

UNIWERSYTET PEDAGOGICZNY
im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
Wydział Humanistyczny
Instytut Politologii

mgr Katarzyna Cieszyńska

**GŁOWA PAŃSTWA W PORTUGALII W LATACH 1974-2006:
POZYCJA KONSTYTUCYJNA I MODEL PRZYWÓDZTWA.**

Promotor:
prof. dr hab. Katarzyna Sobolewska-Myślik

Kraków, 2016

SPIS TREŚCI

WSTĘP	4
Rozdział 1.	
Geneza i zarys urzędu prezydenta w Portugalii	12
1.1. Wprowadzenie urzędu prezydenta na mocy konstytucji z 1911 r.....	12
1.2 Urząd prezydenta w okresie <i>Estado Novo</i> (1926-1974)	15
Rozdział 2.	
Urząd prezydenta w kontekście wydarzeń „rewolucji goździków” (1974-1976)	24
2.1 „Rewolucja goździków” – opis wydarzeń przemian demokratycznych w Portugalii	26
2.2 Specyfika tranzycji demokratycznej w Portugalii.....	31
2.3 Znaczenie kwestii ekonomicznych w procesie tranzycji demokratycznej Portugalii	36
2.4 Wpływ środowiska międzynarodowego na dokonanie się tranzycji demokratycznej w Portugalii.....	43
2.5 Problemy Portugalii po tranzycji demokratycznej	45
Rozdział 3.	
Ewolucja pozycji prawno-konstytucyjnej prezydenta w systemie politycznym Republiki Portugalii	53
3.1 Urząd głowy państwa w latach 1976-1982	53
3.1.1 Od porozumienia do uchwalenia konstytucji	53
3.1.2 Problem Rady Rewolucji.....	55
3.1.3 Uprawnienia głowy państwa nadane na mocy konstytucji z 1976 r.	56
3.1.4 Funkcjonowanie systemu władzy określonego w konstytucji z 1976 r.	58
3.2 Zmiana pozycji głowy państwa w ramach nowelizacji konstytucji w 1982 r.....	64
Rozdział 4.	
Wybór na urząd prezydenta, odpowiedzialność i zakres władzy głowy państwa	69
4.1 Zasady wyborcze i wymagania stawiane kandydatom na urząd prezydenta	69
4.2 Kampania wyborcza i tryb przeprowadzania wyborów	71
4.3 Kadencyjność, objęcie i wygaśnięcie urzędu	74
4.4 Odpowiedzialność prezydenta	77
4.5 Zakres władzy głowy państwa	78
4.5.1 Uprawnienia prezydenta w relacjach z parlamentem	79
4.5.2 Uprawnienia prezydenta w stosunku do rządu	80
4.5.3 Kompetencje prezydenta w dziedzinie stosunków międzynarodowych	82

4.5.4	Kompetencje prezydenta w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa	83
4.5.5	Pozostałe uprawnienia prezydenta	84
4.6	Rola prezydenta w kształtowaniu polityki wewnętrznej.....	86
Rozdział 5.		
Znaczenie pozycji prezydenta w kontekście klasyfikacji systemu politycznego		
Portugalii		
		98
5.1	Przegląd koncepcji w literaturze obcej	98
5.2	Przegląd koncepcji w literaturze polskiej	107
Rozdział 6.		
Problematyka przywództwa w ujęciu teoretycznym		
		110
6.1	Pojęcie przywództwa politycznego – trudności definicyjne.....	110
6.2	Teorie przywództwa politycznego	115
6.2.1	Przywództwo polityczne w ujęciu klasyków	115
6.2.2	Współczesne teorie przywództwa politycznego.....	120
6.3	Dorobek polskich badaczy w problematyce przywództwa politycznego	127
6.4	Analiza zagadnień związanych z problematyką przywództwa politycznego	131
6.4.1	Teorie stawania się przywódcą polityczny.....	131
6.4.2	Cechy charakterystyczne przywództwa politycznego	136
6.4.3	Style przywództwa politycznego.....	137
6.4.4	Motywy działalności politycznej przywódców i ich osobowość	139
6.4.5	Typy i poziomy przywództwa politycznego	143
Rozdział 7.		
Prezydenci Republiki Portugalii po 1974 r. – styl sprawowania urzędu.....		
		148
7.1	Prezydentura António dos Santos Ramalho Eanesa.....	148
7.2	Wybór Mário Soaresa na urząd prezydenta Republiki Portugalii.....	158
7.3	<i>Magistratura de influência</i> – „urząd wpływu”	165
7.4	<i>Presidência aberta</i> – „prezydentura otwarta”	171
7.5	Rola prezydenta Soaresa w polityce zagranicznej	179
7.6	„Partyjny” prezydent?	192
7.7	Jorge Sampaio – prezydentura kontynuacji?.....	200
ZAKOŃCZENIE.....		210
BIBLIOGRAFIA.....		219

WSTĘP

Wybuch „rewolucji goździków” 25 kwietnia 1974 r., zainicjowanej przez wojskowych skupionych wokół konspiracyjnego Ruchu Sił Zbrojnych (MFA), zapoczątkował proces przechodzenia Portugalii do reżimu demokratycznego, po wieloletnich autorytarnych rządach António Salazara. Jedną z kluczowych kwestii w budowaniu nowego systemu politycznego Portugalii była pozycja i uprawnienia głowy państwa. W maju 1974 r. tymczasowym prezydentem został generał António Ribeiro de Spínola (dotychczasowy przywódca MFA), we wrześniu zastąpił go generał Francisco da Costa Gomes. Faktyczna władza skupiała się jednak w rękach przywódców MFA, którzy powołali Najwyższą Radę Rewolucji. W jej skład oprócz czołowych dowódców z MFA wchodził prezydent, premier oraz ministrowie-oficerowie. Rządy wojskowych zostały zdyskredytowane w wyborach parlamentarnych, które odbyły się w pierwszą rocznicę przewrotu – zdobyli oni zaledwie 4% głosów przy rekordowej frekwencji wynoszącej 90%¹.

W niecałe dwa lata po wybuchu rewolucji uchwalono nową konstytucję. W pracach nad ustawą zasadniczą kwestię najbardziej problematyczną i delikatną zarazem stanowiła pozycja, jaką miałyby mieć prezydent, zakres jego uprawnień i sposób wybierania. Kluczowe były odpowiedzi na pytania co zrobić, aby głowa państwa nie pełniła tylko funkcji reprezentacyjnej, jak nie dopuścić do tego, aby władza prezydenta nie przerodziła się we władzę autorytarną oraz jakie instrumenty na mocy nowej konstytucji dać prezydentowi, aby mógł on skutecznie i aktywnie działać w ramach nowego systemu politycznego.

Ostatecznie zdecydowano się na silną pozycję głowy państwa, takie rozwiązanie wynikało przede wszystkim z konieczności zrównoważenia roli Rady Rewolucji. Prezydent miał być wyłaniany w wyborach powszechnych i bezpośrednich, co miało mu zapewnić legitymizację do przewodniczenia Radzie Rewolucji. Głowie państwa przyznano uprawnienia związane z powoływaniem i funkcjonowaniem innych organów państwowych, prezydent otrzymał do dyspozycji prawo weta oraz prawo ogłoszenia stanu wojennego i wyjątkowego. 27 czerwca 1976 r. wybrano nowego prezydenta – został nim generał António Ramalho Eanes (dotychczasowy członek Rady Rewolucji), który zwyciężył również w kolejnych wyborach prezydenckich w 1981 r.

¹ T. Wituch, *Historia Portugalii w XX wieku*, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusk, 2000, s.174

W wyniku nowelizacji konstytucji w 1982 r. zniesiono wojskowy organ władzy – Radę Rewolucji. Według Linza to data graniczna dla tranzycji demokratycznej i konsolidacji demokracji w Portugalii². Zlikwidowanie Rady Rewolucji położyło kres szczególnej pozycji sił zbrojnych i było równoznaczne z podporządkowaniem ich władzom cywilnym. W miejsce dotychczasowej Rady Rewolucji powołano Radę Państwa – organ doradczy Prezydenta. Również na mocy nowelizacji konstytucji w 1982 r. zmieniono uprawnienia głowy państwa. Prezydentowi nadano prawo do rozwiązania parlamentu, czego wcześniej nie mógł zrobić bez zgody Rady Rewolucji oraz prawo powoływania premiera i członków rządu na wniosek premiera. Nowelizacja konstytucji w 1982 r. na nowo ukształtowała pozycję głowy państwa w systemie politycznym Portugalii. Prezydent od tamtej pory ma być nie tyle regulatorem władzy, a bardziej neutralnym arbitrem i stróżem konstytucji.

Kolejną ważną datą w budowaniu skonsolidowanej demokracji w Portugalii był rok 1986, kiedy to w wyborach prezydenckich zwyciężył Mário Soares – pierwszy cywilny prezydent wybrany bezpośrednio przez naród po ponad 60 latach rządów sprawowanych przez prezydentów-wojskowych. Dla większości Portugalczyków Soares był przede wszystkim politykiem, który wprowadził kraj do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej a w latach największych przemian politycznych uchronił go przed komunizmem. Wyjątkowość prezydentury Soaresa polegała także na tym, że stworzył on unikatowy styl sprawowania najwyższego urzędu w państwie zwany „prezydenturą otwartą” poprzez dokonywanie konsultacji społecznych w terenie mających na celu nadanie ram programowych krajowej polityce³. Podczas takich wizyt prezydent spotykał się z mieszkańcami danego regionu, dyskutując z nimi na temat ich problemów i potrzeb. Koncepcja „prezydentury otwartej” stanowiła zupełną nowość w portugalskiej polityce i stała się inspiracją dla następców Soaresa. Po zakończeniu drugiej kadencji prezydentury Soaresa w 1996 r. na najwyższy urząd w państwie został wybrany także polityk z obozu socjalistycznego – Jorge Sampaio. W trakcie swej prezydentury skupiał się głównie na kwestiach społecznych i kulturalnych.

² J. Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South Africa and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, USA 1996, s. 124 - 126

³ O. Amorim Neto, M. Costa Lobo, *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*, "European Journal of Political Research" 48/2009, s. 249

Rozważania zawarte w niniejszej pracy obejmują lata 1974 – 2006: od wybuchu “rewolucji goździków” do zakończenia prezydentury Jorga Sampaio. Poniżej przedstawiono kolejnych prezydentów w tym okresie oraz szefów rządów konstytucyjnych.

Prezydent (partia polityczna)	Premier (rok rozpoczęcia rządów)	Partia rządząca	Typ gabinetu
Ramalho Eanes (oficer wojskowy, niepartyjny) I kadencja: 14 stycznia 1976 – 9 marca 1981 II kadencja: 9 marca 1981 – 9 marca 1986	Mário Soares (lipiec 1976)	PS	mniejszościowy
	Mário Soares (styczeń 1978)	PS, CDS	większościowy
	Alfredo Nobre da Costa (sierpień 1978)	rząd ponadpartyjny	mniejszościowy
	Carlos Mota Pinto (listopad 1978)	rząd ponadpartyjny	mniejszościowy
	Carlos Mota Pinto (lipiec 1979)	rząd ponadpartyjny	mniejszościowy
	Francisco Sá Carneiro (styczeń 1980)	PSD, CDS, PPM	większościowy
	Francisco Pinto Balsemão (styczeń 1981)	PSD, CDS, PPM	większościowy
	Francisco Pinto Balsemão (wrzesień 1981)	PSD, CDS, PPM	większościowy
	Mário Soares (czerwiec 1983)	PS, PSD	większościowy
Mário Soares (PS) I kadencja: 9 marca 1986 – 9 marca 1991 II kadencja: 9 marca 1991 – 9 marca 1996	Aníbal Cavaco Silva (listopad 1985)	PSD	mniejszościowy
	Aníbal Cavaco Silva (sierpień 1987)	PSD	większościowy
	Aníbal Cavaco Silva (październik 1991)	PSD	większościowy
Jorge Sampaio (PS) I kadencja: 9 marca 1996 – 9 marca 2001 II kadencja: 9 marca 2001 – 9 marca 2006	António Guterres (październik 1995)	PS	mniejszościowy
	António Guterres (październik 1999)	PS	mniejszościowy
	José Manuel Barroso (kwiecień 2002)	PSD, CDS/PP	większościowy
	Pedro Santana Lopes (lipiec 2004)	PSD, CDS/PP	większościowy
	José Sócrates (marzec 2005)	PS	większościowy

Tabela: Prezydenci i premierzy Republiki Ptorugalii w latach 1974 – 2006; opracowanie własne.

Partie rządzące wyszczególnione w tabeli powyżej:

- PS (*Partido Socialista*) – Partia Socjalistyczna,
- CDS (*Centro Democrático Social*) – Centrum Demokratyczno-Socjalne,
- PP (*Partido Popular*) – Partia Ludowa,
- PSD (*Partido Social Democrata*) – Partia Socjaldemokratyczna,
- PPM (*Partido Popular Monárquico*) – Ludowa Partia Monarchistyczna.

Celem niniejszej pracy jest próba odpowiedzi na pytanie dotyczące pozycji głowy państwa w systemie politycznym Portugalii, roli głowy państwa w procesie konsolidacji demokracji oraz próba określenia modelu przywództwa politycznego sprawowanego przez prezydentów tego kraju. Do znalezienia odpowiedzi na wyżej wymienione pytania posłużyć ma m.in. analiza prawnych instrumentów władzy, jakimi dysponuje głowa państwa oraz określenie stylu przywództwa każdego z dotychczasowych prezydentów w Portugalii w latach 1974 – 2006.

Hipotezy postawione w niniejszym opracowaniu to: działalność głowy państwa miała znaczący wpływ na proces konsolidacji demokracji w Portugalii; urząd głowy państwa nie jest organem jedynie symbolicznym, prezydent pełni rolę strażnika prawidłowego i harmonijnego działania systemu politycznego; dzięki personalnym zdolnościom prezydenta jego rola może wykraczać poza ramy określone w konstytucji.

Pytania badawcze, które pojawiły się w toku pracy dotyczą kwestii tego jak kształtowała się pozycja prawno-ustrojowa głowy państwa w Portugalii oraz jaki jest zakres uprawnień konstytucyjnych głowy państwa. Kolejne pytania odnoszą się do kwestii tego jak określić model prezydentury portugalskiej w latach 1974-2006 i czy występuje zmiana w stylu prezydentury w przypadku reelekcji.

Jak zauważył Burns, „przywództwo należy do najczęściej obserwowanych i najgorzej rozumianych zjawisk na świecie”⁴. Mimo, że na temat modelu przywództwa powstało już wiele prac naukowych, nie ma opracowania, które w sposób kompletny traktowałoby o przywództwie głowy państwa na przykładzie Portugalii.

Jeśli chodzi o dotychczasowy stan badań związanych z podejmowaną problematyką, należy zauważyć, iż w literaturze polskiej nie ma publikacji bezpośrednio poświęconej instytucji prezydenta w Portugalii, w literaturze

⁴ J. Burns, *Leadership*, Harper & Row, New York 1978, s. 2

anglojęzycznej i portugalskojęzycznej istnieją publikacje dotyczące prezydentury poszczególnych przywódców portugalskich po „rewolucji goździków”, jednakże żadna z nich nie ujmuje problematyki w tym zakresie porównawczo.

Analizując dostępną obecnie literaturę przedmiotu można wskazać, iż w Polsce największy dorobek w zakresie problematyki związanej z głową państwa w Portugalii i systemem politycznym tego kraju posiada A. Łabno-Jabłońska, która opublikowała dotychczas następujące prace: *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta w Portugalii*; *Iberyjska droga do demokracji – studium prawno-konstytucyjne*; *O współczesnych tendencjach regulacji pozycji głowy państwa na przykładzie Hiszpanii i Portugalii*; *Od rządów autorytarnych do demokracji parlamentarnej – rewolucja portugalska 1974-1976*; *Parlamentaryzm zrjonalizowany w konstytucjonalizmie portugalskim*; *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Portugalii*; *Prezydent Portugalii w rozwiązaniach konstytucyjnych i w praktyce politycznej (1976-1990)*.

Z najważniejszych opracowań w literaturze portugalskojęzycznej wymienić należy pracę Manuela Braga da Cruz *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*⁵, która stanowi opis procesu tworzenia się instytucji prezydenta we współczesnej Portugalii. Jeśli chodzi natomiast o opracowania dotyczące poszczególnych prezydentów Republiki Portugalii to wymienić należy następujące pozycje: *Eanes: Entre o Ontem e o Amanha*⁶, *Soares – Presidência*⁷, *Com os Portugueses. Dez anos na Presidencia da Republica*⁸.

W literaturze anglojęzycznej w temacie związanym z instytucją głowy państwa w systemie politycznym Republiki Portugalii odnotować należy artykuł O. Amorim Neto i M. Costa Lobo *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*, w którym podjęto rozważania na temat systemu politycznego w Portugalii i pozycji głowy państwa w tym systemie⁹. Przywołać należy również publikację *Politics in Contemporary Portugal: Parties and The Consolidation of Democracy*¹⁰, gdzie znajduje się szczegółowa analiza na temat

⁵ M. B. Cruz, *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, „Análise Social”, nr 29/1994

⁶ B. P. Baldani, *Eanes: Entre o Ontem e o Amanha*, Lisboa 1986

⁷ M.J. Avillez, *Soares – Presidência*, Lisbon 1996

⁸ J. Sampaio, *Com os Portugueses. Dez anos na Presidencia da Republica*, Edicoes Afrontamento, Porto 2005

⁹ O. Amorim Neto, M. Costa Lobo M., *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*, „European Journal of Political Research”, nr 48/2009

¹⁰ T.C. Bruneau, A. Macleod, *Politics in Contemporary Portugal: Parties and The Consolidation of Democracy*, Rienner 1986

przemian demokratycznych w Portugalii. W zakresie rozważań dotyczących systemu politycznego Republiki Portugalii przydatne jest opracowanie *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*¹¹ oraz artykuł A. Siaroffa *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semipresidential and parliamentary distinction*¹².

Jeśli chodzi o literaturę dotyczącą rozważań teoretycznych nad zagadnieniem przywództwa politycznego wykorzystano m.in. pracę pod redakcją J. Szczupaczyńskiego *Władza i społeczeństwo*¹³ oraz opracowanie pod redakcją L. Rubisza i K. Zuby *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*¹⁴. Aspekt przywództwa politycznego z perspektywy psychologii społecznej został opisany głównie na podstawie publikacji U. Jakubowskiej *Przywództwo polityczne*¹⁵.

W przypadku literatury anglojęzycznej i portugalskojęzycznej wszystkie tłumaczenia są tłumaczeniami własnymi autorki.

Metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda porównawcza. W części pracy dotyczącej pozycji konstytucyjnej głowy państwa – jakościowe i ilościowe badanie porównawcze. W części pracy na temat modelu przywództwa – jakościowe badania porównawcze. Celem zastosowanej metody jest ustalenie cech podobnych bądź tożsamyh oraz cech odróżniających porównywanych procesów i zjawisk. Jak zaznacza J. Hopkin, jeśli politologia ma formułować ogólne twierdzenia na temat życia politycznego, porównania są jedyną możliwością testowania takich twierdzeń. Jakościowe strategie porównawcze, odwołujące się do niewielkiej liczby przypadków, mają na celu dążenie do kontroli nad pewnymi zmiennymi i wykrywanie współwystępującej zmienności innych. Jak zauważa autor, te badania często postrzega się jako „miękką” możliwość pod względem metodologicznym, nieuchronnie dostarczających mniej ścisłych wyników niż analiza ilościowa, jednakże jakościowe badania porównawcze skłaniają się ku wyjaśnianiu zjawisk w kategorii połączonego wpływu kilku czynników, a zwykle istnieje za mało przypadków, w których występują

¹¹ M. S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992

¹² A. Siaroff, *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semipresidential and parliamentary distinction*, “European Journal of Political Research”, nr 42

¹³ J. Szczupaczyński (red.) *Władza i społeczeństwo*, tom I i II, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1995 i 1998

¹⁴ L. Rubisz, K. Zuba (red.) *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Toruń 2005

¹⁵ U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, [w:] K. Skarżyska (red.) *Podstawy psychologii polityki*, Poznań 2002

takie kombinacje, by móc przetestować te wyjaśnienia za pomocą metody statystycznej. Zaletą jakościowej strategii porównawczej jest uwzględnianie kontekstu, co jest pomijane w ilościowej strategii porównawczej z powodu przeświadczenia, że jeśli dany związek występuje w wielu różnych kontekstach, to kontekst nie odgrywa wielkiego znaczenia¹⁶.

W niniejszej pracy wykorzystano również metodę historyczną, polegającą na poszukiwaniu i badaniu genezy zjawisk politycznych, poszukiwania związku przyczynowo-skutkowego między zdarzeniami z przeszłości a sytuacją teraźniejszą. Ponadto jak stwierdza A.J. Chodubski: „badania historyczne zjawisk politycznych służą politologii jako substrat hipotez. Historia dostarcza politologii materiału do szerokich generalizacji”¹⁷.

Dobór takich metod badawczych pozwala na realizację celu dysertacji, jakim jest próba odpowiedzi na pytanie dotyczące pozycji głowy państwa w systemie politycznym Portugalii, roli głowy państwa w procesie konsolidacji demokracji oraz próba określenia modelu przywództwa politycznego sprawowanego przez prezydentów tego kraju.

Pierwsze pięć rozdziałów niniejszej pracy traktują o pozycji głowy konstytucyjnej głowy państwa w Republice Portugalii. W pierwszym rozdziale opisano aspekty dotyczące genezy urzędu prezydenta. Istotną kwestią dla zrozumienia pozycji głowy państwa w portugalskim systemie politycznym jest znajomość wydarzeń związanych z przemianami demokratycznymi, które rozpoczęły się wraz z wybuchem „rewolucji goździków” w 1974 r., temu zagadnieniu został poświęcony rozdział drugi. W kolejnym rozdziale podjęto próbę szczegółowego przedstawienia ewolucji pozycji prawno-konstytucyjnej głowy państwa w systemie politycznym Republiki Portugalii w pierwszych latach po obaleniu autorytarnego reżimu i po nowelizacji konstytucji w 1982 r. Następnie poddano analizie zapisy konstytucyjne regulujące kwestie wyboru na urząd prezydenta, odpowiedzialności oraz zakresu władzy głowy państwa – m.in. w relacjach z parlamentem, w stosunku do rządu, w polityce zagranicznej. Rozdział piąty dotyczy rozważań na temat znaczenia pozycji prezydenta w kontekście

¹⁶ J. Hopkin, *Metody porównawcze*, [w:] D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 251–270

¹⁷ A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2006, s. 119-120

klasyfikacji systemu politycznego Portugalii – dokonano przeglądu koncepcji zarówno w literaturze polskiej, jak i obcej.

Kolejna część pracy dotyczy zagadnienia modelu przywództwa w kontekście prezydenta Republiki Portugalii. Zaprezentowano różne ujęcia teoretyczne zjawiska przywództwa politycznego, co stanowi podstawę do rozważań na prezydenturę Mário Soaresa, pierwszego cywilnego prezydenta Republiki Portugalii, polityka, który posiada znaczący wpływ na stworzenie modelu przywództwa głowy państwa w Portugalii. Wynika to z osobistych umiejętności i charakteru Soaresa, jak również z faktu, iż sposób, w jaki pierwsi aktorzy po wejściu w życie danej konstytucji sprawują swoje mandaty kształtuje praktykę kolejnych aktorów. W przypadku Portugalii można stwierdzić, że okresem kształtowania się praktyki politycznego działania był okres rządów prezydenta Soaresa i premiera Cavaco Silvy (lata 1986-1995).

Rozdział 1.

Geneza i zarys urzędu prezydenta w Portugalii

Pomiędzy krótką kadencją pierwszego prezydenta, Manuela de Arriaga (od 24 sierpnia 1911 roku do 29 maja 1915 roku) a prezydenturą obecnej głowy państwa, Aníbala Cavaco Silva, Portugalia przeszła długą drogę od niestabilnego parlamentaryzmu, poprzez okres dyktatury wojskowej i cywilnej, do skonsolidowanej demokracji. W czasie ostatniego stulecia prezydenci portugalscy odegrali mniej lub bardziej znaczące role (w zależności od uprawnień konstytucyjnych i osobistych umiejętności) w procesie kształtowania się systemu politycznego Portugalii i jej pozycji na arenie międzynarodowej.

Rozdział ten opisuje proces ukonstytuowania się urzędu prezydenta w Portugalii oraz rozwój kompetencji głowy państwa w poszczególnych okresach historycznych, począwszy od obalenia monarchii i powołania republiki w 1910 r., poprzez epokę kilkudziesięcioletnich autorytarnych rządów Salazara, aż do rewolucji goździków w 1974 r.

1.1. Wprowadzenie urzędu prezydenta na mocy konstytucji z 1911 r.

Jedną z najważniejszych dat w historii nowożytnej Portugalii jest 5 października 1910 r. – dzień, w którym proklamowano I Republikę Portugalską. Zdarzenie to poprzedzone było procesem rewolucyjnym, podczas którego nastąpił upadek monarchii i władzę stracił ostatni król Portugalii – Manuel II. I Republika Portugalska przetrwała tylko do 1926 r., kiedy to została obalona w wyniku wojskowego zamachu stanu, jednak okres ten stanowił istotną część kształtowania się podwalin nowego systemu.

Jak zaznacza A. Łabno, „Portugalia należy do tych państw, które tworzyły system republikański traktując go jako nowoczesne i postępowe rozwiązanie, zapewniające zarówno zdemokratyzowanie procesu wykonywania władzy politycznej, jak i jej stabilizację”¹⁸. 21 sierpnia 1911 r. parlament wyłoniony w bezpośrednich

¹⁸ A. Łabno, *O współczesnych tendencjach regulacji pozycji głowy państwa na przykładzie Hiszpanii i Portugalii*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych – prof. Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999

i powszechnych wyborach, uchwalił pierwszą w dziejach Portugalii konstytucję republikańską.

Ustawa zasadnicza – tworzona w duchu ideologii liberalizmu demokratycznego – zakładała zasadę suwerenności narodu a ustrój polityczny państwa opierała na systemie parlamentarnym. Konstytucja wprowadzała również zasadę laicyzacji państwa oraz zasadę samorządności lokalnej.

Na mocy konstytucji z 1911 r. stworzono nową instytucję władzy wykonawczej – urząd prezydenta. W myśl zapisów ustawy zasadniczej, głowa państwa nie ponosiła odpowiedzialności politycznej i była wybierana na 4-letnią kadencję przez dwuizbowy parlament¹⁹. Aby zostać wybranym na urząd prezydenta, kandydat musiał uzyskać 2/3 głosów. Jeśli nie udało się to żadnemu pretendentowi w dwóch głosowaniach, dochodziło do trzeciej tury, w której brało udział 2 kandydatów z najwyższym dotychczas poparciem. Zwyciężał kandydat, który uzyskał większość głosów. Parlament mógł także odwołać głowę państwa ze stanowiska większością 2/3 głosów. Prezydent posiadał ograniczone kompetencje, do których należało m.in. prawo promulgacji ustaw parlamentu, powoływanie i odwoływanie ministrów, zwoływanie nadzwyczajnych posiedzeń parlamentu, głowa państwa nie dysponowała jednak prawem weta ustawodawczego. Ponadto, konstytucja nie dawała prezydentowi prawa do rozwiązania parlamentu.

W trakcie 15-letniego istnienia I Republiki rotacja na stanowisku prezydenta była znacząca – w tym okresie najwyższy urząd w państwie piastowało aż 8 prezydentów. Pierwszym prezydentem powołanym na urząd przez parlament w 1911 r. został Manuel de Arriaga, rektor Uniwersytetu w Coimbrze. Wygrał zdecydowaną większością głosów i funkcję szefa państwa pełnił do 1915 r. W swoim inauguracyjnym przemówieniu, Manuel de Arriaga nawoływał do „(...) pojednania, pokoju, ładu, harmonii społecznej rodziny portugalskiej, w imię Wolności, w imię Republiki, w imię naszej Konstytucji”²⁰. Realizacja tego przesłania okazała się niezwykle trudna z powodu narastającej rywalizacji i konfliktów w środowisku politycznym republikańców. Podczas swej prezydentury Manuel de Arriaga współpracował z pięcioma premierami. Nie dotrwał na stanowisku prezydenta do końca kadencji, złożył urząd w wyniku dojścia do władzy skrajnych radykałów. Funkcję Prezydenta

¹⁹ *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp P. Kownacki, J. Miranda, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 9

²⁰ Dane za stroną internetową: www.museu.presidencia.pt

rządu tymczasowego zajął przejściowo Teófilo Braga (od maja do października 1915 r.). Przez ponad 2 lata, do grudnia 1917 r. funkcję prezydenta pełnił Bernardino Machado, były minister spraw zagranicznych i były ambasador Portugalii w Brazylii. Podobnie jak pierwszy prezydent Republiki Manuel de Arriaga, Machado także nie sprawował najwyższego urzędu w państwie przez pełną kadencję – stracił stanowisko w wyniku przewrotu wojskowego przeprowadzonego pod wodzą Sidónio Paisa.

Po dymisji Machado, od grudnia 1917 r. do kwietnia 1918 r. pełniącym obowiązki prezydenta był Sidónio Pais, który propagował program zmian ustrojowych idących w stronę wzmocnienia pozycji prezydenta w systemie politycznym, m.in. poprzez wybór głowy państwa w wyborach powszechnych, a nie poprzez połączone izby parlamentu. Co więcej, według Paisa prezydentowi winno przysługiwać prawo do rozwiązania parlamentu oraz miałyby on pełnić rolę zwierzchnika sił zbrojnych. Prezydent Pais usiłował współpracować z ówczesnym parlamentem, jednak nie było to możliwe z powodu ogromnych różnic i tarć wewnątrz samego parlamentu. Jak zauważa T. Wituch, „tu tkwiło źródło tzw. prezydenccjalizmu (*presidencialismo*), który Paisowi wypominała radykalna opozycja republikańska. Prezydent, chcąc zapewnić państwu funkcjonowanie, musiał rządzić osobiście”²¹. Autor zaznacza, iż jednym z najbardziej nietrafnych działań Paisa było osłabienie policji i tajnych służb, co spowodowało zmniejszenie kontroli głowy państwa nad sytuacją w kraju, a zwłaszcza nad spiskową działalnością opozycji. To mogło mieć bowiem ogromny wpływ na tragiczne zakończenie prezydentury Paisa – 14 grudnia 1918 r. został on zabity na peronie dworca kolejowego w Lizbonie przez „żarliwego republikańczyka w jakobińskim stylu”²². Zabójca prezydenta został aresztowany, jednak nigdy nie ujawniono, czy działał on w pojedynkę i z własnej inicjatywy.

Tragiczna śmierć prezydenta Paisa zapoczątkowała ponad siedmioletni okres destabilizacji na portugalskiej scenie politycznej²³. Nową głową państwa został Canto e Castro, sprawujący urząd do października 1919 r. Okres jego rządów nie zapisał się niczym szczególnym, był on „bezwolnym figurantem”²⁴. Jego mandat naznaczony był ciągłymi rewoltami i próbami przywrócenia monarchii.

Częstym zmianom na stanowisku prezydenta towarzyszyła niestabilność systemu partyjnego wraz z głębokimi konfliktami politycznymi, dodatkowo był to okres

²¹ T. Wituch, *Historia Portugalii...*, ..., op. cit., s. 68

²² Ibidem, s. 69

²³ W okresie od grudnia 1918 r. do maja 1926 r. rząd powoływano aż 27 razy.

²⁴ T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit., s. 71

pogarszającej się sytuacji gospodarczej kraju. W tych okolicznościach doprowadzono do nowelizacji konstytucji w 1919 r. Główną zmianą w ustawie zasadniczej było przyznanie prezydentowi prawa do rozwiązania parlamentu. Wzmocnienie pozycji ustrojowej głowy państwa nie wpłynęło jednak na ogólną poprawę stabilności sceny politycznej.

Następcą Canto e Castro został António José de Almeida, który jako jedyny prezydent I Republiki sprawował swój urząd przez pełną, 4-letnią kadencję. Jego prezydenturę cechowała bierność, stąd też pogląd, iż dzięki temu udało mu się wytrwać na stanowisku pełną kadencję, jednak przyczyniło to się do dramatycznego kryzysu ekonomicznego w państwie (m.in. bankructwa banków, ogromnego deficytu budżetowego, zadłużenia kraju). Okres rządów Almeidy charakteryzował się ciągłymi i poważnymi kryzysami rządowymi (14 szefów rządów w ciągu 4 lat), w trakcie kadencji prezydent dwukrotnie skorzystał z prawa do rozwiązania parlamentu. Niechlubnym wydarzeniem, którym zapisał się prezydent Almeida w historii I Republiki Portugalskiej było mianowanie na urząd premiera Manuela Coelho – dowódcy bojówek, które dokonały zamachu na ówczesnego szefa rządu António Granjo oraz jego ministrów i współpracowników²⁵.

Kolejnym prezydentem w latach 1923-1925 był Manuel Teixeira Gomes. Jego kadencję cechuje narastające rozdrobnienie na portugalskiej scenie politycznej oraz niestabilność rządu. Rozczarowany polityką, dobrowolnie zrezygnował ze stanowiska.

Ostatnim szefem państwa I Republiki Portugalskiej został ponownie Bernardino Machado (uprzednio sprawował on urząd prezydenta w latach 1915-1917).

Konsekwencją pogłębiającego się kryzysu gospodarczego i politycznego był zamach stanu przeprowadzony w 1926 r., który ostatecznie zakończył okres I Republiki Portugalskiej.

1.2 Urząd prezydenta w okresie *Estado Novo* (1926-1974)

W wyniku zamachu stanu dokonanego w 28 maja 1926 r. przez wojskowych władzę objął generał Óscar Carmona (kolejno jako premier, tymczasowy prezydent i prezydent). Przewrót dokonany w maju 1926 r. zapoczątkował okres prawie 50 lat

²⁵ Powierzenie stanowiska szefa rządu Manuelowi Coelho spowodowało zdecydowaną reakcję ze strony Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, do portu w Lizbonie zawinęły eskadry tych państw, nowo wybrany premier ugiął się pod takim naciskiem podając się do dymisji. Zobacz więcej: T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit.

względnej stabilizacji w Portugalii. Największym wyzwaniem dla nowych elit rządzących stało się pokonanie kryzysu gospodarczego w państwie (ogromny deficyt budżetowy grożący bankructwem kraju). Punktem zwrotnym zarówno w sytuacji ekonomicznej Portugalii, jak i w jej dziejach politycznych było powołanie w kwietniu 1928 r. na stanowisko ministra finansów António Salazara. Dotychczas nieznan w świecie polityki, profesor ekonomii na uniwersytecie w Coimbrze, najpierw zażegnał kryzys finansowy w kraju, a następnie rządził Portugalią przez kolejnych 40 lat.

Jako minister finansów, Salazar podjął szereg radykalnych kroków, które w stosunkowo krótkim czasie pozwoliły zażegnać widmo bankructwa państwa: ograniczył liczbę urzędników państwowych, zredukował wydatki wszystkich resortów, zmniejszył liczebność armii, wstrzymał roboty publiczne finansowane ze środków państwowych, a przede wszystkim filarem swych działań w obszarze uzdrawiania sytuacji ekonomicznej uczynił interwencjonizm państwowy. Jak zaznacza T. Wituch, „sukcesy ekonomiczne Portugalii dały Salazarowi pozycję wyjątkową, co tym bardziej zdumiewa, że nie zdobywał on władzy, a niejako mimo woli stał się czołowym jej przedstawicielem”²⁶. Od 1932 r. faktyczna władza spoczęła w rękach António Salazara, który przejął stanowisko premiera i sprawował rządy autorytarne nieprzerwanie aż do 1968 r. Rozważając przyczyny umocnienia się Salazara u steru władzy w tak niezwykłym trybie i na taką skalę, jaką miało to miejsce, należy wskazać przynajmniej trzy zasadnicze powody: sukces polityki ekonomicznej Salazara na stanowisku ministra finansów, powszechne zmęczenie wśród społeczeństwa długotrwałą niestabilnością parlamentarną w latach 1910-1926 oraz wsparcie armii pod przewodnictwem gen. Carmony, która powierzyła Salazarowi zadanie uzdrowienia portugalskiej gospodarki.

11 kwietnia 1933 r. uchwalono kolejną, piątą już, konstytucję, która usankcjonowała system rządów autorytarnych. Jak zauważają P. Kownacki i J. Miranda, konstytucja z 1933 r. była oparta na filozofii politycznej zmierzającej do przezwyciężenia słabości wielopartyjnej demokracji parlamentarnej – fundamentem organizacji politycznej państwa miały być instytucje pośredniczące istniejące między jednostką a państwem: rodzina, kościół, korporacje i samorządy lokalne²⁷. Był to początek „republiki korporacyjnej”, określony w art. 5 konstytucji, założeniem której

²⁶ T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit., s. 94

²⁷ *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, op. cit., s. 10

było współuczestniczenie wszystkich elementów strukturalnych narodu w życiu administracyjnym i stanowieniu praw²⁸. Konstytucja z 1933 r. dała zatem początek Nowemu Państwu (*Estado Novo*), w którym wiodącą rolę odgrywała idea korporacjonizmu²⁹. W praktyce jednak zapisy konstytucji uchwalonej w 1933 r. doprowadziły do powstania scentralizowanych rządów dyktatorskich.

Przyjęcie zasady „silnego państwa”, mającej na celu przewyższenie niestabilności rządów I Republiki, doprowadziło do zdecydowanej przewagi władzy wykonawczej nad władzą ustawodawczą³⁰. De facto władza skupiona była w rękach prezydenta, który ponosił odpowiedzialność jedynie przed narodem oraz dysponował prawem do rozwiązywania i zawieszania działalności parlamentu. Oprócz tego prezydent posiadał również uprawnienie do powoływania premiera i członków rządu, którzy przed nim odpowiadali. Ponadto głowa państwa dysponowała prawem wydawania dekretów z mocą ustaw i prawem weta zawieszającego. Parlament, składający się wyłącznie z przedstawicieli partii rządzącej, stanowił tło dla działalności prezydenta, ograniczał się w swej aktywności jedynie do formułowania ogólnych zasad polityki i ratyfikowania rządowych dekretów. Prezydent pełnił funkcję naczelnego wodza sił zbrojnych. Wybierany był na 7-letnią kadencję w wyborach bezpośrednich, jednak tę zasadę zmieniono w 1959 r., od tamtego momentu głowa państwa była wyłaniana w wyborach pośrednich przez specjalne kolegium wyborcze składające się z obu izb parlamentu i przedstawicieli miast. Organem konsultacyjno-doradczym prezydenta była Rada Państwa (*Conselho do Estado*)³¹, z którą głowa państwa była zobowiązana uzgadniać istotne dekryty, przede wszystkim te związane z funkcjonowaniem parlamentu i bezpieczeństwem państwa.

