji: Akt o Formie Rządu (z 21 czerwca 1919 roku), Akt o Parlamencie (z 13 stycznia 1928 roku), Akt o Trybunale Stanu (z 25 listopada 1922 roku), Akt o prawie parlamentu do badania zgodności z prawem czynności urzędowych członków Rady Państwa, Kanclerza Sprawiedliwości i Parlamentarnego Ombudsmana (z 5 listopada 1922 roku) oraz Akt (ustawa) o autonomii Wysp Alandzkich (z 28 grudnia 1951 roku, jedyny obowiązujący do dziś)¹¹. Za najważniejszy, z punktu widzenia systemu politycznego, należy bez wątpienia uznać Akt o Formie Rządu.

Jak pisał na początku lat 90. XX wieku Olof Petersson¹²: *cechą charakterystyczną ustroju fińskiego jest (...) pewne napięcie między dążeniem w kierunku systemu prezydenckiego i dążeniem w kierunku systemu parlamentarnego*. Z kolei Marian Grzybowski zauważa, że przyczyn reformy konstytucyjnej należy upatry-

¹⁰ T. Raunio, *The Finnish Eduskunta: A Parliament in a Semi-Presidential System*, artykuł udostępniony na stronie internetowej Political Studies Association (Towarzystwa Nauk Politycznych), <https://www.psa.ac.uk/psa-communities/specialist-groups/parliaments-and-legislatures/blog/finnish-eduskunta-parliament>, 24.07.2016.

¹¹ Par. 120. Konstytucji Finlandii z 1999 roku utrzymuje w mocy Ustawę o autonomii Wysp Alandzkich, par. 131 zaś uchyla pozostałe Akty Konstytucyjne wraz z poprawkami.

¹² O. Petersson, *Zapis konstytucyjny i żywa tradycja*, [w:] T.S. Edvardsen, B. Hagtvet (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Warszawa 1994, s. 19.

wać, po pierwsze, w poczuciu konieczności ujednolicenia przestarzałych i czasami niekoherentnych aktów konstytucyjnych oraz, po drugie, chęcią konstytucjonalizacji praktyki ustrojowej, coraz bardziej odległej od przepisów Aktu o Formie Rządu¹³.

W 1990 roku Eduskunta w drodze uchwały upoważniła rząd do podjęcia prac nad nową ustawą zasadniczą. W debacie konstytucyjnej, trwającej przez całą dekadę lat 90. XX wieku ścierały się dwie wizje ustrojowe: pierwsza zakładała parlamentaryzację systemu rządów, druga – umocnienie mechanizmów równowagujących pozycję legislatywy i egzekutywy (nie będzie nadużyciem nadmienienie, że w tym kontekście mowa była przede wszystkim o prezydencie). Projekt konstytucji zaprezentowany jako pierwszy, jesienią 1994 roku, był bliższy drugiej z tych koncepcji. Odrzucony jednak przez nowego, socjaldemokratycznego premiera Paavo Lipponena, zastąpiony został bardziej „parlamentarnym”, autorstwa obradującej pod przewodnictwem Seppo Tulinena grupy roboczej „Konstytucja 2000”. Zgłoszona jako przedłożenie rządowe 6 lutego 1998 roku, przyjęta przez dwie kolejne kadencje Eduskunty 12 lutego i 4 czerwca 1999 roku, 11 czerwca tego samego roku Konstytucja Finlandii została podpisana przez prezydenta Martti Ahtisaariego i weszła w życie 1 marca 2000 roku. Nowa ustawa zasadnicza wprost i po wielokroć mówi o parlamentarnym ustroju państwa, wieńcząc proces parlamentaryzacji „typowego semiprezydencjalizmu”, zapoczątkowanym ponad dekadę wcześniej, raczej w sferze ewolucji praktyki politycznej niż nowelizacji Aktu o Formie Rządu¹⁴. Należy nadmienić, że wielu politologów, wśród nich i przywoływany w tym tekście T. Raunio, choć uznaje osłabienie władzy prezydenta, to wciąż określa system polityczny Finlandii jako (przynajmniej do pewnego stopnia) semiprezydencki.

Zmiana praktyki ustrojowej nie oznacza wszakże, że nie zmieniały się fińskie akty konstytucyjne. Tylko w okresie od 1991 do 1995 roku przyjęto 28 ustaw

¹³ M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Wydanie I, Kraków 2007, s. 56-57.

¹⁴ Tamże, s. 57-58.

konstytucyjnych, od roku 1987 do przystąpienia Finlandii do UE w 1995 roku wprowadzono zaś zmiany w tak zasadniczych kwestiach, jak: sposób wyboru prezydenta (wybory bezpośrednie w miejsce pośrednich) czy odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem (wymóg uzyskania wotum zaufania przez nowo powołany gabinet). Ponadto skonstytucjonalizowano całe spektrum zagadnień związanych z obecnością Finlandii w zjednoczonej Europie¹⁵. Nie zmieniały się jednak podstawowe wartości ujęte w konstytucji: konsensualizm, korporacjonizm, równowaga władz.

Na uwagę zasługuje opisany powyżej tryb uchwalenia konstytucji – w trwającym niemal równo dekadę procesie wzięły udział wszystkie środowiska polityczne Finlandii, a przyjęty w 1999 roku tekst ustawy zasadniczej był wynikiem ogólnonarodowego konsensusu, poprzedzonego miesiącami prac eksperckich, parlamentarnych i rządowych zespołów. Ich zadaniem było z jednej strony skonsolidowanie obowiązującego w Finlandii prawa konstytucyjnego, z drugiej zaś – przeanalizowanie dobrych przykładów z innych państw i rozważenie pożądanых zmian w systemie politycznym Finlandii. Taki tryb procedowania i powszechna zgoda pośród przedstawicieli klasy politycznej co do kierunku ewolucji systemu skutkuje tym, że ponad półtorej dekady po wejściu w życie, nie jest kwestionowana ani konstytucja jako całość, ani jej poszczególne przepisy – nie zdarzają się bowiem konflikty konstytucyjne o skali wartej odnotowania.

Zmiana w systemie rządów: rola parlamentu i prezydenta

Przywoływany już J. Nousiainen rysuje dzieje fińskiego systemu politycznego niczym sinusoidę, choć do matematycznych terminów wprost się nie odwołuje. Jednakże jedną z części swojego artykułu poświęconego ewolucji systemu politycznego Finlandii zatytułował: *Od silnego parlamentaryzmu do silnego prezydenccjalizmu*

¹⁵ Tamże, s. 57.

– i z powrotem (ang. *From strong parliamentarism to strong presidency – and back again*). Jak pisze Nousiainen, pomimo sprzyjających silnemu przywództwu prezydenckiemu przepisów konstytucyjnych, rządy pierwszego prezydenta Finlandii Karlo Juho Ståhlberga (1919-1925) były słabe (co wynikało z jego słabego zaplecza partyjnego). Podczas ćwierćwiecza rządów Urho Kalevy Kekkonena (1956-1981) pozycja prezydenta osiągnęła apogeum. Podobizna prezydenta zdobiła nawet banknoty 500-markowe (co jest niespotykaną praktyką w przypadku urzędujących prezydentów państw demokratycznych). Od czasu, gdy głową państwa został wybrany Mauno Henrik Koivisto (1982-1994), rola prezydenta z roku na rok słabła¹⁶.

O. Petersson zauważa, że w odróżnieniu od pozostałych państw nordyckich, w których w okresach kryzysu politycznego środek ciężkości w systemie rządów przesuwa się z rządu w kierunku parlamentu, w Finlandii w takich momentach dostrzec można narastanie konkurencji między zgromadzeniem a prezydentem¹⁷. Charakterystyczne, że O. Petersson wyrażał taką opinię w czasie, kiedy wciąż żywa była pamięć o niebywale, jak na europejskie państwo demokratyczne, silnej władzy urzędującego przez ćwierć wieku prezydenta Urho Kalevy Kekkonena. I choć kolejni prezydenci, Mauno Koivisto i Martti Ahtisaari (1994–2000) uczynili kroki w kierunku parlamentaryzacji systemu rządów Finlandii, potrzeba było dwóch wydarzeń, by ostatecznie zakończyć dyskusję o tym, kto faktycznie kieruje fińskim państwem. Wydarzenia te to: przystąpienie Finlandii do Unii Europejskiej w 1995 roku (i wynikające z tego zmiany ustrojowe) oraz przyjęcie w 1999 roku nowej, jednolitej konstytucji.

Jak zauważa Pekka Haavisto, polityk Partii Zielonych, kandydat na Prezydenta Finlandii w 2012 roku, o ile przyjęcie nowej konstytucji – wprost mówiącej

¹⁶ J. Nousiainen, *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*, Ministerstwo Sprawiedliwości Finlandii, http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/toiminta/laitjalainvalmistelunkehittaminen/6HC1ymikp/Nousiainen_english.pdf, s. 4-7, 08.08.2016.

¹⁷ O. Peterson, dz. cyt., s. 20.

o parlamentarnym systemie rządów – bez wątpienia uznać należy za decydujący punkt w procesie przemian systemu politycznego Finlandii z perspektywy formalnej, o tyle w ujęciu praktycznym najważniejsze było dołączenie Helsinek do Unii Europejskiej. P. Haavisto tłumaczy to znacznym zwiększeniem roli parlamentu, odpowiedzialnego za wdrażanie europejskich regulacji do systemu prawnego państwa członkowskiego oraz – w Finlandii w bardzo wysokim stopniu – zajmującego się przygotowywaniem i dyskutowaniem strategii dotyczącej polityki europejskiej rządu. To rząd, wedle nowej fińskiej konstytucji i zgodnie z europejskimi standardami, prowadzi politykę europejską państwa¹⁸.

Oprócz kwestii członkostwa w Unii Europejskiej Pekka Haavisto wskazuje na *piestrojkę*, a następnie rozpad Związku Radzieckiego jako kolejne czynniki zmiany w systemie politycznym Finlandii w ostatnim dwudziestoleciu XX wieku. Spadek zagrożenia za wschodnią granicą – bo tak właśnie, jako zagrożenie, mimo generalnej sympatii do Rosjan, postrzegano ZSRR – umożliwił odejście od silnego przywództwa prezydenckiego. Miało ono uzasadnienie w okresie finlandyzacji, pozwalało bowiem na kontrolę dyskursu politycznego w kraju (prezydent mógł, na przykład w sytuacji wzrostu nastrojów antyradzieckich w parlamencie doprowadzić do przedterminowych wyborów lub zmiany rządu), ale i dawało sposobność wypracowania osobistych relacji między głową fińskiego państwa a kremlowskim kierownictwem. Mająca zapewne w sobie ziarno prawdy legenda mówi, że większość kryzysów w relacjach fińsko-radzieckich udało się Urho Kekkonenowi i Nikicie Chruszczowowi rozwiązać... w saunie. Dobrze udokumentowane zostało zaś rozwiązanie w drodze nadzwyczajnych, osobistych konsultacji tzw. kryzysu noty w roku 1961¹⁹.

¹⁸ Wywiad pogłębiony z Pekką Haavisto, przeprowadzony przez Krzysztofa Mrozka w Moskwie 17.05.2016 roku.

¹⁹ J. Tarkka, *Nootin sailasuus*, opublikowane 14.10.2011 w Etelä-Suomen Sanomat, perso-nal.inet.fi/koti/jukka.tarkka/Kaleva%2009-10-11.htm, 24.07.2016.

O ile jednak proces parlamentaryzacji systemu politycznego zapoczątkowany przez Mauno Koivisto i katalizowany przez wyżej wskazane czynniki, wydaje się tak zasadny, jak i wyczerpująco wyjaśniony, rozważyć należy, w jaki sposób zmieniał się fiński system wcześniej, w latach międzywojennych i wkrótce po II wojnie światowej.

System przyjęty w 1919 roku wraz z uchwaleniem Aktu o Formie Rządu J. Nousiainen określa mianem mieszanego (a dokładnie: systemu konstytucji mieszanej, ang. *mixed constitution*) dlatego, że (zgodnie z założeniami arystotelesowskiej filozofii politycznej) nakreślał jedynie pewne ramy funkcjonowania państwa, pozostawiając rządzącym pewną swobodę wyboru sposobu rządzenia, relacje między instytucjami państwa składając zaś w ręce tradycji politycznej.

Tym samym, pierwszy prezydent Finlandii K. J. Ståhlberg, cieszący się słabym zapleczem partyjnym i nieprzejawiający szczególnych aspiracji przywódczych, zaproponował model prezydentury polegający na arbitrażu politycznym, nie zaś realnym kierowaniu biegiem zdarzeń. Standardy sprawowania urzędu głowy państwa, wyznaczone przez tego polityka, obowiązywały w całym okresie międzywojennym. Jak wskazuje Sven Lindman, dla samych Finów parlamentarna natura ich ustroju była w tym czasie pewnym zaskoczeniem, kolejni bowiem prezydenci po prostu nie korzystali z przyznanych im w konstytucji uprawnień²⁰. Z jednym przeto wyjątkiem: autorytet głowy państwa, nowego prezydenta Pehra Evinda Svinhufvuda (1931–1937), pozwolił udaremnić zamach stanu szykowany przez faszystującą Ruch Lapua.

Zaskakującym może się zatem wydawać, że dwóch kolejnych prezydentów urzędujących po zakończeniu II wojny światowej, Juho Kusti Paasikivi (1946–1956) i Urho Kaleva Kekkonen zdołało w ramach tych samych uwarunkowań ustrojowych zbudować model prezydentury tak silnej, że krytycy (zwłaszcza Kekkonena) oskar-

²⁰ S. Lindman, *Presidential Power in Focus. The Case of the Finnish President*, Åbo 1971, s. 6.

żali ich o zapędy autorytarne. A jednak, elastyczność przyjętych rozwiązań konstytucyjnych umożliwia – w związku z sytuacją geopolityczną Finlandii i w oparciu o cechy osobowościowe i układ sił w parlamencie – skupienie realnej władzy w państwie w ręku prezydenta. Przynajmniej raz, pod wpływem radzieckich nacisków, Kekkonen osobiście doprowadził do zmiany rządu²¹.

W latach 1919–1981 znaczenie władzy wykonawczej (prezydenta) i ustawodawczej (parlamentu) zmieniało się w Finlandii, można stwierdzić, w sposób zasadniczy. Od prezydentury arbitrażowej i silnego parlamentu, a co za tym idzie, rządu, do legislatywy i gabinetu w zasadzie podporządkowanych woli prezydenta. Za prezydentury Mauno Koivisto ten trend został odwrócony i po prezydencjalizacji, która nastąpiła wraz z finlandyzacją po II wojnie światowej, przyszedł czas parlamentaryzacji. Otwartym pytaniem pozostaje, czy wobec zagrożeń związanych z konfrontacją pomiędzy Rosją, a światem zachodnim po zajęciu przez Moskwę ukraińskiego Krymu w 2014 roku, rola prezydenta zacznie ponownie rosnąć kosztem parlamentu. Zdania analityków są podzielone, warto jednak zauważyć, że obowiązująca od 2000 roku konstytucja nie daje już tak szerokiego pola do interpretacji i przesunięć środka ciężkości systemu politycznego pomiędzy głową państwa a zgromadzeniem. Nie zmienia to faktu, że oczy fińskiej opinii publicznej są zwrócone na prezydenta Sauli Niinistö (2012-)) w związku z jego osobistym, dobrym kontaktem z włodarzem Kremla Władimirem Putinem.

Przywoływani już wcześniej P. Pesonen i O. Riihinen wskazują także na zachodzące zmiany w innych aspektach systemu politycznego Finlandii: alienację polityczną społeczeństwa, odejście od masowej polityki na rzecz „polityki osobowości”, spadające zainteresowanie polityką (z ok. 50% w l. 60.–70. XX wieku do 28% w roku 2000) i kryzys zaufania do instytucji politycznych w ostatnich dwóch

²¹ O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, *Historia polityczna Finlandii 1809-1999*, Kraków 2001, s. 300-302. Mowa tu o gabinecie K.-A. Fagerholma.

dekadach XX wieku (szczególnie podczas kryzysu gospodarczego l. 90.). Ten ostatni zasługuje na szczególną uwagę w kontekście powyższych rozważań, od 1981 roku bowiem (ostatni rok urzędowania U. Kekkonena, u progu procesu parlamentaryzacji systemu) do roku 2000 (wejście w życie nowej konstytucji wprowadzającej jednoznacznie parlamentarny system rządów) odsetek osób ufających Eduskuncie spadł z 63% do 41%, najbardziej wśród wszystkich badanych instytucji publicznych (szkolnictwa, policji, służby zdrowia itp.). Choć zmiana w systemie rządów Finlandii nie była jedyną przesłanką spadku zaufania do parlamentu, to jednak w połączeniu ze spadkiem frekwencji w wyborach parlamentarnych (w 1999 roku 68%, najniższa w historii, w późniejszych latach stopniowo rosta) i powszechną akceptacją dla silnie spersonalizowanego przywództwa, można uznać, że parlamentaryzacja fińskiego ustroju wynikała raczej z wewnętrznych uwarunkowań systemu niż oczekiwań społeczeństwa²².

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że Finlandia stanowi interesujący przykład państwa, w którym w sytuacji relatywnie stałych rozwiązań ustrojowych, system polityczny ulegał wyraźnym przekształceniom na przestrzeni minionego stulecia. Politolodzy, jak T. Raunio czy J. Nousiainen oraz politycy, jak P. Haavisto, są zdania, że zmiana konstytucji w 1999 roku stanowiła zwieńczenie procesu porządkowania i ujednolicania prawodawstwa konstytucyjnego, nie kwestionując przy tym podstawowych założeń i wartości leżących u podstaw systemu politycznego. W tym czasie jednak, to znaczy od przyjęcia Aktu o Formie Rządu w 1919 roku do wejścia w życie jednolitej konstytucji w roku 2000, Finlandia mogła być określana jako państwo o mieszanym, parlamentarnym (okres międzywojenny), semiprezydenckim (okres zimnej wojny) i znów parlamentarnym (reformy

²² P. Pesonen, O. Riihinen, dz. cyt., s. 131.

po objęciu władzy przez M. Koivisto) systemie rządów. Tak zasadnicze zmiany były możliwe dzięki elastyczności Aktu o Formie Rządu, który od osobowości polityków oraz wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji politycznej uzależniał naturę systemu politycznego Finlandii.

System ustrojowy Finlandii w aspekcie rozwiązań konstytucyjnych cechuje się stabilnością. Jednocześnie, pod wpływem czynników zarówno wewnętrznych (walka polityczna, efektywność rządzenia), jak i zewnętrznych (przede wszystkim sąsiedztwo Związku Radzieckiego/Rosji), system polityczny podlega daleko idącym przekształceniom, adaptując się do zmieniających się warunków. Tak duży rozdźwięk pomiędzy ciągłością rozwiązań konstytucyjnych, a zmiennością praktyki funkcjonowania państwa jest wart odnotowania, wyróżnia bowiem Finlandię na tle innych państw europejskich.

Abstrakt

Artykuł przedstawia zagadnienie ciągłości i zmiany w systemie politycznym Finlandii. Na przestrzeni niemal stulecia państwowości (1917–2016) system rządów Finlandii można było określić mianem mieszanego o cechach parlamentarnych (w dwudziestoleciu międzywojennym), silnie semiprezydenckiego (w czasie tzw. zimnej wojny) i ponownie parlamentarnego (na skutek reform zapoczątkowanych przez Mauno Koivistę). I nie byłoby w tym nic nadzwyczajnego, gdyby nie relatywna stałość rozwiązań ustrojowych.

CONTINUITY AND CHANGE IN THE POLITICAL SYSTEM OF REPUBLIC OF FINLAND

Abstract

This paper aims at discussing the problem of continuity and change in the political system of Finland. Throughout the past century of Finnish statehood (1917-2016), its system of government varied from mixed-parliamentarian, through semi-

presidential, back to parliamentarian. This would not be anything extraordinary if not the virtual stability of adopted constitutional framework.

Bibliografia:

- M. Farjoun, *Beyond Dualism: Stability and Change as a Duality*, "The Academy of Management Review", Vol. 35, No. 2 (April 2010).
- M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.
- M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.
- J. Hinnfors, *Stability through Change: The Pervasiveness of Political Ideas*, "Journal of Public Policy", Vol. 19, No. 3, (Sep.–Dec. 1999).
- O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, *Historia polityczna Finlandii 1809-1999*, Kraków 2001.
- S. Lindman, *Presidential Power in Focus. The Case of the Finnish President*, Åbo 1971.
- D. Marrani, *Dynamics in the French Constitution: Decoding French Republican Ideas*, Routledge 2013.
- J. Nousiainen, *From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland*, [w:] "Scandinavian Political Studies" Vol. 24 – No. 2, b.m.w. 2001.
- J. Nousiainen, *The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism*, Ministerstwo Sprawiedliwości Finlandii, http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/toiminta/laitjalainvalmistelunkehittaminen/6HC1ymikp/Nousiainen_english.pdf, 08.08.2016.
- P. Pesonen, O. Riihinen, *Dynamic Finland. The Political System and the Welfare State*, Helsinki 2002.
- O. Petersson, *Zapis konstytucyjny i żywa tradycja*, [w:] Terje Steen Edvardsen, Bernt Hagtvæt (red.), *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, Warszawa 1994.
- T. Raunio, *The Finnish Eduskunta: A Parliament in a Semi-Presidential System*, Political Studies Association (Towarzystwo Nauk Politycznych), <https://www.psa.ac.uk/psa-communities/specialist-groups/parliaments-and-legislatures/blog/finnish-eduskunta-parliament>, 24.07.2016.
- V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów 2007.
- J. Tarkka, *Nootin sailasuus*, opublikowane 14.10.2011 w Etelä-Suomen Sanomat, <http://personal.inet.fi/koti/jukka.tarkka/Kaleva%2009-10-11.htm>, 24.07.2016.
- K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.

Magdalena Karolak-Michalska

ZMIANY USTROJOWE A SPOŁECZNO-GOSPODARCZE I POLITYCZNE KONSEKWENCJE ANEKSJI KRYMU DLA MIESZKAŃCÓW PÓŁWYSPU

Słowa kluczowe:

aneksja Krymu, konsekwencje społeczne, Tatarzy Krymscy, skutki gospodarcze, Ukraina, mieszkańcy Krymu

Wprowadzenie

Obserwacja życia mieszkańców Krymu po aneksji Republiki do Rosji staje się przedmiotem coraz częstszych badań. Szczególną uwagę zwraca fakt, że skutki aneksji, połączone z dekoniunkturą gospodarczą Rosji pogłębioną przez sankcje USA i UE, uderzyły zarówno w mieszkańców Rosji, jak i Krymu, a rozbudzone na półwyspie krymskim oczekiwania socjalne z okresu referendum nie zostały zrealizowane¹. Pod znakiem zapytania staje też zaspokojenie nadziei mieszkańców półwyspu na poprawę poziomu życia, m.in. z powodu problemów sektora turystyki, wzrostu kosztów utrzymania i problemów z zaopatrzeniem, w końcu z uwagi na ograniczenia praw obywatelskich. Ważnym jest, że decyzja o aneksji Krymu przez władze kremlowskie została podjęta bez szczegółowej kalkulacji kosztów integracji półwyspu z rosyjskim systemem prawnym, politycznym i socjalno-ekonomicznym, a proces integracji pociąga za sobą wysokie koszty – finansowe, organizacyjne oraz społeczne, które w sposób szczególny dotyczą ludność półwyspu. Aneksja przy-

¹ E. Fischer, J. Rogoża, *Krym rok po aneksji – koniec miesiąca miodowego?*, 25.03.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-03-25/krym-rok-po-aneksji-koniec-miesiaca-miodowego>, 12.11.2015.

niosta nie tylko konsekwencje polityczne, lecz także zakłócenia w codziennym życiu mieszkańców².

Celem artykułu jest analiza sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej mieszkańców Krymu po aneksji półwyspu do Rosji, w tym głównie – z racji ograniczonego formatu artykułu – pochylenie się nad pozycją tamtejszej mniejszości tatarskiej. Przy tym zaznaczyć należy, że zadanie to nie jest łatwe ze względu na aktualność tematu i dynamikę wydarzeń w regionie. Autorka stawia hipotezę, że zmiany ustrojowe związane z aneksją Krymu do Rosji przyniosły negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze i polityczne dla mieszkańców półwyspu. Eksplorując problematykę, uwagę koncentruje głównie na próbie odpowiedzi na dwa pytania badawcze: 1) czy aneksja Krymu przełożyła się na ograniczenie praw obywatelskich mieszkańców półwyspu, w tym głównie mniejszości tatarskiej?; 2) czy zerwanie więzi gospodarczych Krymu z Ukrainą przełożyło się na straty ekonomiczne dla gospodarki krymskiej? Poszukując odpowiedzi na powyższe pytania badawcze, Autorka wykorzystuje podejście interdyscyplinarne łączące w sobie zalety wielu metod badawczych, w tym głównie analizy systemowej, analizy instytucjonalno-prawnej oraz metody komparatystycznej.