Mimo zapisów dotyczących głowy państwa, które znalazły się w konstytucji z 1933 r., tworzących podstawy systemu prezydenckiego, praktyka polityczna wskazywała na umacnianie się władzy wykonawczej w rękach premiera³². Choć system

²⁸ Elementy strukturalne narodu (określenie zawarte w art. 102 konstytucji z 1933 r.) miały być reprezentowane pośrednio lub bezpośrednio poprzez powołaną Izbę Korporacyjną.

²⁹ W Portugalii istniały długie tradycje korporacyjne, budowane głównie przez zrzeszających się rybaków oraz producentów win. Portugalski system korporacyjny opierał się na założeniu, że sfera pracy, przedsiębiorczości, produkcji i życia zbiorowego powinny być zorganizowane w duchu współpracy, a nie walki klasowej. Zob. więcej: T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit., s. 99-101

³⁰ *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, op. cit., s. 10

³¹ W skład Rady Państwa wchodził: premier, przewodniczący obu izb parlamentu, prezes Sądu Najwyższego (*Supremo Tribunal*), prokurator generalny oraz 5 członków dożywotnio mianowanych przez prezydenta.

³² I. Bokszczanin, *Prezydent Republiki Portugalskiej*, op. cit., za: A. Moreira, *El régimen: Presidencialismo del Primer Ministro*, „Revista de estudios políticos”, nr 60-61/1988, s. 21-28

rządów António Salazara zrywał z zasadami liberalizmu, społeczeństwo portugalskie te zmiany przyjęło przychylnie, upatrując w nich zapowiedzi stabilizacji i wzrostu poziomu życia. Ponadto, jak podkreśla T. Wituch, autokratyzm Salazara posiadał pewne niezwykle cechy, które sprzyjały stabilizacji Nowego Państwa – „Salazar (...) dzielił władzę z armią, (...) zmiany ustrojowe wprowadzał stopniowo. Ewolucja ta nosiła wszelkie znamiona rewolucji konserwatywnej: powrotu do tradycji i normalności, a odwrotu od abstrakcyjnych doktryn. Normalizacja w stosunkach z Kościołem katolickim, nawiązywanie do tradycji narodowych, eksponowanie roli rodziny, społeczności lokalnych lub zawodowych – wszystko to nadawało zmianom ustrojowym cechę swojskości i naturalności. Należy też pamiętać, że w pierwszych dwóch dekadach rządów Salazara represyjność systemu była niewielka”³³.

Prezydent Carmona odegrał kluczową rolę w trudnym procesie instytucjonalizacji Nowego Państwa działając na rzecz Salazara. To Carmona powołał Salazara w 1928 r. na stanowisko ministra finansów a 4 lata później powierzył mu również funkcję szefa rządu. Kiedy nowy reżim ustabilizował się i został formalnie zatwierdzony poprzez nową konstytucję w 1933 r. ingerencja Carmony w bieżące sprawy państwa nieco zmalała lecz ciągle działał na rzecz konsolidacji reżimu.

W 1935 r. parlament ponownie wybrał na stanowisko prezydenta gen. Óscara Carmonę, który sprawował funkcję głowy państwa aż do 1951 r. Jednak pierwszoplanową rolę na portugalskiej scenie politycznej dalej pełnił Salazar, zapewniając Portugalii stabilizację i dostatek w niespokojnych czasach nękających kontynent europejski – najpierw podczas wojny domowej w Hiszpanii w latach 1936-1939, potem w trakcie II wojny światowej. Jednocześnie był to trudny okres w relacjach między Salazarem a Carmoną, bowiem mieli oni różne zapatrywania na ówczesną sytuację Portugalii w kontekście wojennych wydarzeń, zwłaszcza dotyczącą kwestii eksportowania wolframu do nazistowskich Niemiec oraz zezwolenia aliantom na stworzenie bazy na Azorach. Te dwie kluczowe sprawy zostały jednak załatwione przez Salazara po myśli aliantów, co też załagodziło jego relacje z Carmoną. Ze względu na swoje położenie geograficzne Portugalia nie mogła pozostać nie zaangażowana w wydarzenia wojny domowej w Hiszpanii, chociaż formalnie zachowała neutralność. Głównym celem reżimu Salazara było oddalenie niebezpieczeństwa przerzucenia działań wojennych na terytorium Portugalii.

³³ T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit., s. 103.

Wydarzenia w Hiszpanii sprawiły, że Portugalia weszła w lata specyficznej, wojennej koniunktury handlowej, która utrzymała się aż do roku 1945. Przez zmodernizowane porty portugalskie przewożono liczne dostawy, najpierw dla zwolenników generała Franco, potem do państw zaangażowanych w II wojnę światową. (Po wybuchu II wojny światowej, Portugalia 4 września 1939 r. oficjalnie ogłosiła neutralność). Portugalia była czołowym producentem wolframu, dostarczając ten surowiec zarówno do III Rzeszy, jak i Wielkiej Brytanii oraz Francji. Ponadto atutem Portugalii były bazy morskie na Atlantyku, które w okresie wojny miały strategiczne znaczenie. Podsumowując, w okresie II wojny światowej polityka prowadzona przez Salazara zapewniła Portugalii pokój oraz wysokie korzyści polityczne i ekonomiczne.

W okresie powojennym największą próbą dla reżimu Salazara okazała się śmierć prezydenta Carmony w 1951 r. Jak zauważa T. Wituch, „to, co zazwyczaj określa się mianem salazaryzmu lub dyktaturą Salazara, funkcjonowało tylko pod warunkiem zgodności między premierem a prezydentem. A trzeba zaznaczyć, że prezydent Carmona nie był bynajmniej figurantem, kukłą w rękach Salazara, jak przedstawiała to propaganda wroga premierowi. Szczególnie wiele rozdzźwięków wystąpiło między obu politykami po kolejnej reelekcji Carmony w 1942 r.”³⁴.

Stosunek Salazara do prezydenta Carmony nacechowany był pewnego rodzaju sympatią, ale też i nieufnością, co oddaje opinia Salazara na temat Carmony, o którym powiedział: „Księżę. Uroczą, atrakcyjną i przemiłą postać (...) przez długie lata wspólnej pracy nigdy nie byłem pewien czy był po mojej stronie. Jestem nawet przekonany, że przez większość tego czasu nie był”³⁵. W rzeczywistości Carmona nie popierał Salazara w sposób bezwarunkowy, ale przez cały czas dobre relacje między tymi dwoma politykami były podtrzymywane, gdyż zapewniało im to wzajemne korzyści. Widoczny był pewien dystans między Salazarem a Carmoną w sferze publicznej – Salazar nigdy nie uczestniczył w ceremoniach, na których obecny był prezydent. Óscar Carmona wydawał się być idealnym rozwiązaniem dla ówczesnego reżimu w trzech najważniejszych sferach jego funkcjonowania: relacjach między wojskowymi, stosunkach między wojskiem a klasą polityczną oraz relacjach między monarchistami a republikanami. Carmona i Salazar żyli w pewnego rodzaju politycznej symbiozie – mieli świadomość, że są sobie nawzajem potrzebni, Salazar nie

³⁴ T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit., s. 136

³⁵ F. Nogueira, *Um Político Confessa-se*, Livraria Civilização Editora, 1987, s. 179

zaryzykował usunięcia Carmony ze stanowiska prezydenta a Carmona nie odważył się nigdy na próbę odebrania władzy Salazarowi.

Carmona zmarł w trakcie sprawowania swej czwartej kadencji, został pochowany w Panteonie Narodowym podczas państwowego pogrzebu z wszelkimi honorami. Był głową państwa przez niemalże ćwierć wieku – sprawował urząd prezydenta przez najdłuższy okres w nowożytnej historii Portugalii. Po śmierci Carmony konieczne było przeprowadzenie wyborów, które odbyły się 22 lipca 1951 r. Kandydatem opozycji był Manuel Quintão Meireles, były minister, który jednak wycofał się z wyścigu wyborczego w dniu wyborów. Kandydatem lewicy był Ruy Luís Gomes, uznany profesor matematyki, został on jednak wykluczony przez Sąd Najwyższy z możliwości starania się o urząd prezydenta z powodu jawnego sympatyzowania z komunizmem. Nowym prezydentem został wybrany kandydat rządowy – Francisco Craveiro Lopes, wojskowy, były Gubernator Generalny Portugalskich Indii. Jak zauważa T. Wituch, „można to potraktować jako kolejny przejaw dyktatorskich metod Salazara, jak zgodnie orzekła filokomunistyczna propaganda, ale trzeba pamiętać, że kandydaci rządowi niezawodnie wygrywali wybory w Portugalii także w latach 1910-1926, a więc w czasach wolności demokratycznej, tak chętnie przeciwstawianych Salazarowi”³⁶.

Nazwisko Craveiro Lopesa jako kandydata na urząd prezydenta pojawiło się przypadkowo – na następcę Carmony potrzebny był ktoś, kto potrafiłby się odnaleźć w dość napiętej sytuacji politycznej, spowodowanej zarówno postawą opozycji, jak i wojskowych, coraz częściej podnosiły się bowiem głosy o pozbawieniu Salazara jego pozycji. W tym okresie Lopes nie był postacią powszechnie znaną, miał opinię człowieka wolnego od politycznych manipulacji, dlatego też wydawał się być właściwym kandydatem na prezydenta. Kiedy Lopes wygrał wybory nikt nie przypuszczał, iż jego prezydentura może być problematyczna dla ówczesnego reżimu, jednak tarcia między nowo wybranym prezydentem a Salazarem zaczęły się od pierwszych dni jego urzędowania. Relacje pomiędzy Lopesem a Salazarem były chłodne i formalne, wraz z upływem czasu Lopes czuł narastającą niemoc i upokorzenie – wszelkie jego projekty były odrzucane lub odkładane, jego nawoływania kierowane do rządu były ignorowane. Lopes, jako były żołnierz, czuł się zawsze człowiekiem czynu, tymczasem osadzony został w roli pasywnego elementu dekoracyjnego reżimu

³⁶ T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit., s. 137

Salazara. Lopes nie chciał być jedynie marionetką w rękach Salazara, dlatego też urząd prezydenta sprawował tylko do końca kadencji³⁷.

Kolejne wybory prezydenckie przeprowadzono w 1958 r. Kandydatem na urząd prezydenta wskazanym przez Salazara został Américo Tomás, wieloletni minister marynarki wojennej. Jego kontrkandydatem był gen. Humberto Delgado, zagorzały przeciwnik Salazara. Wsławił się on kontrowersyjną wypowiedzią podczas jednej z konferencji prasowych w trakcie kampanii wyborczej – na pytanie, jaki będzie jego stosunek do Salazara w przypadku wygrania wyborów prezydenckich, Delgado odpowiedział: *obviamente, demito-o!*, co w wiernym tłumaczeniu znaczy: „oczywiście, zdymisjonuję go!”, a w wolnym tłumaczeniu „oczywiście, wyleję go (z pracy)!”. To m.in. dzięki tej wypowiedzi zyskał przydomek *general sem medo*, czyli „nieustraszony generał”. W kampanii wyborczej Delgado widowiskowo nawoływał do zniesienia cenzury i zlikwidowania policji politycznej, demagogicznymi hasłami zdobywał kolejnych zwolenników, cieszył się też uznaniem zachodniej opinii, która widziała w nim uosobienie zmian po trwającym od prawie 30 lat reżimie Salazara. Niemniej jednak, w głosowaniu przeprowadzonym 8 czerwca 1958 r. zwyciężył Américo Tomás, Delgado uzyskał jedynie ok. 25% głosów. Kandydat opozycji zakwestionował wyniki wyborów, a kilka miesięcy później został zwolniony z armii portugalskiej i wyemigrował do Brazylii³⁸. Tomás natomiast sprawował urząd prezydenta nieprzerwanie do 1974 r., było to możliwe dzięki wprowadzeniu w 1959 r. poprawki do konstytucji dotyczącej wyboru głowy państwa – odtąd prezydent miał być wyłaniany nie przez ogół obywateli w powszechnych wyborach, lecz poprzez połączone izby parlamentu. To zapewniło Tomásowi ponowny wybór na prezydenta w roku 1965 oraz 1972. Biorąc pod uwagę okoliczność, że w tym czasie Portugalia była faktycznie rządzona przez autorytarny reżim Salazara, stanowisko prezydenta ograniczało się jedynie do roli figuranta i pełnienia funkcji reprezentacyjnych podczas różnych uroczystości. Dodatkowo, brak zdolności oratorskich sprawił, że Tomás stał się częstym obiektem żartów. W ciągu prawie 16 lat sprawowania funkcji najwyższego dostojnika

³⁷ W 1961 r. Lopes brał udział w nieudanej próbie wojskowego obalenia Salazara, co stanowiło jawną demonstrację jego stosunku do ówczesnego reżimu. Zobacz więcej: T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit.

³⁸ Delgado został zamordowany w 1965 r. przez tajną policję reżimu Salazara, próbując przedostać się potajemnie do Portugalii przez hiszpańską granicę. Jako ciekawostkę należy zaznaczyć fakt, iż podczas śledztwa mającego na celu wyjaśnienie okoliczności śmierci Delgado, jego rodzinę reprezentował (zdobywając tym samym rozgłos), adwokat i działacz socjaldemokratyczny – Mário Soares, późniejszy prezydent Portugalii. Zobacz więcej: T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit.

narodu, Tomás użył swych prezydenckich uprawnień tylko raz – do odwołania z urzędu Salazara, który został ubezwłasnowolniony ze względów zdrowotnych, po doznaniu poważnego udaru we wrześniu 1968 r. Prezydent mianował wówczas nowym premierem Marcello Caetano. W okresie rządów Caetano, Tomás zerwał z tradycją „dekoracyjnej roli prezydenta” i przyjął postawę bardziej aktywnej, m.in. w sferze polityki zagranicznej. Tomás był raczej sceptyczny wobec reformatorskich zapędów Caetano, prezydent uważał, że największą wagę należy przywiązywać do kwestii utrzymania terytoriów zamorskich Portugalii, od tego uzależniał przetrwanie reżimu – to różniło ówczesnych dwóch najważniejszych polityków.

Tomása od poprzedników odróżniał fakt, że mimo wieloletniego sprawowania urzędu, pozostał on w swej prywatnej rezydencji i nigdy nie zamieszkał w oficjalnej siedzibie prezydenta – w Pałacu Belém, korzystając z niego tylko w charakterze biura oraz podczas oficjalnych uroczystości. Rządy Américo Tomása zakończyły się wraz z wybuchem „rewolucji goździków” w 1974 r.³⁹

Podsumowanie

Rewolucja republikańska w październiku 1910 r. wprowadziła Portugalię na drogę demokracji parlamentarnej, dając jednocześnie początek nowej instytucji władzy wykonawczej w postaci urzędu prezydenta. Według nowej konstytucji uchwalonej w 1911 r. prezydent Republiki miał sprawować rozległe funkcje, jednak jego rzeczywiste kompetencje były mocno ograniczone, zwłaszcza względem parlamentu. Głowa państwa nie dysponowała prawem weta ustawodawczego i nie posiadała prawa do rozwiązania ciała ustawodawczego, co jest zwłaszcza znamienne w kontekście uprawnienia parlamentu do odwołania prezydenta. Pozycja prezydenta sprowadzała się wówczas głównie do sprawowania roli reprezentanta państwa i uczestniczenia w polityce zagranicznej, m. in. poprzez ratyfikowanie traktatów i umów międzynarodowych zatwierdzonych wcześniej przez parlament⁴⁰.

Okres istnienia I Republiki to czas niespokojnych i czasami wręcz dramatycznych zmian na stanowisku prezydenta. Po dwóch pierwszych prezydentach Republiki, Manuelu de Arriaga i Bernardino Machado, z których żaden nie sprawował pełnej kadencji z powodu tarć politycznych, kadencja kolejnego prezydenta, który

³⁹ Américo Tomás został wygnany najpierw na Maderę, a następnie do Brazylii. Powrócił do Portugalii w 1980 r. za zgodą ówczesnego prezydenta Eanesa. Zobacz więcej: T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit.

⁴⁰ A. Freire, A. Costa Pinto, *O poder presidencial em Portugal*, Dom Quixote, Lisboa, s. 18

zdołał w wyniku przewrotu – Sidónio Paisa, została również przerwana przez jego tragiczną śmierć w zamachu. Od tego momentu destabilizacja polityczna zaczęła narastać, a towarzyszył temu pogłębiający się kryzys ekonomiczny. To doprowadziło do zamachu wojskowego w maju 1926 r., który obalił republikę i był początkiem głębokich zmian systemowych w Portugalii.

Kolejne lata upłynęły w Portugalii pod znakiem panowania Salazara i budowania *Estado Novo*, z prezydentem Carmoną w tle. Okres rządów Salazara (1928-1968) w literaturze portugalskiej określany jest mianem „dyktatury bez dyktatora”⁴¹. System zbudowany przez Salazara stanowił niewątpliwie system autokratyczny, jednak daleki był on od ówczesnych dyktatur Mussoliniego, Stalina czy Hitlera. Istotną datą epoki *Estado Novo* był rok 1933, w którym uchwalono nową konstytucję. Przyjęta ustawa zasadnicza nadawała szersze kompetencje głowie państwa definiując w ten sposób silniejszą pozycję prezydenta w systemie politycznym. Prezydent miał być wyłaniany w powszechnym głosowaniu, kadencja prezydenta uległa wydłużeniu do 7 lat. Uprawnieniem głowy państwa było m.in. powoływanie szefa rządu i ministrów, kierowanie polityką zagraniczną, negocjowanie traktatów międzynarodowych, w odróżnieniu od okresu I Republiki prezydent mógł rozwiązać parlament. Ówczesny prezydent Carmona zadowolili się rolą symbolicznego, formlanego zwierzchnika państwa rezygnując dobrowolnie z rzeczywistej władzy na rzecz Salazara.

Jedną z najbardziej znaczących zmian w okresie *Estado Novo* była decyzja pozwalająca na istnienie legalnej opozycji. W wyborach na urząd prezydenta w 1958 r. kandydatura Humberto Delgado była podstawą nowej alternatywy jako metody wyboru głowy państwa. Nowelizacja konstytucji w 1959 r. wprowadziła znaczącą zmianę w kwestii wyboru prezydenta – odtąd miał on być wyłaniany nie w powszechnym głosowaniu, a poprzez deputowanych zasiadających w parlamencie. Najbardziej znaczącym aktem działalności ostatniego prezydenta okresu *Estado Novo*, Américo Tomása, było odwołanie ze stanowiska premiera Salazara, który nie był zdolny do dalszego pełnienia urzędu z powodów zdrowotnych. Jednak urząd prezydenta podczas sprawowania funkcji szefa rządu przez Caetano nadal pozostał w konwencji przewidzianej przez projekt polityczny Salazara. Nową epokę w politycznej historii Portugalii otworzyły dopiero wydarzenia „rewolucji goździków w 1974 r.

⁴¹ A. Freire, A. Costa Pinto, *O poder ...*, op. cit, s. 18

Rozdział 2.

Urząd prezydenta w kontekście wydarzeń „rewolucji goździków” (1974-1976)

Niezwykle istotną kwestią dla zrozumienia tego, jaka jest pozycja głowy państwa w systemie politycznym Portugalii i jaką rolę odgrywa głowa państwa w procesie konsolidacji demokracji, jest analiza przemian demokratycznych, które rozpoczęły się w 1974 r. Rozdział ten zawiera szczegółowy opis wydarzeń „rewolucji goździków”, która wybuchła w kwietniu 1974 r., wyjaśnia jaka była geneza rewolucji, jakie czynniki miały wpływ na demokratyczne przemiany oraz na czym polegała specyfika tych przemian, które dokonały się w Portugalii. Dodatkowo, w niniejszej części opracowania znajduje się zarys problemów wynikłych z procesu przemian demokratycznych, z którymi musiały zmierzyć się elity i społeczeństwo.