Sytuacja gospodarcza i społeczna

Badanie sytuacji gospodarczej mieszkańców Krymu po jego aneksji pozwala stwierdzić, że przyłączenie półwyspu do Rosji doprowadziło do zerwania więzi produkcyjnych i kanałów dostaw, a także unieważnienia wielu umów z dostawcami i odbiorcami na Ukrainie i w Unii Europejskiej. Władze rosyjskie stanęły w obliczu takich problemów, jak dostawy wody i energii elektrycznej, w które wcześniej

² Zob. E. Januła, M. Kasińska, *Wybrane zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania zmiany przynależności terytorialnej Krymu*, [w:] R. Potocki, M. Domagała, D. Miłoszewska (red.), *Czas Euromajdanu*, Warszawa 2014, s. 431-459; P. Andrusieczko, *Półwysep jak wyspa*, [w:] „Polityka” nr 10, 5-11.03.2014.

zaopatrywała Krym Ukraina. Brak kompleksowych rozwiązań tych kwestii naraża na straty miejscowe rolnictwo, produkcję sadowniczą oraz uprawy winorośli, a w konsekwencji może doprowadzić do rezygnacji z dotychczasowych upraw wymagających znacznego nawodnienia. Na etapie projektów jest również budowa podwodnego kabla energetycznego i gazociągu przez Cieśninę Kerczeńską, mających poprawić zaopatrzenie w energię elektryczną oraz zagwarantować dostawy rosyjskiego gazu ziemnego na półwysep. Istotnym problemem dla Krymu stały się także ograniczenia transportowe, których nie są w stanie rozwiązać zwiększone przewozy promowe i lotnicze. Koszty transportu wzrosły, a samochody ciężarowe często przez wiele dni oczekują w portach na transport³.

W świetle badań mało prawdopodobne wydaje się jednak, że problemy gospodarcze półwyspu, a zwłaszcza ograniczenia infrastrukturalne zostaną rozwiązane dzięki inwestycjom w Specjalnej Strefie Ekonomicznej, której preferencyjnymi warunkami podatkowymi zostałby objęty cały półwysep (niższy podatek dochodowy, zwolnienie na 3 lata z podatku gruntowego i przez 10 lat z podatku od nieruchomości i in.)⁴.

Ponadto – jak wynika z badań Ewy Fischer i Jadwigi Rogoży – na gospodarce krymskiej, a tym samym mieszkańcach półwyspu, negatywnie odbiły się sankcje UE, zakazujące firmom zagranicznym prowadzenia działalności gospodarczej i inwestycji na półwyspie. Produkcja przemysłowa spadła w 2014 roku o prawie 10%, a w sektorze budowlanym spadek przekroczył 67%. Wysokie koszty dostawy towarów z Rosji drogą morską (promami przez Cieśninę Kerczeńską) lub powietrzną oraz ograniczona przepustowość tych szlaków komunikacyjnych spowodowały spadek przewozów towarowych o 48%, a pasażerskich – o 67%. Inflacja przekro-

³ E. Fischer, J. Rogoża, *Krym...*; Zob. także: P. Kościński, K. Zasztowt, *Secesja Krymu – konsekwencje dla Ukrainy, Rosji i Europy*, PISM Nr 31 (1143), 14 marca 2014, http://www.pism.pl/files/?id_plik=16820 11.12.2015.

⁴ E. Fischer, J. Rogoża, *Krym...*

czyła poziom 42%. Ceny towarów spożywczych wzrosły w ciągu roku o ponad 50% (owoce zdrożały o 83%, mięso – 64%, chleb – 34%). Działalność zakończyło 60% firm, a liczba indywidualnych przedsiębiorców zmniejszyła się trzykrotnie. W obawie przed sankcjami Krym opuściły filie banków zachodnich. Również duże banki rosyjskie (np. WTB) działają na półwyspie jedynie poprzez pośredników. Zaprzeszali działalności operatorzy telekomunikacyjni GSM, sieć sprzedaży internetowej Amazon, koncern Apple, sieć McDonald's i in. Loty zawiesiły zagraniczne linie lotnicze, a zagraniczne statki wycieczkowe przestały wpływać do krymskich portów⁵. Dodać należy, że przedsiębiorcy krymscy odczuwają także problemy z odprawą celną towarów (m.in. z powodu przepisów sanitarno-weterynaryjnych). Brak informacji i chaos w przepisach dotyczy także naliczania podatku VAT, który został obniżony na 2 lata do 4% (przy 18% w Rosji). Kolejną kwestią wymagającą szybkiego rozwiązania przez prowadzących działalność gospodarczą na półwyspie jest konieczność przerejestrowania swojej działalności zgodnie z prawodawstwem rosyjskim⁶.

W tym miejscu nadmienić należy, że mieszkańcy Krymu mają także problem z wymianą dokumentów tożsamości z ukraińskich na rosyjskie. W urzędach czeka znaczna część ludności Krymu, która musi wymienić akty własności mieszkań, dowody rejestracyjne czy akty urodzenia. Z kolei dla urzędników problematyczne jest ich wydawanie, ponieważ władze ukraińskie zablokowały dostęp do rejestrów i ewidencji, a administracja Krymu nigdy takich nie prowadziła. Problemu nie stanowią jedynie paszporty rosyjskie, ponieważ te wydano wszystkim mieszkańcom. Co szczególnie ważne, wraz z wydawaniem paszportów rozpoczął się podział ludności na tzw. „lepszyc” (etnicznych Rosjan) i „gorszych” (Ukraiń-

⁵ Tamże.

⁶ E. Fischer, J. Rogoża, *Krymski worek bez dna: koszty aneksji półwyspu przez Rosję*, 01.08.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-08-01/krymski-worek-bez-dna-koszty-aneksji-polwyspu-przez-rosje>, 12.10.2015.

ców i Tatarów Krymskich). Ci ostatni, którzy nie zdecydowali się uciec, zostali zmuszeni do przyjęcia paszportów rosyjskich, a wszystkie próby manifestowania przez nich swojej tożsamości narodowej są tłumione przez władze rosyjskie⁷.

Nie ulega wątpliwości, że proces integracji Krymu z przestrzenią instytucjonalną, polityczną i ekonomiczną Rosji jest wielowymiarowy, a przy tym pociąga za sobą znaczące koszty gospodarcze i społeczne dla lokalnej ludności⁸. Jednym z pierwszych kroków owej integracji było wprowadzenie z dniem 1 czerwca 2014 roku rosyjskiego rubla, który zastąpił ukraińską hrywnę. Z analizy sytuacji społeczno-gospodarczej Krymu wynika również, że choć krymskim pracownikom sfery budżetowej i emerytom podniesiono pensje i emerytury o ok. 70%, to podwyżki te w znacznym stopniu zniwelowała wysoka inflacja⁹. Mieszkańcy separatystycznej autonomii narzekają na gwałtownie rosnące ceny towarów i usług komunalnych, skarżąc się, że *drożyzna to ich główny problem*¹⁰. Poza tym w największych miastach, Sewastopolu i Symferopolu, tylko w kilku punktach można pobrać pieniądze z bankomatu, z kolei uruchamiane po aneksji banki rosyjskie, najczęściej obsługują tylko lokalne karty płatnicze. Mieszkańcy mają problem z wypłatą gotówki czy obsługą bankowości internetowej. Z powodu nagłego wprowadzenia przez władze

⁷ T. Czuwara, *Samotna wyspa – Krym rok po aneksji*, 03.03.2015,

<http://odfoundation.eu/a/6178,tomasz-czuwara-o-sytuacji-na-krymie-rok-po-aneksji>, 12.10.2015.

⁸ Zob. także: J.M. Fiszer, *Władimir Putin – dlaczego zaufała mu cała Rosja? Specyficzne formy przywództwa politycznego*, w: T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, Warszawa 2010, s. 39-62.

⁹ Ekspertsi podkreślają, że dla Ukrainy utrata Krymu oprócz jego znaczenia geopolitycznego i militarnego, a także wpływu na wewnętrzną scenę polityczną, wiąże się z konsekwencjami ekonomicznymi wynikającymi z utraty własności państwowej zlokalizowanej na półwyspie, w tym m.in. w sektorze energetycznym i wydobywczym oraz znaczącej dla ukraińskich eksporterów infrastruktury portowej. Z kolei dla władz rosyjskich zajęcie Krymu jest propagandowym sukcesem na użytek wewnętrzny, jednak wiąże się ze znacznymi kosztami politycznymi na arenie międzynarodowej (wizerunek państwa nieprzewidywalnego), a także finansowymi (wstępne szacunki oceniają koszty aneksji na 82 mld USD). Więcej na ten temat piszą: T. A. Olszański, A. Sarna, A. Wierzbowska-Miazga, *Konsekwencje aneksji Krymu*, 19.03.2014,

<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/konsekwencje-aneksji-krymu>

11.10.2015; E. Fischer, J. Rogoża, *Krymski worek...*

¹⁰ Mniej turystów, wyższe ceny. Mieszkańcy Krymu odczuwają skutki aneksji przez Rosję, 06.07.2014, <http://forsal.pl>, 11.10.2015.

rosyjskie do obiegu pieniężnego rubla, mieszkańcom Krymu ograniczono również limity wypłaty gotówki¹¹.

Aneksja przełożyła się także na straty w sektorze turystycznym, stanowiącym znaczące źródło dochodów dla prawie połowy ludności Krymu. Z badań wynika, że do czasu aneksji półwysep odwiedzało ok. 6 mln turystów rocznie (70% stanowili Ukraińcy). Z kolei w 2014 roku na Krym przyjechało już tylko 3,8 mln turystów, głównie z Rosji (Federacja Rosyjska prowadziła akcję promującą „patriotyczny urlop” na Krymie czy nawet zmuszała pracowników sfery budżetowej i koncernów państwowych do zorganizowanego wypoczynku na półwyspie – niejednokrotnie z dopłatami państwowymi). Na półwysep nie dotarli natomiast turyści zagraniczni (głównie z krajów Europy Zachodniej), co w głównej mierze podyktowane było wycofaniem się firm zachodnich z obsługi wyjazdów turystycznych do tego regionu¹². Dodać należy, że problemy finansowe z powodu ograniczenia ruchu turystycznego zaczęli odczuwać mieszkańcy uzyskujący środki finansowe z wynajmu kwater. Eksperci podkreślają, że kolejne sezony turystyczne będą jeszcze trudniejsze dla gospodarki półwyspu, ponieważ wielu turystów z Rosji zostało zniechęconych przez trudności z dojazdem na Krym (m.in. kilkudniowe oczekiwanie w kolejce do przeprawy promowej)¹³.

Kolejną – istotną dla mieszkańców Krymu kwestią – jest fakt, że problemy gospodarcze Rosji wymuszają ograniczenia planów inwestycyjnych na półwyspie. Opóźnia się m.in. projekt rozbudowy terminali portowych w Teodozji i Sewastopolu, które w obliczu nałożonych na Rosję sankcji, nie mogą liczyć na dostęp do kredytów zagranicznych. Wymownymi w tym kontekście są liczne głosy ekspertów, z których wynika, że świadomości kosztów aneksji Krymu wydaje się nie mieć znaczna część społeczeństwa rosyjskiego. Wynika to w dużym stopniu z działań

¹¹ T. Czuwara, *Samotna...*

¹² E. Fischer, J. Rogoża, *Krym...*

¹³ Tamże.

władz, które starając się umacniać społeczny konsensus dotyczący aneksji Krymu, uprawiają propagandę sukcesu i ukrywają kwestię kosztów „powrotu Krymu do macierzy”. Mimo to w społecznościach regionalnych wybrzmiewają głosy o możliwych zmniejszeniach sum przeznaczanych na świadczenia oraz kierowaniu tych środków na potrzeby Krymu. W przyszłości społeczna percepcja Krymu może przypominać postrzeganie Kaukazu Północnego, którego reintegracja przyniosła Rosji znaczące koszty finansowe i społeczne, a dzisiaj stosunek do tego regionu najlepiej oddaje popularne powiedzenie: *Dość karmienia Kaukazu!*¹⁴.

Zmiany ustrojowe

W marcu 2014 roku władze Krymu, obawiając się niechcianej przez większość mieszkańców ukrainizacji półwyspu, podjęły decyzję o przeprowadzeniu referendum w sprawie przyłączenia go do Federacji Rosyjskiej, poprzedzoną deklaracją niepodległości Autonomicznej Republiki Krym i miasta Sewastopol (11 marca 2014 roku). W referendum, które odbyło się 16 marca 2014 roku, przy frekwencji przekraczającej 80% uprawnionych, około 97% głosujących opowiedziało się za przyłączeniem do Rosji¹⁵, a 18 marca 2014 roku prezydent Rosji – Władimir Putin – podpisał umowę z przewodniczącym krymskiego parlamentu, premierem Krymu oraz merem Sewastopola, na mocy której Krym i Sewastopol stały się nowymi podmiotami Federacji Rosyjskiej. Nie poddając ocenie tego wydarzenia, na gruncie prawa międzynarodowego należy podkreślić, że z perspektywy rosyjskiej był to „powrót do macierzy”, spełnienie długoletnich marzeń, czemu dał wyraz W. Putin w odezwie do Zgromadzenia Federalnego FR z 18 marca 2014 roku¹⁶.