Dla opisanego przemian systemowych, które nastąpiły w Portugalii użyty został termin „tranzycja demokratyczna”. Termin tranzycja pochodzi z języka angielskiego, gdzie *transition* znaczy „przemiana”, „przejście”. Według autorki jest to najlepszy termin oddający znaczenie procesu przemian systemowych, jednocześnie rozwiązujący wątpliwości względem terminologii procesu przejścia od systemu niedemokratycznego do systemu demokratycznego. Jak bowiem stwierdził Samuel Huntington, „z przyczyn które niewątpliwie głęboko zakorzenione są w naturze ludzkiej, naukowcy częstokroć wyrażają te same idee za pomocą różnych pojęć [...]. Stosujemy odmienną terminologię opisując te same procesy”⁴². Pojęcia tranzycji demokratycznej używa właśnie Huntington w odniesieniu do zjawiska przemian określanych przez niego jako „trzecia fala demokratyzacji”. Za początek trzeciej fali demokratyzacji Huntington wskazuje właśnie obalenie autorytarnego reżimu Caetano w Portugalii w 1974 r.

Pojęciem tranzycji demokratycznej posługuje się także Juan Linz pisząc, iż „jest [ona] całkowita wtedy, gdy zostało osiągnięte wystarczające porozumienie odnośnie procedur politycznych do stworzenia rządu wybranego w wyborach, kiedy rząd dochodzi do władzy, która jest bezpośrednim rezultatem wolnego i pluralistycznego głosowania, kiedy ten rząd *de facto* ma uprawnienia do tworzenia nowej polityki i kiedy

⁴² S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 122

władza wykonawcza, ustawodawcza i sędziowska tworzone przez nową demokrację nie muszą dzielić władzy z innymi organami *de jure*”⁴³.

Jeśli chodzi natomiast o dobór czynników mających wpływ na dokonanie się tranzykcji demokratycznej w Portugalii, które zostały opisane w niniejszym rozdziale, to podstawą teoretyczną do doboru zmiennych stanowiła praca Tatu Vanhanena, fińskiego politologa, który analizuje dotychczas przedstawione teoretyczne interpretacje procesu demokratyzacji. Jak zauważa autor, współcześni politolodzy i socjolodzy wyjaśnili problem demokratyzacji z wielu różnych perspektyw, dochodząc do różnych wniosków dotyczących czynników mających wpływ na proces demokratyzacji. Vanhanen, cytując Thomasa Sanctona, stwierdza, że większość politologów zgadza się co do tego, że pewne warunki są niezbędne do dokonania się procesu demokratyzacji. Wśród nich są: „znacząco wysoki poziom rozwoju gospodarczego, silna klasa średnia, tradycja tolerancji i poszanowania jednostki, obecność niezależnych grup społecznych i instytucji, gospodarka zorientowana rynkowo i obecność elit gotowych do oddania władzy”⁴⁴. Sformułowania Sanctona są odbiciem centralnych argumentów paradygmatu rozwoju. Jednakże, wielu badaczy nie zgadza się, przynajmniej częściowo, z tymi argumentami. Biurokratyczny autorytarny model Guillermo O’Donnella podważa teorię rozwoju poprzez twierdzenie iż, modernizacja w Ameryce Łacińskiej zbiega się z wyłonieniem się nowego typu reżimu autorytarnego. Inni badacze (np. Dahl, Diamond) podkreślają, że proces demokratyzacji jest związany z różnymi czynnikami przyczynowymi, włączając czynniki historyczne, strukturę i warunki społeczne, rozwój ekonomiczny, czynniki zewnętrzne, kulturę polityczną i przywództwo polityczne. Raymond Gastil udowadnia usilnie, iż demokratyzacja może zależeć bardziej od dyfuzji idei demokratycznych niż czynników socjo – ekonomicznych. Guillermo O’Donnell i Philippe Schmitter zwracają uwagę na decydującą rolę przywódców politycznych w końcowej fazie tranzykcji z rządów autorytarnych do rządów demokratycznych⁴⁵.

Jak wynika z rozważań Vanhanena, w badaniach dotyczących zjawiska demokratyzacji wspólnym motywem wydaje się być to, że pojawienie się demokracji nie może być wyjaśnione przez żaden pojedynczy czynnik. Proces demokratycznej przemiany jest procesem złożonym, wiele różnych czynników może wpływać na możliwość ustanowienia i utrzymania instytucji demokratycznych w danym kraju. Do

⁴³ J. Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South Africa and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, USA 1996, s. 3

⁴⁴ T. Vanhanen, *Prospects of Democracy. A Study of 172 Countries*, Routledge, Londyn 1997, s.11

⁴⁵ Ibidem, rozdział 1

najczęściej wymienianych przez badaczy czynników mających wpływ na proces tranzykcji demokratycznej należą m. in.: poziom rozwoju gospodarczego, struktury społeczne, czynniki zewnętrzne, efekt wzorowania. Właśnie te zmienne zostały uwzględnione w rozważaniach nad tranzycją demokratyczną w Portugalii przedstawionych poniżej.

2.1 „Rewolucja goździków” – opis wydarzeń przemian demokratycznych w Portugalii

„Nowe Państwo” – tak określa się Portugalie w latach 1933-1974, pod autorytarnymi rządami Antonio Salazara i Marcelo Caetano. Nowe zasady portugalskiego koropacjonizmu zostały uznane w formie konstytucji, którą przyjęto w drodze plebiscytu 12 marca 1933 r. Pomimo kilkakrotnie modyfikowanej konstytucji, nakreślone w niej zasady dyktatury Salazara obowiązywały przez niemal 40 lat, aż do momentu wybuchu rewolucji kwietniowej w 1974 r.

Podczas rządów Salazara istnienie legalnej opozycji było niemożliwe. W podziemiu działały jednak zdelegalizowane partie polityczne, na czele z Portugalską Partią Komunistyczną. Opozycja działała na kilku płaszczyznach: udzielając poparcia dla kontrkandydata na prezydenta w czasie kampanii wyborczej, przeprowadzając różnego rodzaju akcje terrorystyczne i zamachy, inicjując rebelie i spiski wojskowe. Autorytarne rządy Salazara zostały przerwane przez jego zły stan zdrowia 28 lipca 1970 r. Kontynuatorem rządów profesora ekonomii z Coimbry, jak mówiono o Salazarze, został profesor prawa Marcelo Caetano. Następcy Salazara nie pomogły ustępstwa na rzecz wielkiej oligarchii finansowej, wprowadzenie do rządów specjalistów i inne namiastki głębszych zmian życia społecznego. Nie pomogły też pozorne kroki zmierzające w kierunku liberalizacji zasad życia politycznego: ogłoszenie częściowej amnestii dla więźniów politycznych, ograniczenie cenzury. Opozycja zyskiwała coraz liczniejsze grono zwolenników i coraz częściej dawała o sobie znać, żądając zmiany systemu politycznego w kraju, jak i szybkiej dekolonizacji terytoriów zamorskich.

Cechą charakterystyczną niedemokratycznego reżimu w Portugalii był brak nowatorskiego przywódcy, który wziąłby znaczący udział w zainicjowaniu demokratycznej tranzykcji. Dlatego też najstarsza dyktatura Europy Zachodniej została obalona przez grupę młodszych stopniem służbowym funkcjonariuszy wojskowych, których status i morale były zniszczone a ich postawa radykalizowana przez wojny

kolonialne toczące się w Angoli, Mozambiku i Gwinei – obalili oni rząd, który nie potrafił, bądź nie chciał zakończyć wojen kolonialnych. Przewrotu dokonano rankiem 25 kwietnia 1974 r. – termin ten został poniekąd mimowolnie wyznaczony przez NATO, gdyż właśnie na ten dzień zostały zaplanowane manewry flot sojusznicych na Atlantyku, co wiązało się z koniecznością gotowości portugalskich sił zbrojnych. Pod pozorem przygotowań do manewrów NATO, konspiracyjny Ruch Sił Zbrojnych zmobilizował wojskowych do przewrotu. Tuż przed godziną siódmą rano wojsko przejęło dowództwo nad dwoma najważniejszymi i największymi miastami portugalskimi – Lizboną i Porto. Kilkadziesiąt minut później w radio nadano komunikat informujący obywateli o przejściu władzy przez wojskowych. Funkcjonariusze MFA zaarrestowali prezydenta, premiera i ministrów. Prawie natychmiastowo masowe tłumy wypełniły ulice wspierając funkcjonariuszy wojskowych, czego symbolem stały się goździki wkładane w lufy ich karabinów – w ten to właśnie sposób „rewolucja goździków” stała się niejako uprawomocniona i nieodwracalna jednocześnie.

Według Mieczysława Gajewskiego rewolucję portugalską można podzielić na trzy etapy⁴⁶. Pierwszy etap przypada na okres od 25 kwietnia do 28 września 1974 roku, czyli okres od obalenia faszystów do udaremnienia prawicowego zamachu stanu i dymisji generała Spinali. Etap ten określany jest jako stadium defaszystacji, zaawansowania procesu demokracji oraz podjęcia decyzji o przeprowadzeniu dekolonizacji. Etap drugi miał miejsce od września 1974 – dymisji generała Spinali, do dnia 25 kwietnia 1975 – pierwszych demokratycznych wyborów do Zgromadzenia Narodowego. Przeprowadzono wówczas dekolonizację, a przede wszystkim zainicjowano głębokie antymonopolowe, antylatyfundialne przedsięwzięcia. Etap trzeci rewolucji portugalskiej to okres od wyborów do Konstytuanty 25 kwietnia 1975 roku, kiedy to zaostrzyła się walka klasowa i walka o władzę, proces polaryzacji politycznej w armii i w partiach politycznych pogłębił się⁴⁷.

Dla pierwszego etapu rewolucji portugalskiej charakterystyczna była kluczowa pozycja ponadpartyjnego Ruchu Sił Zbrojnych (*Movimento das Forças Armadas* –

⁴⁶ M. Gajewski, *Republika Portugalska*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1980, cyt. za: T. Iwiński, *Portugalia, bilans okresu profaszystowskiego*, „Nowe Drogi” 1/1977, s.118

⁴⁷ Porównaj opis wydarzeń rewolucyjnych i kształtowania się sceny politycznej: L.S. Graham, *Redefining the Portuguese Transition to Democracy*, str. 284 - 295, [w:] J. Higley, R. Gunther, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1992 oraz D. Nataf, E. Sammis, *Classes, Hegemony, and Portuguese Democratization*, s. 73 – 123, [w:] R. Chilcote, *Transition from Dictatorship to Democracy: Comparative Studies of Spain, Portugal, and Greece*, New York: Taylor & Francis, 1990

MFA). 25 kwietnia 1974 roku stacjonujące w Lizbonie jednostki wojskowe pod dowództwem działających w konspiracyjnym ruchu oficerów zajęły rozgłośnie radiową i przedstawiciele MFA obwieścili tą drogą rozpoczęcie rewolucji. Po obaleniu rządu grupa oficerów kierująca zamachem utworzyła Komitet Ocalenia Narodowego (*Junta de Salvação Nacional*), który przejął władzę w kraju i miał ją sprawować do czasu utworzenia Konstytuanty i wyboru nowego prezydenta. Na czele komitetu stanął generał Antonio de Spínola. António de Spínola był uznaną postacią w armii, renomę zdobył już podczas udziału w II wojnie światowej. Międzynarodowy rozgłos przyniosła mu w 1969 r. wypowiedź dla amerykańskich mediów o konieczności udziału NATO w wysiłku zbrojnym w Afryce. W 1974 r. wydał książkę „Portugal o e Futuro”, która odbiła się głośnym i szerokim echem z powodu zawartej w niej krytyki istniejącego systemu politycznego. Po tej publikacji Spínola utracił stanowisko zastępcy szefa Sztabu Generalnego, ale stał się faktycznym przywódcą rewolucyjnego Ruchu Sił Zbrojnych.

Wielotysięczne manifestacje ludności w całej Portugalii wyrażały aprobatę dla nowego porządku. Komitet Ocalenia Narodowego działał poprzez wydawanie dekretów, na mocy jednego z nich rozwiązano dotychczasowe Zgromadzenie Narodowe i Radę Państwa oraz usunięto z urzędu Caetano i prezydenta Americo Thomasa. Poparcia MFA udzieliły działające do tej pory w podziemiu Portugalska Partia Komunistyczna i Portugalska Partia Socjalistyczna. Po wieloletniej emigracji politycznej do kraju mogli powrócić działacze partyjni, między innymi Mário Soares, przywódca Portugalskiej Partii Socjalistycznej. 15 maja Komitet wydał dekret o proklamacji Portugalii jako republiki, na czele której miał stać prezydent pełniący jednocześnie funkcję przewodniczącego Komitetu Ocalenia Narodowego. Tymczasowy urząd prezydenta do czasu rozpisania nowych wyborów został powierzony generałowi Spínoli, który to na premiera rządu tymczasowego wyznaczył Adelino da Palma Carlosa. 31 maja prezydent Spínola powołał Radę Państwa. W ówczesnej chwili istniały zatem cztery ośrodki władzy – prezydent, rząd kierowany przez premiera, Komitet Ocalenia Narodowego oraz Rada Państwa. Brak sprecyzowanych kompetencji tych ośrodków, budził między nimi liczne napięcia i spory kompetencyjne. W międzyczasie doszło do przetarasowań politycznych, premiera Carlosa zastąpił pułkownik Vasco Gonçalves. 10 września Spínola wezwał do obalenia władzy MFA i udzielenia poparcia dla jego programu, co miało się wyrazić w powszechnej manifestacji ludności w Lizbonie zaplanowanej na 28 września. MFA, przy wsparciu partii komunistycznej

i socjalistycznej, podjęło zdecydowane kroki – dokonano aresztowań prawicowych działaczy pomagających prezydentowi w przeprowadzeniu zamachu stanu, na drogach prowadzących do stolicy zablokowano prawicowe bojówki przybywające na mającą się odbyć manifestację. Spinola, utraciwszy zaufanie społeczeństwa, partii politycznych oraz MFA, ustąpił zarówno ze stanowiska prezydenta, jak i z funkcji przewodniczącego Komitetu Ocalenia Narodowego.

Etap drugi rewolucji rozpoczął się po udaremnieniu wrześnieowego zamachu stanu wewnątrz Ruchu Sił Zbrojnych, kiedy to zaostrzyły się nastroje radykalne, uważano, że tylko przyspieszenie polityki antymonopolistycznej i antylatyfundialnej może uchronić Portugalię od przyszłych prawicowych zamachów stanu. Po rezygnacji generała Spinoli nowym prezydentem tymczasowym został generał Francisco da Costa Gomes. Ogłosił on, że 12 kwietnia zostaną przeprowadzone wybory do Zgromadzenia Konstytucyjnego. Zanim jednak doszło do wyborów, grupa prawicowych oficerów pod wodzą generała Spinoli podjęła 11 marca nieudaną próbę obalenia rządu tymczasowego. To wydarzenie skłoniło MFA do formalnego zinstytucjonalizowania swej działalności i powołania w miejsce dotychczasowego Komitetu Ocalenia Narodowego Rady Rewolucji. „Pierwszym aktem Rady Rewolucji było zdegradowanie generała Spinoli oraz innych oficerów zamieszanych w spisek, konfiskata ich majątków oraz przeniesienie wielu oficerów do rezerwy. Zdaniem komentatorów udaremnienie spisku prawicy i natychmiastowa instytucjonalizacja Ruchu Sił Zbrojnych stanowiły wielki sukces postępowych wojskowych i całej portugalskiej lewicy” – pisze Gajewski⁴⁸. Rada Rewolucji przesunęła termin wyborów do Zgromadzenia Narodowego – Konstytuanty, na 25 kwietnia, czyli pierwszą rocznicę wybuchu rewolucji. W wyborach wzięło udział 91,73% obywateli uprawnionych do głosowania. Portugalska Partia Socjalistyczna zdobyła 37,87% wszystkich głosów, na drugim miejscu była Partia Ludowo – Demokratyczna (26,38% głosów), a Portugalska Partia Komunistyczna osiągnęła wynik 12,53% głosów⁴⁹. Fakt wart odnotowania przy tych wyborach to rekordowo wysoka frekwencja, która wyniosła aż 90%⁵⁰.

W trzecim etapie rewolucji, po wyborach do Zgromadzenia Konstytucyjnego, można wyodrębnić trzy okresy. Pierwszy przypada na czas od wyborów do nieudanego buntu radykalnych, lewicowych wojskowych 25 listopada 1975 roku. Dysponująca

⁴⁸ M. Gajewski, *Republika Portugalska*, op. cit., s. 96

⁴⁹ Ibidem, s. 101

⁵⁰ T. Wituch, *Historia Portugalii...*, op. cit., s.174

większością zarówno w Radzie Państwa i rządzie premiera Gonçálvesa lewica zdołała przeforsować szereg ważnych dekretów, na mocy których doprowadzono do przejęcia przez państwo kontroli nad około 70% potencjału gospodarczego, nad sektorem bankowości i ubezpieczeń społecznych. Największym osiągnięciem tego okresu było wprowadzenie dekretu o reformie rolnej. We wrześniu 1975 roku doszło do zmiany na stanowisku premiera, Gonçálvesa zastąpił José Pinheiro de Azevedo. 25 listopada doszło do rebelii skrajnej lewicy wojskowej, która została szybko stłumiona. Drugi okres trzeciego etapu rewolucji to okres od stłumienia buntu radykalnie lewicowych jednostek wojskowych do wyboru konstytucyjnego prezydenta i powołania mniejszościowego rządu socjalistów. Lewica toczyła walkę z siłami centrowymi i prawicowymi o utrzymanie podstawowych zdobyczy „rewolucji goździków”, trwały spory i negocjacje wokół takich kwestii jak kształt konstytucji, podział mandatów w Zgromadzeniu Ustawodawczym i dalszy udział MFA w życiu politycznym kraju. W kwietniu 1976 uchwalono nową konstytucję, która weszła w życie 25 kwietnia, w tym samym dniu, w którym odbyły się wybory do Zgromadzenia Ustawodawczego. W roku 1976 przeprowadzono pierwsze wolne wybory parlamentarne od 1920 roku, których wyniki nie były zasadniczo różne od przeprowadzonych rok wcześniej wyborów do Zgromadzenia Narodowego. Dominującą pozycję utrzymała Portugalska Partia Socjalistyczna (34,88% głosów). Drugie miejsce zajęła Partia Ludowo-Demokratyczna (24,35% głosów). Portugalska Partia Komunistyczna zebrała 14,39% głosów, wyprzedziło ją Centrum Demokratyczno – Społeczne (15,97% głosów)⁵¹. W głosowaniu powszechnym przeprowadzonym 27 czerwca prezydentem został wybrany generał António dos Santos Ramalho Eanes, dotychczasowy członek Rady Rewolucji. Eanes, popierany głównie przez prawicę, zdobył 61,59% głosów pokonując między innymi dotychczasowego prezydenta Gomesa oraz ówczesnego premiera Pinheiro de Azevedo⁵². Nowy prezydent powierzył stanowisko premiera sekretarzowi generalnemu Portugalskiej Partii Socjalistycznej, Mário Soaresowi. Trzeci okres ostatniego etapu rewolucji przypadł na rządy pierwszego konstytucyjnego gabinetu premiera Mário Soaresa (23 lipca 1976 – 8 grudnia 1977) oraz utworzenie nowego dwupartyjnego rządu socjalistów i skrajnie prawicowej partii Centrum Demokratyczno-Społeczne 26 stycznia 1978 roku. Zaledwie po sześciu miesiącach wspólnych rządów

⁵¹ M. Gajewski, *Republika Portugalska*, op. cit., s. 127; zobacz więcej: T.C. Bruneau, A. Macleod, *Politics in Contemporary Portugal: Parties and The Consolidation of Democracy*, Rierner 1986, s. 40 oraz s. 198 - 213

⁵² M. Gajewski, *Republika Portugalska*, op. cit., s. 127

doszło do zerwania koalicji, 27 lipca 1978 roku prezydent Eanes zdymisjonował Soaresa. Ten okres Gajewski podsumowuje jako czas konsekwentnego „ześlizgiwania” się Portugalskiej Partii Socjalistycznej ku koncepcjom prawicy ze wszystkimi tego konsekwencjami, okres odchodzenia od celów, jakie stawiała sobie „rewolucja goździków”, a w konsekwencji obumierania portugalskiej rewolucji⁵³.