¹⁴ E. Fischer, J. Rogoża, *Krymski worek...*; Zob. także: *Sondaż Lewada Centr z 6.05.2014*, <http://www.levada.ru/06-05-2014/rossiyane-ob-ukrainskikh-sobytyakh>, 12.11.2015.

¹⁵ *Referendum bez niespodzianek. Co dalej z Krymem?*, <http://www.polskieradio.pl>, 29.03.2014.

¹⁶ *Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о Присоединении к Российской Федерации Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов*,

Aneksja Krymu łączy się ze zmianami ustrojowymi, prowadzącymi do ograniczenia autonomii politycznej zarówno Sewastopola, jak i byłej Autonomicznej Republiki Krymu w porównaniu z okresem ich funkcjonowania w ramach Ukrainy¹⁷. Do momentu aneksji Krym był autonomiczną republiką parlamentarną, w której najwyższą władzę sprawował wybierany w wyborach powszechnych parlament Krymu, tj. Rada Najwyższa, wyłaniająca rząd i premiera. Z kolei narzucone przez Rosję konstytucja Republiki Krymu oraz regulamin miasta o znaczeniu federalnym Sewastopol (uchwalone 11 kwietnia 2014 roku bez konsultacji) – zgodnie z prawem Federacji Rosyjskiej oraz w oparciu o zasady i wartości rosyjskiej ustawy zasadniczej – przewidują, że szefowie obu podmiotów mają być wybierani przez legislatury spośród kandydatów zgłoszonych przez prezydenta Rosji, co – jak podkreślają badacze – w praktyce sprowadza się do procedury ich mianowania przez władze kremlowskie¹⁸. Dodać należy, że w Republice Krymu oraz Sewastopolu wprowadzono procedurę wyboru szefa regionu, zamiast procedury wyborów powszechnych, jak we wszystkich pozostałych podmiotach FR. Nowe składy organów ustawodawczych na Krymie i w Sewastopolu zostały wyłonione w wyniku wyborów regionalnych 14 września 2014 roku¹⁹.

Pochylając się nad problematyką współczesnego Krymu, nie sposób nie zadać pytania o to, jakie jest stanowisko ludności wobec nowego porządku ustrojowego. Próba odpowiedzi na to pytanie jest trudna, ponieważ brakuje badań w tym zakresie, a te, które są, niejednokrotnie nie spełniają kryteriów rzetelności i obiek-

<http://kremlin.ru/events/president/news/20605>, 30.10.2015.

¹⁷ Por. M. Domagała, *Inkorporacja Krymu – paralele historyczne*, [w:] R. Potocki, M. Domagała, D. Miłoszewska (red.), w: *Czas...*, s. 460-480.

¹⁸ E. Fischer, J. Rogoża, *Krymski worek...*

¹⁹ Do momentu wyborów półwyspem zarządzali mianowani przez W. Putina politycy – p.o. gubernatora Krymu Siergiej Aksionow (polityk i biznesmen o kryminalnej przeszłości) oraz p.o. gubernatora Sewastopola – Siergiej Mieniajło (emerytowany wiceadmiral Floty Czarnomorskiej Rosji). E. Fischer, J. Rogoża, *Krymski worek...*; Zob. także: R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014, s. 39-40.

tywizmu. Z dostępnych danych wynika, że wśród mieszkańców Krymu wybrzmiewają głosy, że W. Putin, przyłączając Krym do Federacji Rosyjskiej, nie tyle kierował się dobrem tamtejszej ludności rosyjskiej, ile potrzebował półwyspu do celów propagandowych. Dzięki aneksji społeczne poparcie jego polityki znacznie wzrosło. Coraz więcej Rosjan początkowo popierających aneksję z 2014 roku jest rozczarowanych i niezadowolonych, ponieważ pomimo obietnic władz rosyjskich, ich sytuacja ekonomiczna nie uległa poprawie²⁰. Zauważają przy tym, że władze działają w oparciu o zakazy, a ci, którzy nie chcą się im podporządkować, są zatrzymywani. Obietnice lepszego życia, które składała Rosja, nie mają pokrycia, a Krym staje się coraz bardziej odcięty od świata. Działania władz rosyjskich sprawiają, że mieszkańcy Krymu zaczynają uświadamiać sobie, że Rosja nie spełni ich wysokich oczekiwań, nie oznacza to jednak, że gotowi są do buntów przeciwko takiemu stanowi rzeczy²¹.

Stan poszanowania praw i wolności jednostki – sytuacja Tatarów Krymskich

Wraz z aneksją Krymu nasiliła się emigracja Tatarów opuszczających półwysp (obecnie, z końcem 2015 roku stanowili ok. 12% lokalnego społeczeństwa). Zdaniem działaczy Medżlisu²² takich uchodźców było do połowy maja 2014 roku ok. 7 tys., co jednak nie wydaje się wiarygodne w świetle innych ocen, szacujących

²⁰ T. Czuwara, *Samotna...*

²¹ Krym po aneksji: zakazy, zatrzymania, zapaść gospodarcza, 27.02.2015, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Krym-po-aneksji-zakazy-zatrzymania-zapasc-gospodarcza-3296035.html>, 12.10.2015.

²² W 1991 roku Tatarzy Krymscy powołali samorząd narodowy, składający się z Kurułtaju, Medżlisu i podporządkowanych mu lokalnych organów, także zwanych medżlisami. Kurułtaj Narodu Krymskotatarskiego to zjazd 250 delegatów, wybieranych przez lokalne wspólnoty tatarskie Ukrainy na 5 lat, który określa się jako *zjazd narodowy – najwyższy pełnomocny organ przedstawicielski narodu krymskotatarskiego*. Wybiera on ze swego składu Medżlis Narodu Krymskotatarskiego, liczący 33 członków i będący w okresie między sesjami Kurułtaju *jedynym najwyższym pełnomocnym organem przedstawicielskim narodu krymskotatarskiego*. Medżlis jest potocznie określany mianem „parlamentu”, ma jednak przede wszystkim kompetencje wykonawcze. Więcej na ten temat: T. A. Olszański, *Tatarzy...*, s. 4.

łącną liczbę uchodźców z Krymu (znaczną ich większość stanowią rodziny ukraińskich wojskowych) na 5–6 tys.²³. Z kolei według oficjalnych statystyk prowadzonych przez administracje obwodowe w kontynentalnej części Ukrainy wynika, że z Krymu wyjechało ok. 20 tys. ludzi, którzy opuścili półwysep w obawie o swoje bezpieczeństwo. Połowa z nich to Tatarzy. Wyjeżdżają głównie ludzie młodzi, którzy przenoszą się na uczelnie na Ukrainie. Często też rodzice odsyłają z Krymu chłopców, gdyż obawiają się, że zostaną wezwani na służbę w armii rosyjskiej²⁴.

Praktyka pokazuje, że reakcje sprzeciwu kierownictwa Medżlisu wobec wydarzeń krymskich i aneksji Krymu wywołały falę naruszeń w sferze praw politycznych mniejszości tatarskiej. 19 kwietnia 2014 roku „nowe” władze krymskie poinformowały wracającego z Kijowa przewodniczącego Medżlisu Mustafę Dżemilewa o zakazie wjazdu na terytorium Federacji Rosyjskiej –a więc i na Krym– do 2019 roku. Z kolei od początku maja 2015 roku zaczęto wzywać politycznych działaczy krymskotatarskich na przesłuchania w związku z podejrzeniami o działalność ekstremistyczną (na podstawie rosyjskiej ustawy w tej sprawie). Aresztowaniem za „ekstremizm” oficjalnie zagrożono także Refatowi Czubarowowi (przedstawiciel Medżlisu). Wreszcie 28 maja został zdymisjonowany Lenur Islamow (reprezentant Tatarów), a jego miejsce zajął Rusłan Balbek, przywódca marginalnej organizacji „Pokolenie Krym”, otwarcie wrogiej Medżlisowi, a wyrażające sympatie prorosyjskie²⁵.

²³ W. Diaczenko, *Bieżency XXI wieku*, <http://www.from-ua.com>, 28.05.2014; T. A. Olszański, *Tatarzy Krymscy po aneksji półwyspu przez Rosję*, Komentarze OSW, nr 141, 30.06.2014, s. 6; Por. *Ėtnopolitičeskaâsituaciâ v Krymu*, „Ukraina. Informacionno-analitičeskij monitoring” 2010, No 11-53).

²⁴ *Aneksja Krymu. Tatarzy żyją w strachu*, 27.02.2015, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/aneksja-krymu-rok-po-zielonych-ludzikach-tatarzy-zyja-w-strachu,519323.html> 01.09.2015.

²⁵ T. A. Olszański, *Tatarzy...*, s. 5-6; Por. L. Suchomłynow, *Dokąd zmierzają Tatarzy krymscy: tragizm przeszłości i dylematy teraźniejszości*, [w:] „Rocznik Wschodni” nr 12, Kraków – Rzeszów, 2006/2007, s. 124-130;

Zob.: *Wicepremier Krymu: Ukraina wypacza rzeczywistą sytuację kryminogenną na półwyspie*, 30.08.2015, <http://pl.sputniknews.com>, 01.09.2015.

W opinii Nesim Useniowa, członka Rady Koordynacyjnej Światowego Kongresu Tatarów Krymskich, sytuacja Tatarów na Krymie ciągle się pogarsza. Polityk podkreśla, że w trudnej sytuacji znaleźli się liderzy Tatarów, którzy pozostali na półwyspie po aneksji. Służby rosyjskie wywierają na nich presję, grożąc zatrzymaniami za głoszenie niewygodnych dla Rosji poglądów. Na Krymie represjonowani są także Tatarzy niezajmujący ważnych stanowisk, niepełniący istotnych funkcji społecznych. Źródłem tych represji są żal i złość, jakie społeczność rosyjska wobec nich odczuwa, za to, że w momencie przejęcia półwyspu przez Rosję, opowiedzieli się po stronie ukraińskiej²⁶. Z kolei Riza Asanow podkreśla, że obecnie Krym jest strefą strachu. Tatarzy z Krymu boją się rozmawiać o polityce, ponieważ mogą z tego powodu stracić wolność. Prowadzona jest specjalna polityka wobec nich, objawiająca się m.in. tym, że zakazuje się mniejszości tatarskiej wieców i demonstracji²⁷. W powyższym kontekście zwraca uwagę, że badacze problematyki w większości są zgodni, że władze kremlowskie po nieudanym eksperymencie ugodowej polityki wybrały metodę szykanowania Tatarów Krymskich (także w formie próby rozbicia Medżlisu) w celu ich zastraszenia i spacyfikowania nastrojów opozycyjnych²⁸.

W obliczu zmian na półwyspie, związanych z aneksją, istotnym przekształceniom uległa sytuacja respektowania prawa mniejszości tatarskiej w sferze kulturalnej. Zwraca uwagę fakt, że została zamknięta telewizja ART, która nie chciała podporządkować się wpływom rosyjskim. Podobny los spotyka pozostałe media

²⁶ Pogarsza się sytuacja Tatarów na Krymie, 23.08.2015, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/889810,pogarsza-sie-sytuacja-tatarow-na-krymie.html>, 01.09.2015.

²⁷ W. Jankowski, *Strefa strachu*, „Kurier Galicyjski” nr 10(230), 29.05-15.06.2015, <http://kresy24.pl/69932/strefa-strachu-2>, 01.09.2015.

²⁸ T. A. Olszański, *Tatarzy...*, s. 6.

Tatarów, które *nie chciały być lojalne wobec Rosji*²⁹. Pogorszeniu uległa również dostępność do prasy wydawanej w języku tatarskim³⁰.

Wraz z aneksją intensywnie zaczęły się pogarszać stosunki międzyetniczne na Krymie. Wzrosła liczba lokalnych incydentów na tle ksenofobicznym, głównie w stosunkach sąsiedzkich, zaczęły mieć również miejsce lokalne bojówki antytatarskie, działające najprawdopodobniej za przyzwoleniem władz rosyjskich³¹. Na poważne naruszenia praw mniejszości tatarskiej na Krymie wskazuje również ogłoszony w październiku 2014 roku raport komisarza Rady Europy (RE) do spraw praw człowieka Nilsa Muiżnieksa. Komisarz jako niepokojące określił – przeprowadzane przez uzbrojonych ludzi w maskach – przeszukania w muzełmańskich instytucjach religijnych, w biurach, a nawet w domach przedstawicieli miejscowych Tatarów. Z kolei sami Tatarzy podczas kongresu Komitetu Ochrony Praw Tatarów, który odbył się w styczniu 2015 roku, zaapelowali do władz Ukrainy o zorganizowanie międzynarodowej konferencji, której celem byłoby zwrócenie uwagi na naruszenia praw tej społeczności od czasu aneksji³².