2.2 Specyfika tranzycji demokratycznej w Portugalii

Jak podaje Linz, tranzycja demokratyczna w Portugalii jest charakterystycznym przykładem przemian zainicjowanych przez wojsko i wynikających z tego problemów w postaci władzy rządu przejściowego i procesu tworzenia konstytucji silnie uwarunkowanego przez naciski niedemokratyczne. Przypadek Portugalii podkreśla także wyraźnie znaczenie wyborów jako niezależnego czynnika w procesie tranzycji i konsolidacji – chodzi o zmianę relacji władzy, zarówno w wymiarze socjologicznym, jak i prawnym. W okresie rewolucyjnych wstrząsów politycznych wojsko było mocno zaangażowane we wszystkie fazy działalności politycznej. Po kwietniu 1974 roku, Komitet Ocalenia Narodowego, dowodzony przez siedmiu oficerów przejął suwerenną władzę, wybrał nowego prezydenta spośród swych członków i mianował rząd. Inny rewolucyjny organ nowego reżimu, Rada Państwa, wykonywał władzę ustawodawczą do wyborów do Zgromadzenia Konstytucyjnego; składał się on z 21 członków, spośród których tylko pięciu było cywilami, wszyscy wyznaczeni byli przez wojsko. Pięć ostatnich rządów tymczasowych było nadzorowanych przez wojskowych. Czterdzieści z dziewięćdziesięciu stanowisk gabinetowych było obsadzonych przez funkcjonariuszy wojskowych. W dodatku, w latach 1945-75, jurysdykcja wojskowa nie tylko nie była zniesiona lub ograniczona. Wojsko dało samemu sobie władzę do aresztowania, przeprowadzania śledztw policyjnych i do poddawania jurysdykcji wojskowej cywilów, domniemanych jako zaangażowani w obrazę dotyczącą wojska⁵⁴.

Według Linza „najmocniejszą demokratyczną siłą wyrównującą w stosunku do niedemokratycznej dynamiki rządu tymczasowego są wolne wybory z ustaloną datą”⁵⁵. Przykład Portugalii ma według autora wspierać ten argument. Linz zauważa, że istotą rządów tymczasowych jest to, że po długim okresie autorytaryzmu, grupy które

⁵³ M. Gajewski, *Republika Portugalska*, op. cit., s. 104

⁵⁴ J. Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, op. cit., s.120

⁵⁵ *Ibidem*

zniszczyły reżim niedemokratyczny i które stworzyły rząd tymczasowy mogą zawsze stworzyć wrażenie, że prawowicie reprezentują życzenia i potrzeby ludzi. Jak dodaje autor, w rzeczywistości nie jest możliwym zweryfikować czy spierać się o toczy jest to prawdą bez przeprowadzenia wyborów. Ważnym spostrzeżeniem Linza jest to, że przeprowadzenie wyborów nie oznacza, że walka o demokratyczny bądź niedemokratyczny kierunek tranzycji zakończyła się. Wolne wybory w Portugalii, biorąc pod uwagę sytuację w tym kraju na przełomie lat 1974-75, oznaczały jedynie, że dyskurs demokratyczny i demokratyczne zasoby władzy zostały stworzone by współzawodniczyć z dyskursem i zasobami sił związanym z rządem tymczasowym⁵⁶.

Według Huntingtona, reżimy niedemokratyczne, które podległy przemianom w trakcie trzeciej fali demokratyzacji należały do jednej z trzech grup: reżimy jednopartyjne, reżimy wojskowe bądź dyktatury jednostki. Portugalia była przykładem dyktatury jednostki, gdzie źródłem władzy był osobiście przywódca, najpierw Salazar a potem Caetano. Cechą wspólną reżimów jednopartyjnych, reżimów wojskowych i dyktatur jednostki było zjawisko eliminacji konkurencji i partycypacji w polityce.

Huntington wyróżnia trzy typy przemian systemowych: transformacja, zastąpienie i przemieszczenie. Według autora, kryterium przydziału do danego typu przemian systemowych jest to, kto przewodzi procesowi demokratyzacji. W myśl tego kryterium transformacja ma miejsce wtedy, gdy demokratyzacji przewodzą elity rządzące. Zastąpienie występuje, gdy przewodzą ugrupowania opozycyjne. O przemieszczeniu można mówić, jeśli demokratyzacja była wynikiem wspólnych działań rządu i ugrupowań opozycyjnych. Stosując zatem klasyfikację Huntingtona, w Portugalii miał miejsce proces zastąpienia⁵⁷.

Demokratyzacja na drodze zastąpienia ma miejsce wówczas, gdy opozycja umocni się wystarczająco, a rząd straci siłę i upadnie bądź zostanie obalony. W procesie zastąpienia wyróżniamy trzy fazy: walka o doprowadzenie do upadku systemu; upadek systemu; walka po upadku – bowiem, gdy ugrupowania z byłej opozycji dochodzą do władzy dochodzi między nimi do wewnętrznej walki, której przedmiotem jest określenie charakteru nowego systemu.

W zastąpieniu warunkiem koniecznym dla obalenia reżimu okazywało się niezadowolenie wojska. W Portugalii stan ten wynikał z polityki dyktatora, która

⁵⁶ J. Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, op. cit., s. 121

⁵⁷ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit.

osłabiała profesjonalizm sił zbrojnych, upolityczniała i korumpowała korpus oficerski oraz doprowadzała do powstania konkurujących sił paramilitarnych i bezpieczeństwa.

W odróżnieniu od transformacji i przemieszczenia, w zastąpieniu nie zauważa się silnego nacisku na zachowanie proceduralnej ciągłości i legitymizmu przeszłości, bowiem instytucje, procedury, idee i osoby związane z poprzednim reżimem uważa się za „splamione”. W zastąpieniu dąży się do jednoznacznego, definitywnego zerwania z przeszłością. Elity rządzące po obaleniu dyktatorów swą władzę legitymowały tym, co mają zamiar dokonać w przyszłości odcinając się od przeszłości starego reżimu. Upadkowi reżimu autorytarnego towarzyszy zazwyczaj moment euforii wśród społeczeństwa. Jednak po upadku, ma miejsce walka między ugrupowaniami dotychczas opozycyjnymi o podział zdobytej władzy i charakter powstającego nowego systemu. W Portugalii w okresie od kwietnia 1974 roku do listopada 1975 roku miało miejsce zjawisko rewolucyjnego fermentu. Możliwe było skonsolidowanie władzy w rękach antydemokratycznej koalicji partii komunistycznej i lewego skrzydła oficerów. Po intensywnej walce między frakcjami w wojsku, masowych mobilizacjach społeczeństwa, demonstracjach i strajkach, działania wojsk Eanesa skierowały Portugalie na demokratyczny kurs. Jak zaobserwował Robert Harvey: „To, co rozpoczęło się jako zamach, stało się rewolucją, zatrzymaną przez reakcję, zanim zamieniła się w anarchię. Z tych niepokojów urodziła się demokracja”⁵⁸.

Bez względu na to, jaki rodzaj demokratyzacji dokonał się w danym państwie, Huntington wyróżnia trzy grupy cech wspólnych zarówno dla transformacji, zastąpienia jak i przemieszczenia. Do pierwszej grupy cech wspólnych dla wszystkich demokratyzacji autor zalicza kompromisy, negocjacje i porozumienia. Druga grupa to demonstracje, kampanie wyborcze i wybory właśnie. Trzecia grupa cech wspólnych procesu demokratyzacji to niwelowanie różnic bez stosowania przemocy⁵⁹.

Za najistotniejszą cechą procesów demokratyzacji należy wskazać negocjacje, kompromisy i porozumienia. Ta grupa cech najbardziej widoczna jest w procesie przemieszczenia, gdzie demokratyzacja jest wspólnym rezultatem działań zarówno rządu, jak i ugrupowań opozycyjnych. Zarówno przy przemieszczeniach, jak i zastąpieniach demokratyczne ugrupowania opozycyjne negocjowały porozumienia

⁵⁸ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., za: R. Harvey, *Portugal: Birth of a Democracy*, Macmillan, Londyn 1978, s.2

⁵⁹ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 168

miedzy sobą. Gdy władzę osiągnięto na drodze procesu zastąpienia, dawni umiarkowani opozycjoniści generalnie prowadzili zrównoważoną politykę środka, czyli uwzględniając niezbędne ustępstwa wobec wszystkich grup politycznych, zarówno reformatorów, konserwatystów i radykałów. Niezależnie od źródła, z którego wpływała inicjatywa demokratyzacji – rząd, ugrupowania opozycyjne bądź też obie strony jednocześnie – w pewnym momencie kluczowi aktorzy osiągnęli porozumienie co do najważniejszych aspektów procesu demokratyzacji oraz tworzonego nowego systemu. Negocjacje, kompromisy i porozumienia przybierały wiele form. Centralnym kompromisem w większości przypadków demokratyzacji było to, co można nazwać „transakcją demokracji” – wymiana partycypacji i umiarkowania. Formalnie lub nieformalnie zakres partycypacji był poszerzany w trakcie procesu negocjacji prowadzącego do demokratyzacji; więcej osobistości i ugrupowań politycznych osiągało możliwość konkurowania o władzę i zdobywania jej na podstawie formalnie ujętego lub nieformalnie wyrażonego zobowiązania, że ich taktyka i polityka będą umiarkowane. Reżimy autorytarne z samej definicji drastycznie ograniczają partycypację polityczną. Rządzące ugrupowania w systemach autorytarnych często w sposób szczególny zwalczały pewnych przywódców lub partie polityczne. Demokratyzacja oznaczała zaakceptowanie tych ugrupowań jako uprawnionych uczestników życia politycznego. Autor zauważa jeszcze inny wymiar takich transakcji – „umiarkowanie w stosowanej taktyce i prowadzonej polityce ze strony uczestniczących przywódców i ugrupowań. Dotyczyło to często porzucenia przemocy jako środka polityki i oddania sprawie rewolucji; zaakceptowania istniejących podstawowych instytucji społecznych, gospodarczych i politycznych (np. własności prywatnej i systemu rynkowego, autonomii wojska, praw kościoła katolickiego); dążenia do zdobycia władzy i realizowania własnej polityki poprzez wybory i procedury parlamentarne.

Drugą grupę cech wspólnych dla demokratyzacji według Huntingtona stanowią demonstracje, kampanie i wybory. Jeśli chodzi o wybory, które są jednym z podstawowych sposobów funkcjonowania demokracji, autor podkreśla, że w trzeciej fali demokratyzacji, były one środkiem demokratyzacji, jak i jej celem. „Demokratyzacje następowały dzięki przywódcom autorytarnym, którzy z jakiś przyczyn postanawiali zaryzykować przeprowadzenie wyborów, oraz dzięki ugrupowaniom opozycyjnym, które żądały przeprowadzenia wyborów, a następnie brały w nich udział. Nauka, która płynęła z trzeciej fali brzmiała, że wybory są nie tylko

życiem demokracji; są także śmiercią dyktatury”⁶⁰. Gdy legitymizm władzy autorytarnej spadał, jej przywódcy pod coraz większymi naciskami opozycji, decydowali się na przeprowadzenie wyborów, mając nadzieję, że będą one jednak kontynuacją dotychczasowych rządów. W większości wyniki wyborów były wielkim zaskoczeniem zarówno dla władzy autorytarnej, jak i dla opozycji, bowiem przywódcy autorytarni nie spodziewali się utraty władzy a przywódcy opozycji nie liczyli na tak znaczące sukcesy. Huntington wskazuje na jeszcze jedną cechę charakterystyczną wyborów w trakcie procesu przemian demokratycznych – łagodzenie polityki. Wybory tworzyły impulsy dla ugrupowań opozycyjnych, które dążyły do tego by sięgnąć po władzę oraz dla partii rządowych, które pragnęły przesunąć się w kierunku politycznego centrum, by utrzymać się u władzy. Przykładem mogą być wyniki wyborów w Portugalii w kwietniu 1975 roku, podczas których wyborcy poparli partie centrowe o charakterze umiarkowanym, odrzucając jednocześnie ugrupowanie marksistów o charakterze radykalnym. Jak pisze Huntington: „żadnych dyktatorów, żadnych rewolucjonistów” – było to hasło przewodnie wyborów trzeciej fali demokratyzacji. Ludzie głosujący w wyborach odrzucali kandydatów związanych z reżimem autorytarnym, jednocześnie nie udzielali poparcia ekstremistom⁶¹.

Trzecia grupa cech wspólnych procesu demokratyzacji to niwelowanie różnic bez stosowania przemocy. Ogólny poziom stosowania przemocy w trzeciej fali demokratyzacji nie był wysoki. Jednym z mierników przemocy politycznej jest liczba ofiar śmiertelnych w danym okresie lub w powiązaniu z danym wydarzeniem politycznym. Podczas rewolucji w Portugalii zginęło 5 osób, 15 zostało rannych. Przez okres pierwszego roku zmian tylko około 10 osób zginęło z przyczyn politycznych. Kilka dalszych osób zabito w czasie antykomunistycznych rozruchów, jakie miały miejsce w północno portugalskich wsiach latem 1975 roku. Jeden żołnierz zginął w trakcie nieudanego prawicowego zamachu stanu 11 marca 1975 roku oraz dalszych trzech żołnierzy w trakcie zamachu i kontr zamachu 25 listopada tego samego roku”⁶².

⁶⁰ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit, s. 179

⁶¹ Ibidem, s. 195

⁶² D. Wheeler, *The Military and Portuguese Dictatorship, 1926-74: The Honor of The Army*, [w:] L. Graham, H. Makler, *Contemporary Portugal: The Revolution and Its Antecedents*, University of Texas Press, Austin and London 1979, str. 215

2.3 Znaczenie kwestii ekonomicznych w procesie tranzyacji demokratycznej Portugalii

Czynnik ekonomiczny jest bardzo znaczącym czynnikiem w procesie dokonania się demokracji, jak jednak zastrzega Huntington „czynniki ekonomiczne mogą mieć znaczący wpływ na demokrację, nie są jednak jej determinantami”⁶³.

Kryzys ekonomiczny w Portugalii po roku 1975 nie był tylko zwykłym wahaniem w poziomie zatrudnienia i dochodu, jak to może być obserwowane w rozwiniętych krajach dojrzałego kapitalizmu. W roku 1974 i przez kilka miesięcy następnego roku w Portugalii narastała walka klas, która prowadziła do wytworzenia się „sytuacji przedrewolucyjnej”. W kilka lat po wydarzeniach z końca 1975 roku sytuacja Portugalii była wciąż daleka od relatywnie stabilnego społeczeństwa z ustalonymi zrębami instytucjonalnymi gdzie gospodarcze i polityczne działania idą za pewnymi wyznaczonymi zasadami. W rzeczywistości, kryzys ekonomiczny w Portugalii był niespokojnym procesem tranzyacji rozwijającym się poprzez metodę „prób i błędów”.

Przez ostatnie ćwierćwiecze przed rewolucją w 1975 roku, gospodarka portugalska przeszła przez najszybszy wzrost w swej historii a proces ten był w większości regularnym przyspieszeniem do ogólnego kryzysu ekonomicznego kapitalizmu, który zaczął się w 1974 roku. Można wyróżnić dwie fazy tego okresu. Pierwsza przypadła na lata pięćdziesiąte a druga na lata sześćdziesiąte, kiedy to nastąpił krótki okres problemów na początku dekady, gdy na portugalskich terytoriach w Afryce zaczęły się wojny kolonialne i Portugalia podpisała sztokholmskie konwencje, które ustanawiały Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Wolnego Handlu (EFTA). Główną różnicą między tymi dwoma okresami była o wiele większa otwartość i zależność gospodarki portugalskiej od międzynarodowego kapitalizmu w drugiej fazie.

Około roku 1950, roczny dochód na osobę wynosił poniżej dwustu dolarów, 47% siły roboczej było zatrudnione w rolnictwie, 70% towarów eksportowych stanowiły korek, wolfram, wino, drewno i konserwy rybne. Do wczesnych lat siedemdziesiątych dochód na osobę wzrósł do blisko dziewięciuset dolarów rocznie. Tylko jedna trzecia siły roboczej była zatrudniona w rolnictwie. Więcej niż 60%

⁶³ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., str. 67

eksportu stanowiły artykuły przemysłowe⁶⁴. Jakie były główne czynniki determinujące tę strukturalną zmianę w portugalskiej gospodarce podczas tych dwóch dekad? Oczywiście, głębsze źródło tego zjawiska leży w ogólnym trendzie europejskiego kapitalizmu. Portugalski wzrost gospodarczy nie był wynikiem wewnętrznych sił w postaci interwencjonizmu państwowego bądź prywatnego kapitalistycznego rozwoju. Głównie był on konsekwencją wzrostu gospodarczego w bardziej zaawansowanych w rozwoju kapitalistycznym krajach europejskich. Należy podkreślić, że wcale nie oznacza to, że państwo nie miało żadnej roli we wzroście ekonomicznym czy że portugalski kapitalizm nie miał wewnętrznej zdolności dla adaptacji i rozwoju. Jak zaznacza Mario Murteira, „[...] główne zmiany w portugalskiej gospodarce i społeczeństwie były zdeterminowane przez siły działające z zewnętrznych granic, które nadały kształt wewnętrznej przemianie kraju”⁶⁵. We wczesnych latach sześćdziesiątych polityka względnej autarchii ekonomicznej nie była dłużej możliwa, nawet w powiększającym się kontekście portugalskiego imperium kolonialnego, które później było traktowane jako integralna część zwykłego reżimu i, bardziej dyplomatycznie, jako pojedynczy portugalski rynek. Salazar był przede wszystkim przekonany o konieczności przystąpienia do EFTA w 1960 roku. Potem, w połowie lat sześćdziesiątych, był on również zmuszony do przyjęcia bardziej liberalnej polityki w kwestii inwestycji zagranicznych. W rzeczywistości, bezpośrednie inwestycje zaczęły odgrywać rosnącą rolę w portugalskiej gospodarce w drugiej połowie lat sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych.

Jednym z głównych czynników zewnętrznej zależności, który miał największe oddziaływanie na portugalską gospodarkę był fakt, że eksport i import rosły szybciej niż produkt narodowy, zwłaszcza było to widoczne w imporcie. Po drugie, przepływ handlowy z innymi krajami także wzrósł bardziej niż handel z koloniami. Po trzecie, rząd próbował jednocześnie uczestniczyć w ogólnym ruchu w kierunku europejskiej integracji gospodarczej i w promowaniu gospodarczej i politycznej integracji w obszarze portugalskiego wspólnego rynku uwzględniającego kolonie. W praktyce, to, co się wydarzyło, było bardziej procesem ekonomicznej dezintegracji, zarówno dla samej Portugalii jak i dla jej zamorskich terytoriów. Wzrost gospodarczy kraju w latach sześćdziesiątych był głównie wzrostem w drugim sektorze, czyli w produkcji

⁶⁴ M. Murteira, *The Present Economic Situation: Its Origins And Prospects*, str. 322, [w:] L. Graham, H. Makler, *Contemporary Portugal: The Revolution And Its Antecedents*, University of Texas Press, Austin and London 1979

⁶⁵ *Ibidem*

przemysłowej i budownictwie. Kiedy ten wzrost miał także pewne skutki w sektorze usług, nie wywoływało to żadnych pozytywnych zmian w rolnictwie. To zjawisko, będące czymś normalnym i zgodnym z historycznym doświadczeniem wzrostu gospodarczego w różnych krajach, dla Portugalii oznaczało całkowitą stagnację produkcji rolnej powodując dwie ważne konsekwencje: wzrastającą zależność w imporcie żywności oraz masową migrację ludności z obszarów wiejskich.

Istotnym czynnikiem przyczyniającym się do zmian strukturalnych była masowa migracja do innych krajów europejskich. Pomiędzy 1960 rokiem a 1970, roczna emigracja wzrosła pięciokrotnie. Rezultatem tego był brak siły roboczej w Portugalii i pewien wzrost w realnych płacach. Inną konsekwencją był wzrost znaczenia zagranicznych przelewów dokonywanych przez pracujących emigrantów, jako źródło finansowania bilansu płatniczego.

Ten proces wzrostu ekonomicznego może być rozważany jako część procesu niedorozwoju w tym znaczeniu, że poprzez ten proces wzrastała ekonomiczna zależność Portugalii od czynników zewnętrznych i powodowało to rosnące nieuregulowanie wzorców produkcji i eksploatacji zasobów, żądań finansowych i braku zaspokojenia podstawowych potrzeb większości populacji.

W latach 1974-1975 nastąpiły istotne zmiany jakościowe w gospodarce portugalskiej. Dla przypomnienia, w okresie pomiędzy upadkiem reżimu Caetano a wyborami parlamentarnymi w kwietniu 1976 roku, Portugalia miała sześć prowizorycznych rządów. Każdy z nich był rezultatem pewnych niebezpiecznych relacji między cywilnymi i wojskowymi politycznymi siłami. Ponadto każdy rząd, poza ostatnim, był słabym organem władzy wykonawczej pełnym wewnętrznych napięć i sprzeczności. Co jest tutaj godne podkreślenia, to nie różne działania polityczne dokonywane przez kolejne rządy, a główne zmiany jakościowe jakie wystąpiły na przestrzeni tych dwóch lat.

Pierwszą istotną zmianą była destrukcja represyjnego reżimu politycznego, czego konsekwencją była kompletnie nowa sytuacja na rynku pracy i pojawienie się ostrej walki klas. Chodziło nie tylko o silną presję na zwiększenie płac, ale także o różne relacje władzy, które wyłoniły się w fabrykach i przedsiębiorstwach. W tym kontekście łatwo jest zrozumieć, że pojawienie się tych nowych relacji klasowych w Portugalii doprowadziło do wzrastającej presji na nacjonalizację i reformę rolną. W rzeczywistości, właśnie w tych dwóch obszarach nastąpiły najistotniejsze zmiany

strukturalne. W skrócie główna zmiana jakościowa w portugalskiej gospodarce od 1974 roku była wynikiem masowego ruchu przeciwko głównym centrom prywatnej władzy gospodarczej, zwłaszcza monopolom i latyfundiom na południu kraju.

Wymienione powyżej zmiany strukturalne w portugalskiej gospodarce w praktyce oznaczały destrukcję pewnego porządku ekonomicznego. Biorąc pod uwagę niestabilność polityczną i ciągłą walkę o władzę, podjęto niewielkie kroki do stworzenia nowego systemu gospodarczego. Zauważalną zmianą, jaka zaszła w geograficznej strukturze portugalskiego handlu zagranicznego był spadek wymiany handlowej Portugalii z byłymi koloniami. Kwestią wymagającą podkreślenia jest strukturalna zmiana w sytuacji zatrudnienia. Trend spadku populacji został całkowicie odwrócony, nie tylko z powodu ograniczenia migracji do Europy, ale zwłaszcza z powodu przyjazdu ponad 350 000 ludzi z Afryki, większość z nich z Angoli. Ogólną sytuację zatrudnienia w tamtej dekadzie można określić jako stan, gdy względnemu spadkowi pracy i wzrostowi ekonomicznemu towarzyszył spadek liczby ludności aktywnej gospodarczo.

Złożoność i powaga ówczesnego kryzysu gospodarczego w Portugalii są łatwe do zrozumienia jeśli weźmiemy pod uwagę różne rodzaje czynników, które „przeszkadzają” w funkcjonowaniu „normalnej” gospodarki portugalskiej: światowy kryzys ekonomiczny, dezintegracja represyjnej polityki trwającej przez ponad 40 lat, narastające walki klasowe, niezdolność nowych struktur politycznych do odbudowania systemu gospodarczego, chaotyczna dekolonizacja Angoli.

Produkcja spadła o 3% w 1975 roku, prywatne inwestycje praktycznie znikły a inwestycje państwowe nie mogły w pełni zrekompensować tego spadku. Stopa bezrobocia wynosiła około 10%, nie włączając 70 000 bezrobotnych przybyłych w owym czasie z Angoli, ogólna liczba bezrobotnych pod koniec lat siedemdziesiątych wynosiła około 400 000. Po znacznej redukcji stopy inflacji w roku 1975, koszty utrzymania wzrosły ponownie bardzo szybko, pomimo wysiłków podjętych przez rząd Mario Soaresa. W roku 1976 stopa inflacji osiągnęła tą samą wielkość (prawie 40% wzrost w skali rocznej) jak ten zanotowany w pierwszych miesiącach 1974 roku, przed rewolucją, kiedy Portugalia doświadczała w tym czasie jednego z najwyższych

wskaźników inflacji w Europie. Pod koniec lat siedemdziesiątych import Portugalii był prawie dwa razy większy niż eksport⁶⁶.

Było oczywiste, że ten kryzys, którego doświadczała Portugalia po rewolucji kwietniowej jest czymś znacznie poważniejszym niż krótkoterminowa recesja w kapitalistycznym społeczeństwie utrzymywana w stabilnych ramach instytucjonalnych. Struktura gospodarcza kraju była w stanie przemiany i nie było łatwo przewidzieć kierunek tych przemian. Należy oddzielić dwie grupy czynników oddziaływujących na strukturę gospodarczą. Z jednej strony były istotne zmiany jakościowe wymienione powyżej, które były skutkiem walki pracowników przeciwko prywatnej władzy ekonomicznej. Z drugiej strony były zmiany w zewnętrznym zaangażowaniu portugalskiej gospodarki w gospodarkę światową, które były efektem dekolonizacji i międzynarodowego kryzysu ekonomicznego, nie wspominając o konsekwencjach wewnętrznej przemiany społeczeństwa portugalskiego.

W ówczesnej sytuacji ekonomicznej Portugalii były dwa główne problemy strukturalne: bezrobocie i deficyt bilansu płatniczego. Niemal ćwierć wieku zajęło stworzenie w drugim sektorze gospodarki (przemysłu i budownictwie) liczby miejsc pracy równoważnej ówczesnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych. Ten model musiał być całkowicie zmieniony jako, że masowa emigracja nie była dalej możliwa a redukcja stopy bezrobocia była uważana za priorytet w strategii polityki gospodarczej kraju.

Biorąc pod uwagę powyższe analizy rozważyć należy wpływ czynników ekonomicznych na przemiany, które dokonały się w Portugalii. Spadek legitymizacji systemów autorytarnych ściśle jest związany z czynnikiem ekonomicznym. Ogromne podwyżki cen ropy naftowej w latach 70. przyczyniły się do osłabienia reżimów autorytarnych. W Portugalii na przykład, wysokie koszty ropy naftowej zbiegły się z prowadzoną przez ten kraj wojną kolonialną, co w konsekwencji spowodowało dramatyczne skutki dla gospodarki portugalskiej. Bruneau tak opisywał ówczesną sytuację gospodarczą w Portugalii: „Jeszcze jedną ofiarą [wojny] była portugalska gospodarka. Tuż przed zamachem wskaźnik inflacji osiągnął poziom 30% (najwyższy w Europie Zachodniej), deficyt w handlu zagranicznym nigdy wcześniej nie był w gorszym stanie, bezrobocie rosło – pomimo strumienia imigrantów bez przerwy

⁶⁶ M. Murteira, *The Present Economic Situation: Its Origins And Prospects*, op. cit., s. 338

wyjeżdżających w poszukiwaniu pracy lub w celu uniknięcia poboru do armii. W związku z tym, że prawie połowa budżetu państwa szła na pokrycie wydatków wojskowych, portugalski wskaźnik inwestycji w środki trwałe – takie, które tworzą miejsca pracy i eksport – był najniższy w Europie Zachodniej [...] Portugalia, która importuje 80% wykorzystywanej energii i ponad połowę żywności, została szczególnie mocno dotknięta globalną recesją i inflacją, jakie nastąpiły po embargu na dostawy ropy nałożonym przez państwa OPEC w 1973 roku. Wraz z osłabieniem portugalskiego eksportu ceny dóbr i usług – od dorszy po bilety na walki byków – rosły szybciej od wynagrodzeń. Chociaż w Nowym Państwie związki zawodowe i strajki były nielegalne, to robotnicy pod komunistycznym przywództwem podjęli w 1973 roku około 40 poważnych strajków”⁶⁷. Wspomniano już wcześniej, że czynnik ekonomiczny w postaci kryzysu gospodarczego spowodowanego skokami cen ropy naftowej miał znaczenie przy spadku legitymizacji systemów autorytarnych. O ile Huntington wskazuje na duży współczynnik prawdopodobieństwa przejścia do demokracji kraju o przynajmniej średnim rozwoju gospodarczym, to zasada ta jednak nie do końca znajduje odzwierciedlenie w przypadku Portugalii. W odniesieniu do Portugalii autor tłumaczy faktem, iż w mniej ograniczającym środowisku iberyjskim rozwój polityczny dogonił rozwój ekonomiczny w połowie lat siedemdziesiątych, w odróżnieniu od krajów Europy Wschodniej, gdzie nastąpiło to dopiero po usunięciu kontroli radzieckiej. W przypadku Portugalii mamy do czynienia ze zjawiskiem gwałtownego rozwoju gospodarczego trwającego przez dwie dekady przed zmianą systemową zapoczątkowaną w 1974 r. Wyższy poziom rozwoju ekonomicznego stwarza poparcie dla demokratyzacji. Działa tu pewien mechanizm: wyższemu poziomowi rozwoju ekonomicznego towarzyszy powstawanie coraz liczniejszej klasy średniej w społeczeństwie, a także ogólny wzrost wykształcenia. To z kolei sprzyja tworzeniu i umacnianiu się kultury obywatelskiej, która prowadzi właśnie (poprzez zaufanie, zadowolenie i kompetencję) do poparcia dla demokratyzacji. Jak podsumowuje Huntington, „w długim okresie rozwój gospodarczy tworzy podstawy dla demokracji. W krótkim okresie wzrost gospodarczy i kryzysy ekonomiczne mogą osłabić rządy autorytarne. [...] W trzeciej fali połączenie istotnych poziomów rozwoju gospodarczego

⁶⁷ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., za: T.C. Bruneau, *Discovering Democracy*, “Wilson Quarterly”, nr 9, 1985, s. 68-69

z krótkofalowymi kryzysami lub niepowodzeniami stanowiło najkorzystniejszą formułę dla przemian systemów autorytarnych w demokratyczne”⁶⁸.

Linz natomiast popiera stwierdzenia Lipseta i Diamonda o istniejącej współzależności, że „jest mało demokracji z niskim poziomem rozwoju socjo-ekonomicznego i że większość państw z wysokim poziomem rozwoju socjo-ekonomicznego jest państwami demokratycznymi”. Jednakże, jak zaznacza autor „relacja między rozwojem a możliwością demokracji nie mówi nam wiele o tym *kiedy*, *jak* i *czy* tranzycja będzie miała miejsce i zakończy się pomyślnie”. Linz zaznacza, że według niego, utrzymujący się wzrost ekonomiczny może powodować erozję reżimu niedemokratycznego, ale nie może powodować niszczenia reżimu demokratycznego. Autor dodaje, że „przedłużający się wzrost gospodarczy może także przyczynić się do zmian społecznych, które podnoszą koszty represji i w ten sposób pośrednio ułatwiają tranzycję do demokracji”⁶⁹. Dla Linza takim przykładem jest właśnie Portugalia. Pomiędzy rządami Salazara a rewolucją kwietniową w 1974 roku, gospodarka portugalska wynosiła średnio 6,5% rocznego wzrostu ekonomicznego. Jednakże z powodu wojen kolonialnych kłopoty finansowe państwa pogłębiały się, jako że wydatki na wojny w Afryce pochłaniały od 30 do 50% budżetu państwa. Według autora, nie można zatem powiedzieć, że kryzys ekonomiczny jako taki przyczynił się do rozpoczęcia tranzycji. Tym, co przyczyniło się do rozpoczęcia tranzycji było wojsko, które stało się przekonane, że reżim nie może rozwiązać problemu wojen kolonialnych i że to będzie tworzyć pogłębiający się kryzys⁷⁰. Z tego też powodu wojsko przyjęło postawę przeciwko reżimowi. Co więcej, wielu polityków powiązanych z reżimem, którzy nalegali na liberalizację w latach sześćdziesiątych, byli przekonani, że reżim nie doprowadzi do tranzycji – tak więc byli oni skłonni wesprzeć antyreżimowe działania wojska. Jak wynika zatem z rozważań Linza, polityka, nie ekonomia spowodowała upadek reżimu i zapoczątkowała tranzycję demokratyczną.

⁶⁸ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 72-81

⁶⁹ Porównaj: J. Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation...*, op. cit., s. 77-79

⁷⁰ *Ibidem*, s. 128

2.4 Wpływ środowiska międzynarodowego na dokonanie się trzeciego fali demokratycznej w Portugalii

S. Huntington podkreśla znaczenie wpływów międzynarodowych na proces demokratyzacji. Autor wskazuje zmienne niezależne oddziałujące na przemiany demokratyczne w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku: pogłębianie się problemów z legitymizacją systemu autorytarnego w świecie, zmiany w doktrynie i działaniach kościoła katolickiego, zmiany w polityce aktorów zewnętrznych, efekt wzorowania czy też lawiny. Wszystkie te czynniki – oprócz efektu wzorowania, bowiem to właśnie rewolucja w Portugalii rozpoczęła trzecią falę demokratyzacji – odegrały również rolę w przypadku przemian demokratycznych, które dokonały się w Portugalii.

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych dwudziestego wieku nastąpił spadek legitymizacji systemów autorytarnych. Znaczący wpływ na to zjawisko miał fakt powstania *światowego etosu demokratycznego* po drugiej wojnie światowej. Innym czynnikiem, na jaki wskazuje Huntington, był brak procesu samoodnowy w reżimach autorytarnych występujący ze względu na charakter samego reżimu. Samoodnowa jest cechą charakterystyczną reżimów demokratycznych, przejawia się poprzez wybory umożliwiające zmianę rządzących sił politycznych.

„Znakiem firmowym trzeciej fali demokratyzacji mógłby być znak krzyża nałożony na symbol dolara”⁷¹ – napisał S. Huntington dając wyraz temu, jak wielkie znaczenia dla trzeciej fali demokratyzacji miały czynniki ekonomiczne oraz zmiany w kościele katolickim. Owe zmiany dokonały się na wielu płaszczyznach: w doktrynie kościoła, przywództwie oraz w zaangażowaniu i politycznej pozycji kościoła rzymsko-katolickiego na świecie i w poszczególnych krajach. Przejście kościoła katolickiego z pozycji podpory status quo, czyli na ogół autorytaryzmu, do czynnika zmian, na ogół demokratycznych, było istotnym zjawiskiem politycznym. Nauki społeczne lat pięćdziesiątych nie myliły się: katolicyzm był wówczas przeszkodą na drodze do demokracji. Po 1970 roku katolicyzm stał się jednak siłą sprzyjającą demokracji, dzięki zamianom, jakie nastąpiły w kościele.

⁷¹ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 94

Kolejny czynnik mający wpływ na proces dokonania się demokratyzacji, to według Huntingtona, zmiany w polityce ówczesnych aktorów zewnętrznych, wpływowe potęgi światowe: Wspólnotę Europejską, Stany Zjednoczone, Związek Radziecki i Watykan. Jak podkreśla autor, kraje po osiągnięciu pewnego poziomu społecznego i gospodarczego wchodzą w strefę zmian, w której ich szanse na przesunięcie się w kierunku demokracji znacznie wzrastają. Wpływ aktorów zagranicznych może doprowadzić do podejmowania prób demokratyzacji przed osiągnięciem tej strefy przez dany kraj albo może opóźnić czy powstrzymać demokratyzację w krajach, które osiągnęły ten poziom rozwoju.

W drugiej połowie lat siedemdziesiątych jedną z najważniejszych spraw na forum Wspólnoty Europejskiej była kwestia jej dalszego rozszerzenia o kraje Europy południowej – Grecję, Hiszpanię i Portugalię. Dla krajów tych procesy demokratyzacji i dołączania do struktur Wspólnoty Europejskiej były ze sobą powiązane, wzajemnie się uzupełniały i wynikały z siebie. Członkostwo we Wspólnocie było korzystne, a nawet konieczne ze względów gospodarczych; aby zostać członkiem, państwo musiało być demokratyczne; stąd demokracja była koniecznym krokiem na drodze do wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Równocześnie członkostwo we Wspólnocie wzmacniało związki z demokracją i wprowadzało zewnętrzne zabezpieczenie przed powrotem do autorytaryzmu.

W połowie lat siedemdziesiątych w Portugalii silne było pragnienie identyfikacji z Europą. Prawie połowę handlu zagranicznego Portugalii stanowiła wymiana z krajami Wspólnoty. Wizja Portugalii w strukturach Wspólnoty Europejskiej była szczególnie mocna wśród klasy średniej, będącej jednocześnie podstawową grupą społeczną ruchów demokratycznych. Portugalia wystąpiła o członkostwo we Wspólnocie w marcu 1977. Ustanowienie demokracji postrzegane było jako niezbędny krok dla zapewnienia gospodarczych korzyści wynikających z członkostwa we Wspólnocie, a członkostwo jako zabezpieczenie stabilności demokracji. W 1986 roku Portugalia, wraz z Hiszpanią, stała się pełnoprawnym członkiem Wspólnoty Europejskiej.

W Portugalii wpływ wywierany przez Wspólnotę na proces demokratyzacji nie ograniczył się do pasywnej roli bodźca ekonomicznego i zabezpieczenia politycznego. Rząd RFN oraz partia socjaldemokratyczna SPD aktywnie interweniowały w walkę z komunistami, dostarczając znaczne wsparcie rządowi i socjalistom portugalskim. Według Huntingtona stanowiło to model i bodziec dla tego typu działań również ze strony Stanów Zjednoczonych, które przekazały znaczne środki siłom zaangażowanym

w walkę o demokrację. Jeżeli uwzględni się ogromne środki przekazane w 1975 roku siłom komunistycznym przez Związek Radziecki (oceniane na 45-100 milionów dolarów), interwencja Zachodu z głównym udziałem Niemiec była kluczowa dla demokratyzacji Portugalii⁷².