Oprócz pogorszenia respektowania praw politycznych i kulturalnych Tatarów Krymskich pogorszeniu większości z nich uległa także sytuacja ekonomiczna. W związku z podwyżką cen wielu Tatarów prowadzących biznes musiało zamknąć przedsiębiorstwa, z powodu braku środków na opłaty podatków. Ucierpieli także przedsiębiorcy sytuujący się w sektorze turystyki, głównie właściciele małych, prywatnych pensjonatów, kawiarni i restauracji³³. Poza tym władze okupacyjne

²⁹ *Pogarsza się...*

³⁰ M. Tomaszewicz, *Rosjanie z Krymu rozczarowani Rosją*, 27.11.2014, <http://swiat.newsweek.pl/rosjanie-z-krymu-rozczarowani-rosja-sytuacja-na-krymie-newsweek-pl,artykuly,352541,1.html>, 01.09.2015.

³¹ T. A. Olszański, *Tatarzy...*, s. 6.

³² *Tatarzy krymscy chcą konferencji międzynarodowej na temat ich sytuacji*, 20.01.2015, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/tatarzy-krymscy-chca-konferencji-miedzynarodowej-na-temat-ich-sytuacji/zxt3c>, 01.09.2015.

³³ M. Tomaszewicz, *Rosjanie...*

zapowiedziały odbieranie Tatarom Krymskim nieruchomości, których status prawny nie jest uregulowany.

Badacze problematyki coraz częściej, szukając odpowiedzi na pytanie o status jednostki po aneksji, dochodzą do wniosku, że wraz z przyłączeniem półwyspu do Rosji widoczne jest pogorszenie stanu przestrzegania praw obywatelskich i wolności. Choć prawa te w teorii odpowiadają w większości standardom międzynarodowym, to w praktyce sprowadzają się niejednokrotnie wyłącznie do zapisu w określonych aktach prawnych i nie są w rzeczywistości respektowane.

Warto w tym miejscu dodać, że pakiet przynależnych mniejszości tatarskiej praw zarówno w sferze politycznej, kulturalnej, jak i społeczno-politycznej już od początku uzyskania niepodległości przez Ukrainę budził wśród znaczącej części Tatarów Krymskich niezadowolenie. Katalog przysługujących im praw, a także praw, których nie mają, w tym brak statusu państwowego dla języka krymskotatarskiego generowały wśród mniejszości tatarskiej rozpoczęcie aktywności na rzecz zmiany ich statusu prawnego. Tatarzy Krymscy w Autonomicznej Republice Krymu, domagali się od władz ukraińskich przywrócenia im praw należących się narodowi deportowanemu. Dążyli do tego, aby język tatarski został uznany za państwowy na Ukrainie. Żądali prawa do oświaty w tym języku oraz przywrócenia historycznych nazw miejscowości krymskich. Dla przykładu: podczas demonstracji w Symferopolu w 67. rocznicę deportacji Tatarów Krymskich w głąb ZSRR, apelowali do władz ukraińskich, o uznanie ich deportacji za zbrodnię. Protestowali także przeciwko nieprzestrzeganiu praw mniejszości tatarskiej, dezaprobuując proces rusyfikacji na Krymie³⁴.

Przyjęta 20 marca 2014 roku przez władze ukraińskie (już po aneksji) uchwała *O gwarancjach praw narodu krymskotatarskiego w ramach Państwa*

³⁴ *Wielotysięczna demonstracja Tatarów Krymskich*, 18.05.2011, <http://www.wiadomosci.onet.pl>, 14.10.2015.

Ukraińskiego, w żaden sposób nie uregulowała statusu prawnego Tatarów Krymskich ani ich miejsca w porządku prawnym państwa. Uchwała ta nie ma zresztą w kontekście aneksji krymskiej żadnego znaczenia, podobnie jak ustawa z 17 kwietnia 2014 roku *O rehabilitacji prawnej osób deportowanych z powodów narodowościowych*, wyraźnie ograniczona do Tatarów Krymskich³⁵.

Do momentu aneksji Krymu mniejszość tatarska, mając zagwarantowane prawo do obywatelstwa ukraińskiego³⁶, konstytucyjne prawa wolności myśli i słowa oraz wyrażania poglądów, gwarancję udziału w wyborach, a także uczestnictwa we władzy³⁷, korzystała zarówno z czynnego, jak i biernego prawa wyborczego. Jej przedstawiciele piastowali stanowiska w organach władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządowej. Przykładowo: na mocy wniesionej 14 października 1993 roku poprawki do uchwalonej 17 września 1993 roku *Ustawy o wyborach do Rady Najwyższej Autonomicznej Republiki Krymu* Tatarzy uzyskali 14 na 100 miejsc w parlamencie autonomii. Choć już wówczas udział w strukturach władzy napotykał na utrudnienia, to był jednak realny. Dodać należy, że od początku lat 90. XX wieku głównym źródłem napięcia między Rosjanami a Tatarami żyjącymi na półwyspie w sferze politycznej było konsekwentne przeciwdziałanie władz autonomii (reprezentujących głównie interesy Rosjan na Krymie) czynnemu udziałowi Tatarów, a także innych repatriantów w politycznym życiu Krymu³⁸.

Tatarzy w praktyce korzystali również z prawa do tworzenia partii politycznych i prawa do organizowania akcji masowych (zebrania, demonstracje i in.), co wyraźnie zaakcentowali chociażby podczas licznych demonstracji na półwyspie przełomu 2013 i 2014 roku. Popierali wówczas kijowskie protesty, a wobec akcji

³⁵ T. A. Olszański, *Tatarzy...*, s. 4-5.

³⁶ Art. 4, 25, *Конституція України* вид 28.06.1996 r, Київ 1996; Art. 3, *Закон України „Про громадянство України”* вид 13.11.1991 r, <http://rada.gov.ua>, 12.09.2013.

³⁷ Art. 34, 70, 76, *Конституція...*; Art. 14, *Закон України „Про національну меншину в Україні”* вид 25.06.1992 r, <http://rada.gov.ua>, 12.09.2013.

³⁸ N. Horska, *Aktywność narodowa mniejszości rosyjskiej na Ukrainie w latach 1991-2004*, Toruń 2011, s. 223.

separatystycznej na Krymie wykazywali wyraźny opór, m.in. organizując manifestacje w Symferopolu 26 lutego, a później zapowiadając przeprowadzenie własnego referendum (w sprawie ustanowienia na Krymie krymskotatarskiej autonomii narodowej). Medżlis uznał również za nielegalne referendum w sprawie przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej. Z kolei 29 marca 2014 roku zebrała się nadzwyczajna sesja Kurułtaju, która również uznała referendum za bezprawne, odrzuciła aneksję, proklamując rozpoczęcie działań mających na celu „realizację prawa do samookreślenia na swym terytorium historycznym”. Jednocześnie zaakceptowano ofertę przedstawienia krymskotatarskich kandydatów do władz Krymu. Kilka dni później Lenur Islamow – reprezentant Tatarów – został wicepremierem, a Zaur Smirnow – również przedstawiciel mniejszości tatarskiej – szefem komitetu ds. mniejszości narodowych. Medżlis skrytykował również projekt nowej konstytucji Republiki Autonomicznej Krym za to, że nie gwarantuje Tatarom Krymskim praw narodu rdzennego i nie uznaje Kurułtaju oraz Medżlisu³⁹.

Nastroje społeczne

Obchody rocznicy włączenia Krymu do Rosji, świętowane w marcu 2015 roku, stały się idealnym czasem na zbadanie nastrojów społecznych panujących wśród mieszkańców Krymu. Z obserwacji i badań wynika, że wśród ludności półwyspu widać wyraźny spadek społecznej euforii. Obniżenie nastrojów dało się zauważyć m.in. podczas świątecznego wiecu i koncertu pod Kremlm, na którym uczestnicy (w większości pracownicy zwiezieni na imprezę w sposób odgórnie zorganizowany), zachowywali się biernie. Liczne sondaże, w tym m.in. badanie ośrodka Lewada – Centr przeprowadzone w lutym 2015 roku pokazują, że odsetek ludności pozy-

³⁹ T. A. Olszański, *Tatarzy...*, s. 2-4.

tywnie oceniającej sytuację w Rosji zmalał w ciągu pół roku z 64% do 54%. Obniżenie nastrojów jest podyktowane m.in. pogarszającą się sytuacją gospodarczą⁴⁰.

Zwraca uwagę, że niezadowolenie mieszkańców Krymu z braku regulacji problemów ekonomiczno-społecznych półwyspu nie przekłada się na ich stosunek do samego faktu aneksji⁴¹. Z pozyskanych danych wynika, że przyłączenie Krymu do Rosji popiera większość mieszkańców półwyspu, co potwierdziły zachodnie badania sondażowe (93% według najnowszego sondażu niemieckiego ośrodka badania opinii GfK). Eksperci podkreślają, że wynika to z silnych wśród mieszkańców Krymu nastrojów prorosyjskich i imperialnych⁴², a także z aktywności rosyjskiej propagandy medialnej, która podkreśla dumę z aneksji jako faktu „sprawiedliwości dziejowej”. W opinii badaczy z Ośrodka Studiów Wschodnich w Warszawie mieszkańcy Krymu traktują zaistniałe problemy jako „przejściowe trudności”, które gotowi są przez jakiś czas tolerować, a niezadowolenie kierują najczęściej wobec władz lokalnych czy rządu FR, który nie przeznacza wystarczających środ-

⁴⁰ E. Fischer, J. Rogoża, *Krym...*

⁴¹ Kluczowy wpływ na poziom akceptacji działań Kremla wobec Ukrainy wśród Rosjan ma bezprecedensowa, agresywna kampania w mediach podporządkowanych władzy. Z jednej strony podsycia ona historyczne sentymenty obecne w społeczeństwie, m.in. przedstawiając „oderwanie Krymu jako historyczną pomyłkę”, z drugiej zaś, dyskredytuje obywatelską rewolucję na Majdanie, a władze Ukrainy opisuje jako banderowców i anarchistów. Efektywność propagandy warunkuje fakt, że większość społeczeństwa czerpie wiedzę o świecie z tradycyjnych mediów i odnosi się do ich przekazu bezkrytycznie. Mimo że 60% Rosjan śledzi rozwój wypadków na Ukrainie, to 68% z nich przyznaje, że nie wie, co tak naprawdę dzieje się w tym kraju. Mimo to 63% jest przekonane, że państwowe media podają obiektywne informacje o wydarzeniach na Ukrainie. K. Chawryło (Jarzyńska), *Rosjanie wobec polityki Kremla na Ukrainie*, 19.03.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/rosjanie-wobec-polityki-kremla-na-ukrainie>, 11.10.2015. Por. O. Неменский, *Модели южнорусской идентичности на Украине*, „Вопросы национализма” 2014, nr 2; A. Селиванов, *Русским надо быть*, „Украина. Информационно-аналитический мониторинг” 2010, nr 11-12, s. 31-32.

⁴² K. J. Kaczyńska, *Federacja rosyjska a mniejszość rosyjska na Ukrainie. Nowe narzędzie kontroli przestrzeni postradzieckiej?*, http://przeglad.org/wpcontent/uploads/2014/06/Przeglad_Geopolityczny_tom_8_2014.pdf, s.183, 14.10.2015; Szerzej na ten temat: M. Menkiszak, *Doktryna Putina: Tworzenie koncepcyjnych podstaw rosyjskiej dominacji na obszarze postradzieckim*, Komentarze OSW, \ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarzeosw/2014-03-27/doktryna-putina-tworzenie-koncepcyjnych-podstaw-rosyjskiej>, 23.04.2014.

ków finansowych na potrzeby Krymu. Wymownym jest, że samo przyłączenie Krymu do Rosji⁴³, nie podlega przy tym dla większości rosyjskiej części społeczeństwa kwestionowaniu czy w ogóle jakiegokolwiek dyskusji⁴⁴.

Konkluzje

Z obserwacji autorskich życia społeczeństwa krymskiego wynika, że od momentu aneksji półwyspu nie zrealizowano obiecanych przez władze kremlowskie inwestycji w rozwój i modernizację infrastruktury Krymu, tak potrzebnych dla prosperowania jego gospodarki. Źródeł takiego postępowania władz rosyjskich wobec Krymu można upatrywać w problemach gospodarczych i finansowych Rosji. Przy tym sankcje gospodarcze nałożone przez UE i USA na Rosję, a także brak infrastruktury łączącej Krym z Rosją sprawiają, że nie jest on atrakcyjny dla inwestorów zagranicznych. Dodać należy, że aneksja Krymu przyniosła z jednej strony spektakularną konsolidację władzy Władimira Putina, z drugiej zaś wywołała konfrontację z Zachodem (szkodzącą interesom wielu grup w Rosji), sankcje uderzające w gospodarkę rosyjską, konieczność finansowania nowego podmiotu oraz operacji

⁴³ Od samego początku wojny Rosji z Ukrainą (wojna hybrydowa lub też wojna „podprogowa”) dążeniem Rosji jest zdestabilizowanie sytuacji w południowej i wschodniej części Ukrainy w celu ich oderwania bądź doprowadzenia do sytuacji „terenów okupowanych” czy też stworzenia quasi-państwa (casus Naddniestrza). O ile udało się sprawnie przeprowadzić aneksję Krymu, o tyle ten sam scenariusz nie wydaje się łatwy (choć jest możliwy) do zrealizowania w stosunku do wschodu i południa Ukrainy. Poparcie dla integracji z Rosją na tych obszarach jest o wiele mniejsze niż na Krymie. Rosja przez działania separatystów dąży do sprowokowania Kijowa do dalszych działań siłowych i tym samym podjęcia próby wywołania wojny domowej na Ukrainie i zdestabilizowania tego państwa. Z punktu widzenia Ukrainy, należy dołożyć wszelkich dyplomatycznych starań, żeby nie doszło do konfliktu zbrojnego – tak, aby nie powtórzył się scenariusz z Gruzji z 2008 roku, kiedy Gruzja została sprowokowana i tym samym utraciła część swojego terytorium. W obecnej sytuacji taki rozwój wydarzeń jest bardzo prawdopodobny. Por. T. Stępniewski, *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodu i Europy Środkowej*, http://www.iesw.lublin.pl/rocznik/pliki/Rocznik_2014-217.pdf, s. 14-15, 12.11.2015.

⁴⁴ E. Fischer, J. Rogoża, *Krym...*

wojennej w Donbasie, a także przyczyniła się do wzrostu represyjności państwa, co w efekcie uderza w interesy znacznej części elity⁴⁵.

Ważnym jest, że Republika Krymu i jej mieszkańcy stoją w obliczu adaptacji do restrykcyjnego rosyjskiego ustawodawstwa regulującego sferę polityczno-społeczną, co w konsekwencji sprzyja ograniczeniu praw obywatelskich mieszkańców półwyspu w porównaniu z okresem sprzed aneksji. W zestawieniu z prawem ukraińskim większe restrykcje obejmują działalność organizacji społecznych, organizację referendum i wieców, funkcjonowanie mediów. W praktyce przełożyło się to na zamknięcie kilku gazet i portali internetowych, a także spowodowało obawy o dalsze ograniczenia dla dziennikarzy⁴⁶.

Istotnym jest również, że zawiedzione zostały oczekiwania mieszkańców Krymu, a znaczna część ludności, w tym głównie Tatarzy Krymscy straciła uzyskiwane dotychczas dochody z turystyki. Co szczególnie ważne, utrata przez mieszkańców znaczących dochodów z turystyki może skłaniać ich do poszukiwania dochodów w działaniach pozaprawnych bądź do emigracji z półwyspu⁴⁷.

Reasumując, aneksja Krymu przez Rosję wraz z szeregiem zmian ustrojowych, przełożyła się w sposób istotny na ograniczenie praw obywatelskich mieszkańców półwyspu, w tym głównie mniejszości narodowych i etnicznych, a zerwanie więzi gospodarczych Krymu z Ukrainą przyniosło ze sobą straty ekonomiczne dla gospodarki krymskiej. Tym samym można stwierdzić, że zmiany ustrojowe związane z aneksją Krymu do Rosji przyniosły negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze i polityczne dla mieszkańców półwyspu.

W kontekście powyższej analizy dodać należy, że w obliczu aneksji Krymu do Rosji, reakcje państw opowiadających się po stronie Ukrainy były zbyt słabe

⁴⁵ M. Menkiszak (red.), *Późny Putin. Koniec rozwoju, koniec stabilności*, Warszawa 2015, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_55_pl_pozny_putin_net.pdf, s. 30, 12.11.2015.

⁴⁶ E. Fischer, J. Rogoża, *Krymski worek...*

⁴⁷ E. Fischer, J. Rogoża, *Krym...*

i nieadekwatne do działań rosyjskich. Z jednej strony prezydent Władimir Putin, łamiąc zasady ładu międzynarodowego, skonsolidował ze sobą określone grupy państw sprzeciwiające się rosyjskiej polityce zagranicznej wobec Ukrainy, z drugiej zaś zjednoczenie to nie jest dość silne. Obawy przed działaniami odwetowymi władz kremlowskich, które dysponują silnymi środkami nacisku na poszczególne kraje (m.in. gospodarcze, militarne), skłaniały i nadal determinują niektóre państwa do powściągliwości w polityce wobec kryzysu ukraińsko-rosyjskiego. Przyjmowane przez poszczególne państwa stanowiska wobec aneksji Krymu wskazują na ich stosunek do Rosji, zależności polityczno-gospodarcze, a także obawy o własne bezpieczeństwo, tym bardziej, że ingerencja FR na Ukrainie spowodowała, że cały powojenny układ geopolityczny Europy uległ zasadniczej zmianie⁴⁸. Przy tym agresywna polityka Rosji wobec Ukrainy łączy się z narastającym niepokojem państw byłego imperium komunistycznego. Władze kremlowskie, posługując się środkami politycznymi, militarnymi i ekonomicznymi, wykorzystują ich słabości, przy jednoczesnym braku poszanowania dla integralności terytorialnej państw, czego aneksja Krymu jest bezspornym przykładem, dążą do budowy euroazjatyckiego mocarstwa, z zachowaniem wpływów w strategicznych punktach wydobycia i przesyłu surowców do Europy.

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza społeczno-gospodarczych i politycznych konsekwencji aneksji Krymu do Rosji dla ludności mieszkającej na półwyspie. Autorka, badając sytuację społeczno-gospodarczą mieszkańców, dochodzi do wniosku, że zerwanie więzi gospodarczych z Ukrainą przełożyło się na liczne straty ekonomiczne dla gospodarki krymskiej, a aneksja uderzyła we wszystkie jej gałęzie, głównie w turysty-

⁴⁸ Zob. *Russia starting factual occupation of Crimea – Lithuanian President*, <http://www.lithuaniatribunae.com>, 30.04.2015

kę. Ponadto w obliczu adaptacji do ustawodawstwa rosyjskiego, regulującego sferę polityczno-społeczną, nastąpiło ograniczenie praw obywatelskich mieszkańców półwyspu w porównaniu z okresem sprzed aneksji. W końcowych konkluzjach autorka zwraca uwagę, że mimo narastających problemów społeczno-gospodarczych, a także niezadowolenia ludności z braku poprawy warunków życia, kwestia przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej nie jest na półwyspie kwestionowana.

POLITICAL CHANGES AND THE SOCIO-ECONOMIC AND POLITICAL CONSEQUENCES OF THE ANEXATION OF THE CRIMEA TO RUSSIA FOR THE INHABITANTS OF THE PENINSULA

Abstract

The aim of the article is to analyze the socio-economic and political consequences of annexation of Crimea to Russia for the population living on the peninsula. The author examines the socio-economic situation of the inhabitants and concludes that breaking economic ties with Ukraine resulted in numerous economic losses for the economy of Crimea and annexation hit all of its branches, mainly tourism. Furthermore, in the adaptation to Russian legislation regulating the political and social sphere, civil rights of inhabitants of the peninsula have been restricted, as compared with the period before the annexation. In the final conclusions the author notes that despite the growing both socio-economic and public dissatisfaction with the lack of improvement of living conditions, the question of joining Crimea to the Russian Federation is not brought up on the peninsula.

Bibliografia:

Akty prawne:

Конституція України вид 28.06.1996 р, Київ 1996.

Закон України „Про громадянство України” від 13.11.1991 р., <http://rada.gov.ua>, 12.09.2013.

Закон України „Про національні меншини в Україні” від 25.06.1992 р., <http://rada.gov.ua>, 12.09.2013.

Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, <http://kremlin.ru/events/president/news/20605>, 30.10.2015.

Monografie i opracowania:

N. Horska, *Aktywność narodowa mniejszości rosyjskiej na Ukrainie w latach 1991–2004*, Toruń 2011.

M. Menkiszak (red.), *Późny Putin. Koniec rozwoju, koniec stabilności*, Warszawa 2015, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_55_pl_pozny_putin_net.pdf, 12.11.2015.

Artykuły w publikacjach, czasopiśmie, na stronach www:

P. Andrusieczko, *Półwysep jak wyspa*, [w:] „Polityka” nr 10, 5-11.03.2014.

Aneksja Krymu. Tatarzy żyją w strachu, 27.02.2015, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/aneksja-krymu-rok-po-zielonych-ludzikach-tatarzy-zyja-w-strachu,519323.html>, 01.09.2015.

K. Chawryło (Jarzyńska), *Rosjanie wobec polityki Kremla na Ukrainie*, 19.03.2014, 11.10.2015.

T. Czuwara, *Samotna wyspa – Krym rok po aneksji*, 03.03.2015, , 12.10.2015.

W. Diaczenko, *Bieżący XXI wieku*, , 28.05.2014.

M. Domagała, *Inkorporacja Krymu – paralele historyczne*, [w:] R. Potocki, M. Domagała, D. Miłoszewska (red.), *Czas Euromajdanu*, Warszawa 2014.

E. Fischer, J. Rogoża, *Krym rok po aneksji – koniec miesiąca miodowego?*, 25.03.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-03-25/krym-rok-po-aneksji-koniec-miesiaca-miodowego>, 12.11.2015.

E. Fischer J. Rogoża, *Krymski worek bez dna: koszty aneksji półwyspu przez Rosję*, 01.08.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-08-01/krymski-worek-bez-dna-koszty-aneksji-polwyspu-przez-rosje>, 12.10.2015.

J.M. Fiszer, *Władimir Putin – dlaczego zaufała mu cała Rosja? Specyficzne formy przywództwa politycznego*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, Warszawa 2010.

W. Jankowski, *Strefa strachu*, [w:] „Kurier Galicyjski” nr 10(230), 29.05–15.06.2015, <http://kresy24.pl/69932/strefa-strachu-2>, 01.09.2015.

E. Januła, M. Kasińska, *Wybrane zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania zmiany przynależności terytorialnej Krymu*, [w:] R. Potocki R., M. Domagała, D. Miłoszewska (red.), *Czas Euromajdanu*, Warszawa 2014.

K. J. Kaczyńska, *Federacja rosyjska a mniejszość rosyjska na Ukrainie. Nowe narzędzie kontroli przestrzeni postradzieckiej ?*, http://przeglad.org/wp-content/uploads/2014/06/Przeglad_Geopolityczny_tom_8_2014.pdf, 14.10.2015.

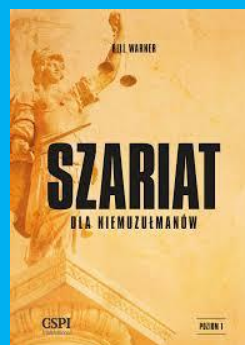
- P. Kościński, K. Zasztowt, *Secesja Krymu – konsekwencje dla Ukrainy, Rosji i Europy*, PISM Nr 31 (1143), 14 marca 2014, http://www.pism.pl/files/?id_plik=16820, 11.12.2015.
- Krym po aneksji: zakazy, zatrzymania, zapas gospodarcza*, 27.02.2015, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Krym-po-aneksji-zakazy-zatrzymania-zapasc-gospodarcza-3296035.html>, 12.10.2015.
- Mniej turystów, wyższe ceny. Mieszkańcy Krymu odczuwają skutki aneksji przez Rosję*, 06.07.2014, <http://forsal.pl>, 11.10.2015.
- M. Menkiszak, *Doktryna Putina: Tworzenie koncepcyjnych podstaw rosyjskiej dominacji na obszarze postradzieckim*, Komentarze OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarzeosw/2014-03-27/doktryna-putina-tworzenie-koncepcyjnych-podstaw-rosyjskiej>, 23.04.2014.
- T.A. Olszański, *Tatarzy Krymscy po aneksji półwyspu przez Rosję*, Komentarze OSW, nr 141, 30.06.2014.
- T.A. Olszański, A. Sarna, A. [Wierzbowska-Miazga](#), *Konsekwencje aneksji Krymu*, 19.03.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/konsekwencje-aneksji-krymu>, 11.10.2015.
- Pogarsza się sytuacja Tatarów na Krymie*, 23.08.2015, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/889810,pogarsza-sie-sytuacja-tatarow-na-krymie.html>, 01.09.2015.
- Referendum bez niespodzianek. Co dalej z Krymem?*, <http://www.polskieradio.pl>, 29.03.2014.
- Russia starting factual occupation of Crimea – Lithuanian President*, <http://www.lithuaniatribunae.com>, 30.04.2015.
- Sondaż Lewada Centr z 6.05.2014*, <http://www.levada.ru/06-05-2014/rossiyane-ob-ukrainskikh-sobytiyakh>, 12.11.2015.
- T. Stępniewski, *Cele rosyjskiej inwazji i okupacji na Ukrainie oraz reakcja Zachodu i Europy Środkowej*, http://www.iesw.lublin.pl/rocznik/pliki/Rocznik_2014-217.pdf, 12.11.2015.
- L. Suchomłynow, *Dokąd zmierzają Tatarzy krymscy: tragizm przeszłości i dylematy teraźniejszości*, [w:] „Rocznik Wschodni” nr 12, Kraków – Rzeszów, 2006/2007.
- Tatarzy krymscy chcą konferencji międzynarodowej na temat ich sytuacji*, 20.01.2015, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/tatarzy-krymscy-chca-konferencji-miedzynarodowej-na-temat-ich-sytuacji/zxt3c>, 01.09.2015.
- M. Tomaszewicz, *Rosjanie z Krymu rozczarowani Rosją*, 27.11.2014, <http://swiat.newsweek.pl/rosjanie-z-krymu-rozczarowani-rosja-sytuacja-na-krymie-newsweek-pl,artykuly,352541,1.html>, 01.09.2015.
- R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, [w:] „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014.
- Wicepremier Krymu: Ukraina wypacza rzeczywistą sytuację kryminalną na półwyspie*, 30.08.2015, <http://pl.sputniknews.com>, 01.09.2015.
- Wielotysięczna demonstracja Tatarów Krymskich*, 18.05.2011, <http://www.wiadomosci.onet.pl>, 14.10.2015.