2.5 Problemy Portugalii po tranzycji demokratycznej

Huntington wymienia trzy kategorie wyzwań z jakimi muszą zmierzyć się państwa rozwijające i konsolidujące nowe systemy demokratyczne: problemy przemiany, problemy kontekstu oraz problemy systemowe.

Problemy przemiany wynikają bezpośrednio z samego faktu dokonania się przemiany systemu z niedemokratycznego na demokratyczny. Autor w tej kategorii problemów wyróżnia „problem kata” i „problem pretorianina”. Pierwszy z nich dotyczy tego, jak powinni być traktowani funkcjonariusze byłego reżimu autorytarnego, którzy będąc u władzy w sposób jawny łamali prawa człowieka. Problem pretorianina natomiast odnosi się do kwestii redukcji udziału wojska w polityce i ustanowienia nowego, profesjonalnego układu stosunków pomiędzy sferą cywilną i wojskiem.

Problemy kontekstu związane są z tym, jaki charakter ma dane społeczeństwo, duże znaczenie ma rola gospodarki, kultury i historii. Wśród tej kategorii problemów najbardziej powszechne to m.in. inflacja, niski poziom wzrostu gospodarczego, zadłużenie zagraniczne, znaczne zaangażowanie państwa w gospodarce, nędza, nierówności społeczno-ekonomiczne, antagonizmy regionalne.

Problemy systemowe wynikają ze sposobu funkcjonowania demokracji. Są to m.in. niemożność podjęcia decyzji, podatność na demagogię, dominacja partykularnych interesów gospodarczych.

Jednym z wielu wyzwań, z jakimi się musiały zmierzyć nowe rządy demokratyczne, była kwestia rozliczenia się z autorytarną przeszłością, głównie pojawiało się pytanie co uczynić z funkcjonariuszami byłego reżimu. Jedni opowiadali się za osądzeniem i karaniem byłych działaczy reżimu autorytarnego, argumentując to moralnym obowiązkiem, prawną koniecznością, wyższością norm i wartości demokratycznych. Inni trwali przy stanowisku, że należy jak najszybciej przebaczyć

⁷² S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 97-98

i zapomnieć w imię pojednania. Funkcjonariusze silnych reżimów autorytarnych, którzy dobrowolnie oddawali władzę, nie byli ścigani. Funkcjonariusze słabych reżimów, które upadły, byli karani, jeśli nowe demokratyczne rządy szybko doprowadziły do procesów.

Kolejnym problemem stojącym przed nowymi rządami demokratycznymi była kwestia ograniczenia wpływu władzy wojskowej oraz przekształcenia sił zbrojnych w profesjonalną organizację powołaną do obrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Jak stwierdza Huntington „demokratyczne rządy, które zajęły miejsca dyktatur jednopartyjnych, miały mniejsze problemy z ustanawianiem cywilnej kontroli nad wojskiem niż demokracje, które zajęły miejsca reżimów wojskowych czy dyktatury jednostki”⁷³. Portugalskie siły zbrojne w okresie władzy autorytarnej były silnie upolitycznione. Zostało utworzone stowarzyszenie na rzecz promowania reform i demokracji *Movimento das Forças Armadas* (MFA), które odegrało znaczącą rolę w obaleniu rządów Caetana. Po dokonaniu się przemian w Portugalii wielu oficerów stojących wcześniej na czele opozycji wobec dyktatury znalazło się w opozycji do nowo powstałego rządu demokratycznego. Tak stało się z pułkownikiem Otelem Saravia de Carvalho, który był intelektualnym przywódcą MFA a po roku 1980 związał się z ugrupowaniem podziemnym Ludowe Siły 25 Kwietnia, które prowadziło kampanię terrorystyczną przeciwko portugalskiej demokracji. „W 1983 roku inni oficerowie utworzyli niestosującą przemocy organizację, Stowarzyszenie 25 Kwietnia, dla podtrzymania pierwotnych radykalnych i rewolucyjnych celów MFA. Organizacja ta, jak się wydaje, cieszyła się znacznym poparciem wśród oficerów służby czynnej oraz emerytowanych wojskowych”⁷⁴. Portugalskie wojsko starało się zachować część władzy w okresie po zakończeniu przemian poprzez włącznie do konstytucji zapisu o zachowanie zdobyczy rewolucji, co tak naprawdę miało oznaczać możliwość interwencji przywódców wojskowych w życie polityczne. Ponadto powstało nowe ciało rządowe zdominowane przez wojsko – Rada Rewolucji. Członków Rady wybierano spośród sił zbrojnych, jej celem było doradztwo rządowi i ocena zgodności aktów prawnych z konstytucją.

Nowe rządy demokratyczne podejmowały programy mające za zadanie wpłynąć na wojskowy establishment. Głównymi celami tych programów było ustanowienie kontroli cywilnej nad wojskiem, jego profesjonalizacja, reorientacja działań sił zbrojnych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego na dotyczące bezpieczeństwa

⁷³ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 237

⁷⁴ Ibidem, s. 242

zewnątrznego. Huntington wymienia pięć aspektów programów, które miały wpływać na wojskowy establishment: profesjonalizm, misja, przywództwo i organizacja, liczebność i sprzęt oraz status⁷⁵. Profesjonalizm wojska oznacza zbieżność wartości, poglądów i postaw, jakie reprezentuje z uznaniem faktu ograniczenia funkcji wojska i jego cywilną kontrolą. Cechą charakterystyczną poglądów wojskowych w systemach autorytarnych było ich upolitycznienie. W portugalskich siłach zbrojnych przeważały ugrupowania o poglądach lewicowych, rewolucyjnych i marksistowsko-leninowskich. W celu odpolitycznienia sił zbrojnych niezbędne było zorientowanie ich na realizację konkretnych misji o charakterze wyłącznie wojskowym. Chodziło przede wszystkim o pozbawienie wojska wpływu na sferę bezpieczeństwa wewnętrznego i jednocześnie skierowanie działań sił zbrojnych na funkcję obronną przed zagrożeniami zewnętrznymi. W Portugalii wojsko przez bardzo długi czas pozostawało bez konkretnej misji. Kolejną kwestią w budowaniu wojskowego establishmentu było przywództwo sił zbrojnych. Nowe rządy zazwyczaj dokonywały zmian w naczelnym dowództwie wojskowym i robiły to szybko, aby mieć pewność, że mogą ufać przywódcom wojskowym, którzy pozostaną lojalni wobec rządu. Zmian dokonywano także w strukturach obronnych. Siły zbrojne systemów autorytarnych były z reguły zbyt liczne a ich problemem było niedoinwestowanie w zakresie sprzętu. Budując nowy establishment wojskowy należało to zmienić. Znacznie zmniejszono liczebność wojska w Portugalii. Ostatni aspekt stanowił status materialny kadry oficerskiej i jej prestiż.

Problemy kontekstu, z racji tego, że wynikają z charakteru społeczeństwa, były różne w poszczególnych krajach. Cechą charakterystyczną dla przemian w Portugalii jest fakt, że kraj ten należy do kategorii państw, gdzie poważne problemy kontekstu są stosunkowo nieliczne w porównaniu z innymi państwami trzeciej fali demokracji⁷⁶.

Wkrótce po utworzeniu nowych rządów demokratycznych narastało rozczarowanie wśród społeczeństwa spowodowane sposobem ich funkcjonowania. Jak pisze Huntington, „upadek autorytaryzmu wzbudzał euforię i entuzjazm. Walka polityczna w ramach demokracji bardzo szybko zaczynała być postrzegana jako amoralna, rutynowa i małosłowna. Funkcjonowanie demokracji oraz nieumiejętność nowych rządów demokratycznych rozwiązania problemów specyficznych dla danych społeczeństw wytwarzały obojętność, frustracje i rozczarowania”⁷⁷.

⁷⁵ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 247-255

⁷⁶ Ibidem, s. 257

⁷⁷ Ibidem, s. 258

Zjawiskiem charakterystycznym w zakresie polityki, występującym w krótkim okresie czasu po dojściu do władzy pierwszego rządu demokratycznego, było na ogół rozdrobnienie koalicji sił demokratycznych. Huntington wymienia oprócz tego takie zjawiska jak spadek skuteczności działań pierwotnych przywódców rządów demokratycznych i rosnące zrozumienie, że nadejście demokracji nie przyniesie samo w sobie, rozwiązania podstawowych problemów gospodarczych i społecznych kraju. Treścią codzienności stawały się takie kwestie jak niemożność rozwiązywania problemów, ograniczenia stawiane przez proces demokratyczny czy słabość przywódców politycznych, którzy zaczęli być postrzegani jako politycy łączący w różnych kombinacjach i natężeniu cechy arogancji, niekompetencji i korupcji. Reakcją na te zjawiska była tzw. *tęsknota za autorytaryzmem*, która „nie miała znacznego zasięgu w krajach, w których reżimy autorytarne były bardzo surowe, niekompetentne lub skorumpowane oraz tam, gdzie nie chciały oddać władzy. Występowała szerzej w tych krajach, w których dyktatura była łagodna, gdzie istniały jakieś dokonania gospodarcze, a reżimy zostały mniej lub bardziej dobrowolnie poddane transformacji demokratycznej przez byłych przywódców. W krajach tych zanikały wspomnienia represji, zastępowane przez obrazy porządku, dobrobytu oraz wzrostu gospodarczego okresu autorytaryzmu. Pojawiał się efekt pragnienia tego, co w danej chwili jest nieobecne”⁷⁸. Kiedy w 1978 r. zapytano Portugalczyków o to, który reżim czy rząd najlepiej rządził ich krajem, dyktatura Caetana otrzymała trzykrotnie więcej głosów niż demokratyczny rząd Mario Soaresa⁷⁹.

Portugalia po obaleniu reżimu niedemokratycznego musiała się zmierzyć z problemem w postaci reformy rolnej. Do czasów rewolucji kwietniowej Portugalia była jedynym państwem europejskim, gdzie od 10 lat utrzymywał się zastój w produkcji rolnej. Ludność terenów wiejskich kurczyła się gwałtownie w skutek emigracji zarobkowej za granicę. „Niska wydajność produkcji rolniczej była wynikiem struktury socjalnej ukształtowanej na przestrzeni dziejów i skonsolidowanej przez 50 lat panowania faszystów”⁸⁰. Głównym problemem było to, że w większości prowincji portugalskich wielkie własności ziemskie zajmowały ogromny procent całej powierzchni uprawnej. Większość właścicieli latyfundiów nie uprawiała ziemi, wynajmowali ją w całości lub parcelami dzierżawcom. Po rewolucji kwietniowej

⁷⁸ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 259

⁷⁹ Ibidem, s. 260

⁸⁰ M. Gajewski, *Republika Portugalska*, op. cit., s. 153

uchwalono dekry, które stanowiły zapowiedź nowej polityki rolnej. Określały one statut dzierżawy, który chronił rolników pracujących w gospodarstwach rolnych przed samowolą ze strony właścicieli nie zajmujących się uprawą ziemi, podniesiono ceny hurtowe produktów rolnych oraz przewidziano stworzenie systemu nadzwyczajnych kredytów rolniczych. „Przepisy te przyczyniły się do rozwoju systemu produkcji rolnej, opartego na indywidualnych gospodarstwach i wspieranego przez system organizacji rolniczych, ale nie rozwiązywały problemu w sposób całościowy [...]”⁸¹. W lipcu 1975 roku zdecydowano się na radykalne posunięcie w postaci dekretu-ustawy o wywłaszczeniu. Ziemie wywłaszczone stawały się własnością państwa, które mogło na nich gospodarować lub wynajmować spółdzielniom, grupom drobnych właścicieli czy kolektywnym jednostkom produkcji. Rząd premiera Soaresa, pod naciskiem partii prawicowych, już na początku swej działalności przystąpił do pracy nad zmianą reformy rolnej lipca 1975 roku, motywując to koniecznością dokonania pewnych modyfikacji zasad w samej technice przeprowadzenia reformy. W lipcu 1977 roku ogłoszono ustawę o reformie rolnej, która anulowała jednocześnie postanowienia dekretu-ustawy z 1975 roku. Nowa ustawa o reformie rolnej, zwana powszechnie „prawem Barreto” od nazwiska ministra rolnictwa, głównego autora ustawy, ograniczała w sposób znaczący zasięg poprzedniej reformy.

„O tym czy nowa demokracja przeżyje czy nie, nie decyduje przede wszystkim ostrość problemów czy umiejętność ich rozwiązania. Decyduje natomiast sposób reakcji przywódców na niemożność rozwiązania problemów danego kraju” – pisze Huntington⁸². Autor podkreśla, że stabilność systemów demokratycznych zależy przede wszystkim od zdolności elit politycznych do współpracy przy zmaganiu się z problemami społeczeństwa i jednocześnie do powstrzymania się od wykorzystywania tych problemów dla własnych korzyści materialnych bądź politycznych. Drugim czynnikiem, od którego zależy stabilność demokracji jest umiejętność odróżnienia przez społeczeństwo systemu od rządu lub rządzących.

Pojawia się pytanie, czy tęsknota za autorytaryzmem mogłaby doprowadzić do upadku systemu demokratycznego i powrotu do władzy wojska bądź innych sił autorytarnych. Jak stwierdza Huntington, „tęsknota jest jednak nastrojem, a nie

⁸¹ M. Gajewski, *Republika Portugalska*, op. cit., s. 154

⁸² S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 261-261

ruchem”⁸³. Autor dodaje, że tęsknota za autorytaryzmem była dodatkowym dowodem na to, że społeczeństwo odróżnia rządzących i systemy. Portugalczycy dostrzegali, że Caetano był skutecznym przywódcą, ale jednocześnie zdecydowanie popierali demokrację jako lepszy system rządzenia. „Rozczarowanie demokratycznymi rządami i tęsknota za autorytarnymi władcami były niezbędnym pierwszym krokiem w procesie konsolidacji demokracji. Były również sygnałem, że elity i społeczeństwa schodzą z euforycznego i efemerycznego *szczytu* demokratyzacji, przystosowując się do prozaicznej i mozolnej rzeczywistości *dołu* demokracji. Wszyscy uczyli się, że demokracja opiera się na założeniu nieudolności rządów i potrzeby istnienia w związku z tym zinstytucjonalizowanych sposobów ich zmiany. Demokracja nie oznacza, że problemy zostaną rozwiązane, oznacza natomiast, że rządzących można zmienić; istotą demokracji jest zatem uczynienie tego drugiego, gdy niemożliwe jest uczynienie pierwszego. Rozczarowanie i mniejsze oczekiwania, jakie są tego rezultatem, stanowią podstawę stabilności demokracji. Konsolidacja demokracji następuje wówczas, gdy ludzie nauczą się, że demokracja jest rozwiązaniem problemu tyranii, lecz nie musi być rozwiązaniem jakiegokolwiek innego problemu”⁸⁴. Uderzającą cechą pierwszych piętnastu lat trzeciej fali była prawie całkowita nieobecność ważniejszych ruchów antydemokratycznych w nowych demokracjach. Entuzjazm dla demokracji, partycypacja w wyborach i popularność przywódców demokratycznych znacząco spadały, jednak w żadnym kraju nie pojawił się duży, masowy ruch polityczny, który podważałby legitymizację nowego systemu demokratycznego, czy proponował na jego miejsce realną autorytarną możliwość alternatywną.

Huntington wymienia cztery rodzaje zachowań w odpowiedzi na rozczarowanie nowymi systemami demokratycznymi. Pierwszym sposobem manifestacji swego niezadowolenia była rezygnacja, cynizm oraz wycofanie się z polityki. Drugim rodzajem zachowań były reakcje przeciwko rządzącym ugrupowaniom, kolejnym reakcje przeciw establishmentowi. Najostrzejszą formą w jakiej mogło się przejawiać rozczarowanie demokracją była reakcja skierowania bezpośrednio przeciwko systemowi demokratycznemu. Rezygnacja, cynizm i wycofanie się z polityki przejawiało się spadkiem frekwencji wyborczej. Jeśli chodzi o drugi rodzaj zachowania, czyli reakcje przeciwko rządzącym ugrupowaniom to była to dość typowa reakcja

⁸³ S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 265

⁸⁴ Ibidem

w nowych demokracjach. Partie i ich przywódcy rządzący często tracili władzę przy następnych wyborach. Te partie, które dochodziły do władzy w pierwszych i drugich wyborach po ustanowieniu demokracji, na ogół prowadziły umiarkowaną politykę i pozostawały w głównym nurcie poglądów panujących w tych krajach. Szczególnie partie identyfikowane z lewicą, na przykład socjaliści w Portugalii, najczęściej przyjmowały konserwatywne rozwiązania gospodarcze i finansowe, gdy sprawowały władzę. W niektórych krajach rozczarowanie demokracją mogło być tak duże, że przejawiało się w reakcje przeciwko całemu establishmentowi, co oznacza nie tylko odrzucenie partii rządzącej, ale także inne ugrupowania układu politycznego. Reakcje takie miały najczęściej miejsce w systemach prezydenckich, gdzie kandydaci do tego urzędu występowali raczej jako osobistości niż reprezentanci partii. Reakcje przeciwko dotychczasowym ugrupowaniom tworzącym rząd oraz całemu układowi politycznemu były typowymi w demokracji reakcjami na niepowodzenia prowadzonej polityki i rozczarowania. Najbardziej ekstremalnym sposobem manifestowania niezadowolenia społecznego była reakcja skierowana nie przeciwko ugrupowaniom będącym u władzy lub przeciwko układowi politycznemu w kraju, lecz przeciwko samemu systemowi demokratycznemu. Konkretnie siły polityczne przeciwne demokracji wywodziły się z ugrupowań konserwatywnych, będących pozostałością reżimu autorytarnego, a także spośród ugrupowań ekstremistycznych z byłej autorytarnej opozycji.