RECENZJE

Beata Górowska

Bill Warner,

***Szariat dla niemuzułmanów*, Brno 2015, s. 56**



Znakomity polski znawca islamu profesor Józef Bielawski wyraził u schyłku XX wieku pogląd podzielany przez wielu badaczy, że nie można zrozumieć islamu i mentalności społeczności muzułmańskiej – całego świata islamu – bez znajomości prawa muzułmańskiego. Prawo to jest, zdaniem uczonego: *jakby streszczeniem myśli muzułmańskiej, najbardziej typowym przejawem muzułmańskiego sposobu życia, jest istotnym jądrem samego islamu*¹, jest wszechobecne w działalności społeczności muzułmańskiej. Książka autorstwa Billa Warnera to interesujący przyczynek do objaśnienia treści tego prawa – fenomenu ukształtowanego we wczesnym średniowieczu, budzącego zarazem zaciekawienie i niechęć współczesnych Europejczyków.

Wśród polskich opracowań można wyróżnić wiele tekstów podejmujących problematykę islamu w różnych jego aspektach. Z najnowszych rozpraw warto wskazać w tym miejscu chociażby omówienie w „e-Politikonie” (nr 17) publikacji Anny-Clémentine Larroque pt. *Geopolityka fundamentalizmów muzułmańskich*, wydanej w Warszawie w 2015, czy pracę zbiorową pod red. Izabeli Kończak i Marty Woźniak Bobińskiej pt. *Ciągłość i zmiana w świecie islamu*, wydaną przez Uni-

¹ J. Bielawski, *Prawo muzułmańskie*, [w:] H. Rot(red.), *Główne kultury prawne współczesnego świata*, Warszawa 1995, s. 100.

wersytet Łódzki w 2016 r. Jeśli chodzi z kolei o opracowania dotyczące konkretnie prawa muzułmańskiego, to te nie są liczne. Ukazały się one dosyć dawno, ale nadal są w literaturze przedmiotu pozycjami znaczącymi². Wspomniane pozycje są niezbędne dla osób pragnących uzupełnić czy też pogłębić przekaz zawarty w publikacji B. Warnera.

Autor jest założycielem i dyrektorem Centrum Studiów nad Politycznym Islamem (CSPI – Center for the Study of Political Islam). CSPI to międzynarodowy ruch *non profit* z siedzibą w Republice Czeskiej, uważany za instytucję apolityczną i areligijną. Cel jego działania, a zarazem misję stanowi *dostarczanie światu wiedzy na temat politycznego islamu, jego założyciela Mahometa, jego politycznej doktryny oraz jego boga, Allaha* (s. 54)³. Życiową pasją autora jest badanie religii i jej wpływu na historię oraz tekstów źródłowych największych religii świata. B. Warner nie jest religioznawcą. W 1968 r. obronił doktorat z fizyki i matematyki na Uniwersytecie stanowym Karoliny Północnej, gdzie pracował jako wykładowca akademicki. Doświadczenie naukowe ukształtowało jego podejście do analizy islamu. Świadczy o tym na przykład częste posługiwanie się analizą statystyczną tekstów źródłowych składających się na szariat. Oto nader wymowna ilustracja: omawiając stosunek islamu do niemuzułmanów (kafirów⁴), B. Warner konstatuje, że *w Trylogii jest więcej nienawiści do żydów niż w Mein Kampf Adolfa Hitlera* (s. 25). Następnie tworzy wykres pt. „Antysemityczne teksty w Trylogii”, w którym podaje szczegóły procentowe. Interpretacja wykresu jest następująca: w Trylogii

² Mowa tu o następujących publikacjach: J. Nosowski, *Przepisy prawne Koranu*, Warszawa 1971; Ł. R. Sjukijajnen i in. (red.), *Prawo muzułmańskie. Struktura i podstawowe instytucje*, Warszawa 1990; J. Bielawski, dz.cyt.; M. Zyzik, *Małżeństwo w prawie muzułmańskim*, Warszawa 2003.

³ Niniejszy artykuł jest omówieniem publikacji: Bill Warner, *Szariat dla niemuzułmanów*, Waszyngton 2015. W rozprawie przy cytowaniu fragmentów tego dzieła wprowadza się w tekście głównym informację nawiasową z numerem strony, na której znajduje się dany fragment.

⁴ *kafir* – arab. 'niewdzięcznik', u muzułmanów: niemuzułmanin, "niewierny"; <http://www.slownik-online.pl/kopalinski/8ECBCD17356B1DCDC12565E00046BD26.php>, 24.11.2016.

stanowią one [antysemickie teksty] 9,3% całego tekstu, w *Mein Kampf* zaś 7% (s. 26).

Adresatami dzieła są – za określeniem autora – mieszkańcy Zachodu, którzy w większości nie znają islamu. Są wśród nich także mieszkańcy USA. B. Warner konstatuje ten fakt z ubolewaniem (czy słusznie?), pisząc: *Chociaż w Ameryce prawo szariatu obowiązuje w coraz szerszym zakresie, wciąż brakuje wiedzy na jego temat, ponieważ nie uczą o nim szkoły publiczne, prywatne ani wyznaniowe* (s. 9). W związku z powyższym publikacja wypełnia swoistą lukę informacyjną. Autor zaznacza, że „książka jest pisana z perspektywy niewiernego” (s. 8), czyli niemuzułmanina. Taką osobę islam nakazuje traktować nieprzyjaźnie, gdyż niemuzułmanin – w wolnym tłumaczeniu – to ten kto przesłania prawdę islamu. Z tej przyczyny można, nie narażając się na żadne konsekwencje społeczne, kafira oszukiwać, spiskować przeciw niemu, nienawidzić go, brać w niewolę, wyszydząć⁵, torturować lub zabić. Tak głosi m.in. Koran, w którym kwestia traktowania kafirów zajmuje – jak ustalił B. Warner – 64% całego tekstu.

Autora nie interesuje „islam religijny” (termin B. Warnera), czyli religia która mówi muzułmanom, co robić, by pójść do nieba i uniknąć piekła. Koncentruje się on na „islamie politycznym” (określenie niezdefiniowane przez autora). Intencją B. Warnera było przygotowanie książki pokazującej, *w jaki sposób islam wpływa na niemuzułmanów oraz dłaczego wszystkich niewiernych dotyczą wszystkie islamskie poglądy polityczne* (s.8).

⁵ W sierpniu 2016 r. w życiu publicznym miał miejsce incydent bliski wyszydzeniu niemuzułmanina, chociaż w pierwszej kolejności można by to uznać za brak kultury osobistej u polityka. Agencja prasowa Reutersa podała: *W odpowiedzi na opinię kanclerza Austrii Christiana Kerna, że UE powinna zerwać rozmowy akcesyjne z Ankarą, doradca prezydenta Turcji Burhan Kuzu napisał wczoraj [6 sierpnia 2016 r. – B. G.] na Twitterze pod adresem kanclerza: >>spier..., niewierny<< – poinformowała dziś agencja APA. I dalej: Kuzu, deputowany rządzącej w Turcji partii AKP wpisał na Twitterze turecki skrót „HS Gavur”, który jak się powszechnie uważa oznacza >>spier..., niewierny (giaurze)<< i dodał: Unia Europejska rozpada się. NATO jest niczym bez Turcji, <http://www.wiadomości.onet.pl>, 08.08.2016.*

Książka składa się z 11 rozdziałów zatytułowanych następująco: *Czym jest szariat?; Kobiety; Prawo rodzinne; Kafir; Dżihad; Podporządkowanie i dualizm; Dhimmi; Niewolnictwo; Swoboda myśli; Finanse szariatu; Żądania*. Czytelnik w każdym rozdziale otrzymuje bogatą w szczegóły, rzeczową informację o referowanym zagadnieniu. Publikacja zawiera autorski komentarz do odpowiednich przepisów szariatu. Pod względem formalnym przepisy te są fragmentami Koranu, *sunny* i *siry*. W tym miejscu warto zaprezentować kilka przykładów z rozdziału *Kobiety*:

Koran 4:34 *Mężczyźni stoją nad kobietami ze względu na to, że Bóg dał wyższość jednemu nad drugim, i ze względu na to, że oni rozdają ze swojego majątku. Przeto cnotliwe kobiety są pokorne i zachowują w skrytości to, co zachował Bóg. I napominajcie te, których nieposłuszeństwa się boicie, pozostawiajcie je w łóżach i bijcie je! A jeśli są wam posłuszne, to starajcie się nie stosować do nich przymusu. Zaprawdę, Bóg jest wzniosły, wielki!*

[Al-Buchari 7, 62, 132] *Prorok rzekł: Nie należy chłostać swojej żony, jak chłostacze się niewolnika, ani następnie wieczorem odbywać z nią stosunku seksualnego.*

[Muslim 003,0684][...] *Abu Musa zapytał wtedy: Kiedy kąpiel jest obowiązkowa? Aisza odparła: Pytasz właściwą osobę. Mahomet powiedział, że kąpiel jest konieczna, gdy kobieta obejmuje mężczyznę, a ich obrzezane genitalia się dotykają.*

W tym miejscu niezbędne wydaje się przedstawienie czytelnikowi niniejszej noty krótkiej informacji o istocie szariatu (zacytowanej z innego źródła), wprowadzonej w celu wyjaśnienia chociażby podanych wyżej terminów arabskich. Cytowany na wstępie J. Bielawski w sposób następujący objaśnia fenomen prawa muzułmańskiego: *Święte prawo islamu – szari’a – stanowi wszechobejmującą całość obowiązków religijnych, pełnię przykazań Boga – Allaha, regulujących życie każdego muzułmanina we wszystkich jego aspektach; prawo to obejmuje na równi zarządzania dotyczące kultu religijnego i rytuału, jak i reguły prawne i polityczne*⁶. W innym miejscu jest mowa o porządku prawnym, który *reguluje całe życie wier-*

⁶ J. Bielawski, dz. cyt., s. 100.

nego muzułmanina według ideału zawartego w nauce religijnej głoszonej przez proroka islamu – Muhammada⁷.

W doktrynie islamu uważa się szariat za idealny porządek prawny, niezmienny, trwały i posiadający święty charakter. Jest to prawo opierające się na autorytecie boskim – zostało ustanowione przez Boga i przekazane ludziom za pośrednictwem proroka Mahometa.

Podstawy – źródła prawa muzułmańskiego, a także teologii muzułmańskiej – ustalono ostatecznie w IX w. Są to: Koran, *sunna*, *idźma*, *kijas*. Koran (dosłownie: ‘recytacja’) to święta księga islamu, zrehabilitowana w 653 r., 20 lat po śmierci Mahometa. Składa się ze 114 części (arab. *sura*), które dzielą się na 6236 wersetów (arab. *aja*). Przepisy prawne Koranu znajdują się w blisko 500 wersach. Nie wszystkie są zrozumiałe i jednoznaczne, niektóre są ze sobą sprzeczne.

Sunna (dosłownie: ‘obowiązywać’, ‘być w użyciu’) to dopełnienie Koranu. U Arabów w epoce przedmuzułmańskiej termin ten oznaczał opowiadanie, drogę, sposób postępowania, zwyczaj, zwyczajowe prawo arabskie. Po śmierci Proroka *sunna* zaczęła oznaczać wzór, zasady postępowania do naśladowania przez muzułmanina. Na *sunnę* składają się *hadisy* zawierające opowieści o czynach, gestach i słowach Mahometa. *Sunna* – inaczej także *Tradycja* – została spisana do IX w. Powstało wiele zbiorów *hadisów*. Spośród nich największe uznanie zyskały (zarówno w dzisiejszych czasach) zbiory autorstwa Al-Buchariego (810–870) i Muslima (817–874).

Idźma i *kijas* to uzupełnienia o charakterze interpretacyjnym do Koranu i *sunny*. *Idźma* to zgodna opinia uczonych muzułmańskich w jakiejś sprawie. Jest wydawana w określonej sprawie, gdy Koran i *sunna* nie dają jednoznacznych odpowiedzi o charakterze prawnym. *Kijas* to z kolei opinia wypracowywana przez uczonych na zasadzie wnioskowania przez analogię. Sprowadza się w niej roz-

⁷ Tamże, s. 102.

strzygany problem do reguły przyjętej dla podobnie wyglądającego przypadku. *Idźma* i *kijas* są rezultatem kształtowania się w VIII – IX w. nauki prawa muzułmańskiego (*fikh*) i systemu sądownictwa w islamie.

W tym miejscu należy wskazać, że B. Warner stosuje inną systematykę. W jego ujęciu źródłami prawa muzułmańskiego są Koran, *sunna* i *sira*, czyli biografia Proroka. Te trzy teksty autor nazywa Trylogią (s. 10) i posługuje się tym terminem w swojej pracy. Niewątpliwie jest to autorski skrót myślowy – efektowny, lecz kontrowersyjny, nie występuje on bowiem w nauce o islamie i nauce prawa muzułmańskiego.

Z zagadnień wartych omówienia pozostaje jeszcze kwestia ewolucji semantycznej pojęć istotnych w nauce prawa muzułmańskiego. J. Bielawski objaśnia, że pierwotnie słowo *szari'a* lub *szari'at* oznaczało w języku Beduinów/Arabów dosłownie niełatwą, niedoskonałą drogę, ścieżkę prowadzącą do wodopoju. Oznaczało także niedoskonałe prawo plemion arabskich stosowane w epoce przedmuzułmańskiej. W miarę rozprzestrzeniania się islamu następowało rozwijanie i doskonalenie szariat. Można powiedzieć, że budowano „nową drogę”, zachowujący przy tym pierwotną nazwę. Konsekwencją tego procesu było pojawienie się i utrwalenie rozróżnienia terminologicznego w nauce prawa muzułmańskiego. Termin *szari'a/szari'at* współcześnie oznacza także prawo muzułmańskie stosowane w praktyce. Drobiazgowe przestrzeganie tego prawa jest obowiązkiem muzułmanina i pozwala mu iść przez całe życie prawą drogą – *szari'a*. Natomiast *fikh* to nauka prawa muzułmańskiego, która rozwija i udoskonala szariat.

Zaletą książki B. Warnera są cytowane liczne fragmenty tekstów źródłowych. Dzięki temu każdy czytelnik może samodzielnie i wielokrotnie pochylić się nad odpowiednim werselem Koranu, *hadisem* lub *sirą*. Dodatkowo autor cytuje księgę z XIV wieku, cenioną i uznawaną przez współczesnych uczonych muzułmańskich. Nosi ona tytuł: *Wsparcie podróżującego* i jest dostępna w języku angielskim

(Nuh Ha Mim Keller (ed., trans.), *Reliance of the Traveller: Classic Manual of Islamic Sacred Law*, Amana Publications, revised edition 1997). Oto jeden z fragmentów tego podręcznika, cytowany w rozdziale *Dżihad*:

09.0DŻIHAD

Dżihad to wojna przeciwko kafirom w celu zaprowadzenie islamskiego prawa szariatu.

Koran 2:216 *Przypisana wam jest walka, chociaż jest wam nienawistna. Być może czujecie wstręt do jakiejś rzeczy, choć jest dla was dobra. Być może kochacie jakąś rzecz, choć jest dla was zła. Bóg wie, ale wy nie wiecie!*

Koran 4:89 *Oni by chcieli, abyście byli niewiernymi, tak jak oni są niewiernymi, abyście więc byli równi. Przeto nie bierzcie sobie opiekunów spośród nich, dopóki oni nie wywędrują razem na drodze Boga. A jeśli się odwrócą, to chwytajcie i zabijajcie ich, gdziekolwiek ich znajdziecie! [...]*

[Muslim 001, 0031] *Mahomet: >>Nakazano mi toczyć wojnę przeciwko ludzkości, aż zaakceptuje ona, że nie ma Boga prócz Allaha, a ja jestem jego prorokiem, a także uzna wszystkie moje objawienia. Gdy tak się stanie, będę chronił ich życie i własności, póki szariat nie ustanowi inaczej, a w tym przypadku ich los leży w rękach Allaha<<.*

[Al-Buchari 4, 52, 142] *Mahomet: >>Walka z kafirami w dżihadzie choć przez jeden dzień, jest więcej warta niż cała Ziemia i wszystko co się na niej znajduje. Miejsce w raju mniejsze od pejcza, jest więcej warte niż cała Ziemia i wszystko co się na niej znajduje. Dzienna lub nocna podróż w dżihadzie jest warta więcej niż cały świat i wszystko, co się na nim znajduje<<.*

09.1 OBOWIĄZEK PROWADZENIA DŻIHADU

Dżihad to obowiązek całej wspólnoty muzułmańskiej. Gdy podejmuje go wystarczająco wielu z nich, traci charakter bezpośredniego, osobistego zobowiązania. [...]

[Al-Buchari 4, 52, 96] *Mahomet: >>Każdy kto dostarcza broń dżihadystom zostanie nagrodzony tak jak wojownik; każdy kto dba o podwładnych świętego wojownika zostanie wynagrodzony tak, jak wojownik<<.*

KTO MUSI WALCZYĆ W DŻIHADZIE

09.4 *Wszyscy zdrowi na ciele i umyśle mężczyźni, którzy osiągnęli wiek dojrzały.*

Innym walorem książki *Szariat dla niemuzułmanów* jest myślowe prowokowanie czytelnika. Tak można odebrać – w przekonaniu autorki niniejszej noty – pogląd B. Warnera, który uważa, że w XXI w. w USA szariat jest wprowadzany w życie lub że obowiązuje w coraz większym zakresie (s. 9, 12), oraz że *prawo szariatu zostaje*

wprowadzone w ramach swobody wyznania (s. 50), czego Amerykanie nie dostrzegają. Świadczą o tym następujące działania – żądania muzułmanów, jak pisze B. Warner – *gdy wymaga się od szkół, by wydzieliły pomieszczenie do islamskiej modlitwy, jest to żądanie zastosowania się do prawa szariatu. Gdy muzułmanka nosi chustę na głowie, jest posłuszna prawu szariatu. Gdy nasze gazety odmawiają publikacji duńskich karykatur Mahometa, podporządkowują się tym samym wymaganiom szariatu. Gdy oczekuje się od szpitali, by traktowały muzułmańskie kobiety w szczególny sposób, mamy do czynienia z szariatem. Gdy podręczniki przed wprowadzeniem do szkół są weryfikowane przez organizacje muzułmańskie, odbywa się to w zgodzie z szariatem (s. 9).* To jest zaledwie wierzchołek góry lodowej – alarmuje autor. Każde *islamskie żądanie religijne zawiera element polityczny (s. 48)* i jest nakierowane na podporządkowanie islamowi świata niewiernych.

Czy można przeciwstawić się temu procesowi czy też zagrożeniu? B. Warner uważa, że świat niemuzułmański nie może być pasywny, może wiele zdziałać, a do tego pokonać „przeciwnika” jego własną bronią. Tok rozumowania autora jest następujący:

*Kafirowie nie muszą dostosowywać się do wymagań islamu. Szariat zawiera dwie zasady – wskazówki na wypadek sytuacji, gdy muzułmanie nie mogą praktykować czystej formy islamu pod rządami szariatu. Sytuację taką określa się mianem tayseer, czyli >>zmniejszenie brzemienia<<, bądź też >>ułatwienie<<. **Koran 4:28** Bóg chce wam przynieść ulgę, bo człowiek został stworzony słabym.*

Gdy warunki są trudne, a prawo szariatu nie obowiązuje, muzułmanie mają ułatwione zadanie. Muszą na przykład się modlić i unikać wieprzowiny, ale w niesprzyjających okolicznościach nie wymaga się od nich tak wiele. Tak dochodzimy do koncepcji zwanej darura, czyli >>konieczność<<. Gdy istnieje taka potrzeba, wtedy to co zabronione staje się dozwolone. Gdy muzułmanin jest głodny, a nie ma pożywienia halal (zgodnego z szariatem), może zjeść cokolwiek. Jeśli muzułmanin znajduje się w miejscu, gdzie nie może się modlić, może to zrobić później. Jeśli nie wprowadzono prawa szariatu, muzułmanin może mieć kontakt z wieprzowiną bez żadnych konsekwencji.

f 15.17 Łączenie modlitw (nadrobienie pominiętej modlitwy) jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy dotyczy: [...] (5) Osoby, która obawia się utracić środki do życia.

Innymi słowy, jeśli muzułmanin nie może się modlić w pracy czy w szkole, może to zrobić później. Islamskie żądania są zatem raczej >>zachciankami<<, niż domaganiem się tego, co konieczne. Jeśli ich roszczenia nie są spełnione, ich religia na tym nie cierpi. Kolejny przykład darury dotyczy wykupu ubezpieczenia. W szariacie ubezpieczenie jest zakazane, ale kiedy prawo kafirów wymaga ubezpieczenia samochodu, to sytuacja pozwala muzułmanom dokonać zabronionego zakupu.

Zakazanie prawa szariatu nie jest wymierzone w żadne potrzeby muzułmanów. Ograniczenie dotyczy islamu politycznego, nie zaś jego wymiaru religijnego” (s. 49).

Jak autor widzi wprowadzenie tego zakazu lub ograniczenia? Tego czytelnik się nie dowiaduje, otrzymuje jednak odpowiedź na pytanie: *dlaczego i co każdy kafir (niemuzułmanin) żyjący w XXI w. w Europie i w USA powinien wiedzieć o świętym prawie islamu, aby nie ulegać w życiu publicznym żądaniom stawianym przez zwolenników politycznego islamu?*

Podsumowując podjęte rozważania, należy stwierdzić, że dzieło B. Warnera jest ważną publikacją. Zbiegiem okoliczności pojawiła się w czasie trudnym dla ludzi Zachodu: czasie przybywania do wielu państw Unii Europejskiej tysięcy nielegalnych emigrantów, wśród których dominują muzułmanie uciekający z terytoriów opanowanych przez fundamentalistów islamskich (kraje afrykańskie, Bliski Wschód, Afganistan).

Autorzy

Marek Górka – doktor nauk społecznych, adiunkt na Wydziale Humanistycznym Politechniki Koszalińskiej.

Beata Górowska – doktor nauk społecznych, pracownik Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Magdalena Karolak-Michalska – doktor nauk o polityce, absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Krzysztof Mrozek – doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Dariusz Skrzypiński – doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego.

Anna Umińska-Woroniecka – adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Rafał Więckiewicz – doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” – Instrukcje dla Autorów

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” jest elektronicznym czasopismem naukowym (ISSN: 2084-5294) i z liczbą 8 punktów znajduje się na liście czasopism punktowanych MNiSW (grudzień 2016 r.)

Serdecznie zapraszamy do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką sześć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Stosunki Międzynarodowe oraz Komunikacja polityczna.

Upzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Pragniemy zainteresować Państwa także numerami tematycznymi kwartalnika – informacje o kolejnych wydaniach dedykowanych wybranemu tematowi znajdują się każdorazowo na stronie internetowej Ośrodka ([tutaj](#)) oraz w wysyłanym newsletterze OAP UW.

Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji, prowadzonej w formule *double-blinded*.

Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie www.epolitikon.pl.

Artykuły należy przysyłać **w formacie .doc lub .docx** na adres: epolitikon@oapuw.pl

Układ tekstu:

1.Imię i nazwisko Autora

2.Język publikacji: polski lub angielski

3.Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony

4.Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)

5.Słowa kluczowe: 5

6.Tekst podstawowy: czcionka Calibri „12”, wyjustowany

7.Ustawienia strony: standardowe

8.Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9.Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

10. Bibliografia:

wg wzoru:

P. Bourdieu, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, Warszawa 2011.

11.Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

12. Objętość: od 0,6 do 1 arkusza

13. Wymagania zapory *ghostwriting*¹ i *guest authorship*²

Pragniemy podkreślić, że ***ghostwriting*** i ***guest authorship*** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Po uzyskaniu obu pozytywnych recenzji do proponowanego artykułu należy dołączyć na prośbę Redakcji:

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW ([Instrukcja dla Autorów](#))

Po otrzymaniu informacji o pozytywnej ocenie artykułu przez dwóch Recenzentów oba dokumenty należy przesłać pocztą bądź złożyć w Redakcji Kwartalnika Naukowego „e-Politikon”:

ul. Nowy Świat 69 pok. 215, 00-927 Warszawa

tel. +48 604 737 015, 22 552 37 32

¹ Z ***ghostwriting*** mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wskazania jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z ***guest authorship*** (***honorary authorship***) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo tego jest on autorem/współautorem publikacji.