Podsumowanie

Trudna sytuacja ekonomiczna kraju oraz narastające niepokoje w afrykańskich koloniach Portugalii doprowadziły 25 kwietnia 1974 r. do wybuchu rewolucji pod wodzą wojskowych zrzeszonych wokół Ruchu Sił Zbrojnych. Przywódcą ruchu wojskowych był gen. António de Spínola, który w toku późniejszych wydarzeń objął urząd prezydenta. Upadek dotychczasowego reżimu był równie nagły, co i bezkrwawy. Zalegalizowano wszystkie partie polityczne, z emigracji powrócili do kraju polityczni działacze: przywódca socjalistów – Mário Soares oraz lider komunistów – Alvaro Cunhal, którzy mieli w niedalekiej przyszłości odegrać znaczącą rolę w kształtowaniu się nowego porządku politycznego. Władzę oficjalnie przejęła Rada Ocalenia Narodowego, na czele której stanął gen. Spínola. Rada powzięła decyzję o rozwiązaniu parlamentu, ogłosiła dymisję dotychczasowego prezydenta Américo Tomása i zlikwidowała organ doradczy głowy państwa – Radę Państwa. Rada Ocalenia Narodowego wybrała nowego prezydenta spośród swych członków, został nim

gen. António de Spínola i powołała rząd tymczasowy z premierem Adelino de Palma Carlosem na czele, w którego skład weszli przedstawiciele wszystkich ugrupowań politycznych. Z powodu braku możliwości przeciwstawienia się narastającej dominacji komunistów w portugalskim parlamencie, gen. Spínola podał się do dymisji już po czterech miesiącach sprawowania urzędu prezydenta. Spínola zapisał się w historii Portugalii jako symbol przejścia od rządów autorytarnych Salazara i Caetano do pluralistycznej demokracji. Jego postać wzbudzała liczne kontrowersje, przez jednych był uwielbiany, przez innych znienawidzony, większość jednak uznawała go za dobrego żołnierza, ale złego polityka. Nowym prezydentem tymczasowym został wybrany Francisco da Costa Gomes, który zapowiedział przeprowadzenie wyborów do Zgromadzenia Konstytucyjnego. Zanim jednak doszło do wyborów, grupa prawicowych oficerów pod wodzą generała Spínoli podjęła nieudaną próbę obalenia rządu tymczasowego. To wydarzenie skłoniło MFA do formalnego zinstytucjonalizowania swej działalności i powołania w miejsce dotychczasowego Komitetu Ocalenia Narodowego Rady Rewolucji, która przyjęła także uprawnienia Rady Państwa. Pierwszym aktem Rady Rewolucji było zdegradowanie generała Spínoli oraz innych oficerów zamieszanych w spisek, konfiskata ich majątków oraz przeniesienie wielu oficerów do rezerwy. Przez kolejne półrocze Gomes tylko pozorował sprawowanie władzy a scena polityczna zdominowana była przez komunistów i socjalistów. Powszechny wybory parlamentarne przeprowadzono w pierwszą rocznicę „rewolucji goździków” – 25 kwietnia 1975 r. Zwycięstwo odnieśli socjaliści z Mário Soaresem na czele. Po wyborach sytuacja w kraju stawała się coraz bardziej napięta, dochodziło do nieustannych tarć między komunistami a socjalistami. Prezydent Gomes mianował premierem José Pinheiro de Azevedo, który stworzył rząd we wrześniu 1975 r. Punktem kulminacyjnym kryzysu był pucz komunistycznych oficerów 25 listopada 1975 r., szybko jednak stłumiony. W kwietniu 1976 r. uchwalono konstytucję i przeprowadzono wybory parlamentarne potwierdzające przewagę sił umiarkowanych – największą ilość głosów zdobyła Portugalska Partia Socjalistyczna. W czerwcu 1976 r. przeprowadzono wybory prezydenckie, ich zwycięzcą został António Eanes, popierany głównie przez prawicę. Nowy prezydent powierzył stanowisko premiera sekretarzowi generalnemu Portugalskiej Partii Socjalistycznej – Mário Soaresowi, co ostatecznie zakończyło okres rządów tymczasowych i wprowadziło Portugalię w nową fazę budowania demokratycznego ładu.

Rozdział 3.

Ewolucja pozycji prawno-konstytucyjnej prezydenta w systemie politycznym Republiki Portugalii

Po wydarzeniach „rewolucji goździków”, portugalskie elity tworząc nowy ład polityczny musiały zmierzyć się z wyzwaniem, które wynikały bezpośrednio ze specyfiki przemian ustrojowych zapoczątkowanych w kwietniu 1974 r. Jak zauważa Juan Linz, tranzycja demokratyczna Portugalii jest charakterystycznym przykładem przemian zainicjowanych przez funkcjonariuszy wojskowych i wynikających z tego problemów w postaci władzy rządu przejściowego i procesu tworzenia konstytucji silnie uwarunkowanego przez naciski niedemokratyczne⁸⁵. Dylematy, z którymi przyszło zmierzyć się elitom w budowaniu nowego systemu dotyczyły trzech zasadniczych kwestii. Pierwszym wyzwaniem było zaangażowanie wojskowych we wszystkie płaszczyzny życia politycznego i przewyciężenie związanego z tym chaotycznego okresu rządów tymczasowych w latach 1974-1976. Kolejną kłopotliwą kwestię stanowiło istnienie Rady Rewolucji (powstałej po nieudanym zamachu stanu w marcu 1975 r. w miejsce dotychczas istniejących organów władzy: Komitetu Ocalenia Narodowego i Rady Państwa), która była organem wojskowym i suwerennym, a jednocześnie jej funkcjonowanie naruszało zasadę suwerenności ludu zapisaną w konstytucji. Kluczową sprawą, w odniesieniu do wymienionych wcześniej kwestii, było ustalenie pozycji i uprawnień głowy państwa w nowym systemie politycznym.

3.1 Urząd głowy państwa w latach 1976-1982

3.1.1 Od porozumienia do uchwalenia konstytucji

Istotne znaczenie dla tworzenia nowych rozwiązań systemowych miały ustalenia ustanowione w ramach tzw. I Porozumienia zawartego między Ruchem Sił Zbrojnych (MFA) i partiami politycznymi w roku 1975. Porozumienie to było kompromisowym rozwiązaniem sporu o zakres władzy cywilnej i udział we władzy armii. W myśl Porozumienia przyjęto zasadę wyboru prezydenta przez kolegium składające się ze

⁸⁵ J. Linz, *Problems of Democratic Transition...*, op. cit., s. 116

Zgromadzenia MFA (organ reprezentacji MFA w okresie rewolucji) i Zgromadzenia Republiki. Za rozwiązaniem takim optowała partia komunistyczna, sympatyzująca z MFA i deklarująca jednoznacznie poparcie dla udziału wojskowych w sprawowaniu władzy. Dla komunistów, bowiem była to jedyna możliwość zwycięstwa w wyborach prezydenckich poprzez zwiększone prawdopodobieństwo uzyskania większości w kolegium wyborczym. W odmiennej sytuacji były pozostałe partie polityczne. Zasadę wyboru prezydenta przez kolegium zmieniono w lutym 1976 r. na mocy II Porozumienia między MFA a partiami politycznymi. Było to możliwe dzięki odejściu od władzy komunistów we wrześniu 1975 r. i przejęciu władzy przez ugrupowania centro-prawicowe. Nowe porozumienie stanowiło, że wybór prezydenta będzie następował poprzez powszechne wybory⁸⁶.

Koncepcja powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich mogła budzić co najmniej mieszane uczucia wśród elit politycznych i społeczeństwa portugalskiego. W tradycji politycznej Portugalii, bowiem, powszechne wybory prezydenckie służyły niejednokrotnie legitymizacji dyktatury. Tak było po raz pierwszy w roku 1918, kiedy to Sidónio Pais przejął władzę właśnie w ten sposób na okres kilku miesięcy. Kolejne tego typu zdarzenie miało miejsce po prawicowym przewrocie w maju 1926 r. – gen. Carmona stojący na czele sił dokonujących przewrotu wprowadził w 1928 roku system wyborów bezpośrednich na stanowisko prezydenta. Uchwalona w 1933 r. konstytucja podtrzymała tę zasadę, która obowiązywała aż do roku 1959. Wtedy to znowelizowano ustawę zasadniczą, w kwestii wyboru głowy państwa zaczęła obowiązywać zasada wyboru prezydenta przez specjalne kolegium wyborcze, co miało na celu ograniczenie aktywności opozycji antysalazarowskiej.

Konstytucja uchwalona 2 kwietnia 1976 r. była wynikiem intensywnego i złożonego procesu politycznego, w którym ścierały się racje poszczególnych partii politycznych i sił społecznych. Ustawa zasadnicza Republiki Portugalii opiera się na dwóch fundamentalnych zasadach – demokracji przedstawicielskiej i wolności politycznej. Mając na względzie ustrój autorytarny obalony w 1974 r. i groźbę wprowadzenia nowej dyktatury w 1975 r., w konstytucji znalazły się liczne zapisy wyrażające troskę o podstawowe prawa obywateli oraz podział władz. Będąc konstytucją porewolucyjną, ustawa zasadnicza z 1976 r. jest także „konstytucją

⁸⁶ Łabno-Jabłońska A., *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta w Portugalii (1976-1987)*, „Studia Prawnicze”, zeszyt 1 (103), PAN 1990, s.169

kompromisu”, podobnie jak inne konstytucje uchwalone w podobnych okolicznościach. W myśl zapisów zawartych w konstytucji organizacja polityczna Republiki Portugalii polega na czterech podstawowych relacjach: między jednością państwa z jednej strony a autonomią polityczno-administracyjną Azorów i Madery i władzą lokalną z drugiej strony; między demokracją przedstawicielską a demokracją partycypacyjną; między prezydentem Republiki a Zgromadzeniem Republiki – dwoma organami opartymi na wyborach powszechnych i bezpośrednich; między prezydentem Republiki i Zgromadzeniem Republiki a rządem⁸⁷. Podsumowując zatem, uchwalona w kwietniu 1976 r. konstytucja określała model struktury władzy politycznej w sposób dualistyczny – zakładała bowiem istnienie dwóch centrów władzy o jednakowym stopniu legitymacji, zarówno Zgromadzenie Republiki, jak i prezydent mieli być wyłaniani w powszechnych wyborach.

3.1.2 Problem Rady Rewolucji

Analizując strukturę władzy politycznej i pozycji prezydenta w Portugalii w ustroju ukształtowanym po „rewolucji goździków”, należy mieć na względzie specyficzną sytuację społeczną i polityczną kraju, która w znamienny sposób uwarunkowała model rządów. Oprócz istnienia takich organów suwerennej władzy jak prezydent, Zgromadzenie Republiki, rząd i sądownictwo, w systemie politycznym Portugalii funkcjonowała także Rada Rewolucji, będąca instytucjonalnym wyrazem konstytucjonalizacji zasady udziału Ruchu Sił Zbrojnych w realizacji władzy suwerennej. W tej sytuacji, pozycja głowy państwa określona jest zatem zarówno relacją prezydent – rząd i premier oraz parlament, jak też wynikać będzie z zależności zachodzących w stosunku do Rady Rewolucji.

Przy tworzeniu konstytucji w 1976 r. istotne było określenie pozycji i kompetencji poszczególnych organów władzy, jednakże pierwszorzędną kwestię stanowiło uregulowanie zasady suwerenności. W sensie formalnym, suwerenność należała do ludu i miała być jednolita i niepodzielna, równocześnie jednak jej realizacja stanowiła atrybut Ruchu Sił Zbrojnych, działającego „w sojuszu” z ludem. Konstytucja przewidywała konstrukcję dwóch kategorii ciał pośredniczących: typowy dla współczesnych państw system partii politycznych oraz Ruch Sił Zbrojnych, traktowany

⁸⁷ *Konstytucja Republiki Portugalskiej dnia 2 kwietnia 1976 r. (z późniejszymi zmianami)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000

jako gwarant zwycięstwa demokracji i procesu rewolucyjnego. Instytucjonalnym wyrazem tej formuły władzy ludu było powołanie Rady Rewolucji”⁸⁸.

Rada Rewolucji była organem władzy państwowej (obok prezydenta, Zgromadzenia Republiki, rządu i sądów) i organem wojskowym jednocześnie. Rada posiadała szeroki zakres uprawnień w postaci m.in. kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, wydawania opinii w sprawie nominacji kandydatów na premiera. Ponadto Rada Rewolucji autoryzowała decyzje prezydenta Republiki dotyczące wypowiedzenia wojny, zawarcia pokoju, deklaracji o stanie wyjątkowym i stanie wojennym. Jak zauważa Łabno, „(...) powołanie Rady Rewolucji naruszyło typową koncepcję suwerenności. Rada Rewolucji, a ściślej mówiąc działający przez ten organ Ruch Sił Zbrojnych, ograniczały demokratyczną legitymizację władzy w imię ochrony zdobyczy rewolucji”⁸⁹. Powołanie do życia Rady Rewolucji stało w sprzeczności z zapisem wyrażonym w art. 2 konstytucji Republiki Portugalii z kwietnia 1976 r., mówiącym o zasadzie demokratycznego państwa prawnego opartego na suwerenności ludu. Tak powstały model systemu politycznego odstawał od typowego modelu demokracji liberalnej. Pogląd ten potwierdza J. Linz, który zaznacza, że konstytucja uchwalona w 1976 r. miała pewne cechy niedemokratyczne, w postaci uprawnień, jakie zostały przyznane Radzie Rewolucji⁹⁰. Jednak to rozwiązanie ustrojowe w postaci funkcjonowania Rady Rewolucji stanowiło istotny element kształtowania się nowego systemu politycznego po „rewolucji goździków”, co będzie szczególnie widoczne w kontekście zmian, które dokonały się na portugalskiej scenie politycznej w latach 1976-1982.

3.1.3 Uprawnienia głowy państwa nadane na mocy konstytucji z 1976 r.

Za najistotniejszą cechę konstytucyjnych rozwiązań zawartych w ustawie zasadniczej uchwalonej w 1976 r. należy uznać przyznanie prezydentowi Republiki i Zgromadzeniu Republiki równorzędnego statusu organów reprezentujących suwerena.

W zakresie konstytucyjnych uprawnień prezydenta wobec innych organów kluczowymi uprawnieniami było przewodniczenie Radzie Rewolucji i prawo do rozwiązania parlamentu. Prezydent posiadał prawo do odwołania szefa rządu,

⁸⁸ A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s.11

⁸⁹ Ibidem

⁹⁰ J. Linz, *Problems of Democratic Transition...*, op. cit, s. 123

nieobwarowane jakimikolwiek zastrzeżeniami, mające charakter zupełnie autonomiczny, nie uwarunkowane opinią ze strony Rady Rewolucji⁹¹. Co również istotne, konstytucja przewidywała zasadę podwójnej odpowiedzialności politycznej rządu, czyli zarówno względem parlamentu, jak i prezydenta (art. 193). To oznaczało, iż głowa państwa może odwołać szefa rządu niezależnie od stanowiska Zgromadzenia Republiki. W kompetencjach prezydenta nie leżało zdymisjonowanie poszczególnych ministrów, politycznie bowiem odpowiadali oni przed szefem rządu, jednakże w przypadku odwołania premiera upadał cały rząd (art. 189). Konstytucja stanowiła, iż prezydent może przewodniczyć Radzie Ministrów tylko na wniosek szefa rządu (art. 136). Prezydent zatem nie uczestniczył bezpośrednio w sprawowaniu władzy przez rząd, jednakże posiadał znaczące uprawnienia względem tego organu władzy. Nadanie takich uprawnień prezydentowi miało na celu ustabilizowanie władzy politycznej, przyjęta zasada podwójnej odpowiedzialności rządu i specyficzny sposób określenia także relacji na linii „prezydent – parlament” i „parlament – rząd” miały przeciwdziałać trudnościom politycznym, na jakie Portugalia musiała natrafić po likwidacji systemu rządów niedemokratycznych. Odpowiedni system ustroju politycznego stanowi jeden ze środków ułatwiających stabilizację polityczną, należy jednak pamiętać, iż pierwotne znaczenie ma kwestia ustalenia i utrwalenia się stosunków klasowo-warstwowych. Wydaje się, że te właśnie przyczyny spowodowały przyznanie głowie państwa prawa pociągania premiera do odpowiedzialności politycznej. Teoretycznie przynajmniej, rządowi wystarcza zaufanie, jakim cieszy się u prezydenta, a więc istnieje możliwość ominięcia sporów partyjnych.

Kolejną ważną kompetencją głowy państwa na mocy uchwalonej konstytucji było prawo do rozwiązania parlamentu, po uprzednim zasięgnięciu opinii Rady Rewolucji. Prezydent miał obowiązek rozwiązać Zgromadzenie Republiki w przypadku odrzucenia przez parlament wniosku o wotum zaufania lub w przypadku, gdy przegłosowanie wniosku o wotum nieufności spowodowało trzecią zmianę rządu (art. 198, ust. 3). Nie była natomiast możliwa sytuacja rozwiązania parlamentu z powodu odrzucenia programu rządu, poza sytuacją, gdy Zgromadzenie Republiki po raz trzeci z rządu odrzucił taki program.

⁹¹ A. Łabno-Jabłońska, *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta...*, op. cit., s.172

Ostatecznie w ustawie zasadniczej znalazły się zapisy dotyczące kompetencji głowy państwa, które w ocenie większości badaczy wpisują się w model systemu półprezydenckiego. Takie rozwiązanie wynikało przede wszystkim z konieczności zrównoważenia roli Rady Rewolucji, nie bez znaczenia był również fakt, że trudnością byłoby wprowadzenie rządów parlamentarnych po 50 latach bez istnienia demokratycznego parlamentu. Prezydent miał być wyłaniany w wyborach powszechnych i bezpośrednich, co miało mu zapewnić legitymizację do przewodniczenia Radzie Rewolucji. Głowie państwa przyznano przede wszystkim uprawnienia związane z powoływaniem i funkcjonowaniem innych organów państwowych, prezydent otrzymał do dyspozycji prawo promulgacji i prawo weta oraz prawo ogłoszenia stanu wojennego i wyjątkowego. Zasadnicze akty prezydenta były uzależnione od kontrasygnaty Rady Rewolucji a tylko niektóre akty głowy państwa były poddane kontrasygnacie ministerialnej. Prezydent miał prawo rozwiązać Zgromadzenie Republiki, w jego gestii znalazło się prawo powołania rządu, przy uwzględnieniu wyników wyborów.

Podsumowując, system polityczny ukształtowany w ramach konstytucji z 1976 r. wyróżniał się kilkoma znaczącymi elementami, jeśli chodzi o pozycję prawno-ustrojową głowy państwa. Po pierwsze, istniał organ ograniczający swobodę działania głowy państwa – Rada Rewolucji. Po drugie, wprowadzono podwójną odpowiedzialność rządu – przed prezydentem i przed parlamentem, ponadto stworzono możliwość odwołania premiera przez głowę państwa. Po trzecie, w myśl postanowień konstytucji uprawnienie prezydenta do przewodniczenia Radzie Ministrów miało mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy został on o to poproszony przez premiera.

3.1.4 Funkcjonowanie systemu władzy określonego w konstytucji z 1976 r.

W tym miejscu należy zadać sobie pytanie jak model władzy określony w konstytucji uchwalonej w 1976 r. funkcjonował w praktyce i czy wszystkie rozwiązania, które znalazły się w ustawie zasadniczej przystawały do realiów ówczesnej sytuacji Portugalii.

W wyborach prezydenckich, przeprowadzonych latem 1976 zwyciężył gen. António Ramalho Eanes, który stał na czele przewrotu dokonanego przez wojskowych w kwietniu 1974 r. Przyglądając się sytuacji na scenie politycznej w tamtym okresie,

można zauważyć fakt, iż partie polityczne od samego początku były sceptycznie nastawione do wpływu prezydenta na kształt rządu oraz dopuszczania do możliwości, gdy to głowa państwa powołuje tzw. „własne” rządy. Potwierdzeniem takiej oceny jest już przykład powołania I rządu konstytucyjnego w lipcu 1976 r. Pierwsze porewolucyjne wybory parlamentarne wygrali wówczas socjaliści, którzy powołali rząd mniejszościowy posiadając niespełna 35% mandatów⁹². Losy tego rządu wydawały się jednak przesądzone od samego początku – wobec niechęci zarówno ze strony partii socjaldemokratycznej, jak i chadeckiej zasiadających w parlamencie, rząd nie był w stanie sprawnie funkcjonować, co doprowadziło do jego upadku po koniec 1977 r. Biorąc pod uwagę brak perspektywy stworzenia stabilnej większości parlamentarnej wydawało się, iż optymalnym rozwiązaniem w tej sytuacji byłoby przejęcie inicjatywy przez prezydenta Eanesa, zwłaszcza, że nie był on związany z żadną partią polityczną. Postawa i działania prezydenta w tej kwestii stopniowo ewaluowały – w pierwszych miesiącach funkcjonowania rządu utworzonego przez PS prezydent nie angażował się zbyt wiele wpisując się w model prezydentury ponadpartyjnej. Sytuacja uległa zmianie w marcu 1977 roku, kiedy to socjaliści podjęli próbę rozszerzenia składu rządu o inne siły polityczne i pojawiły się w nim osoby związane zarówno z socjaldemokratami, jak i politycy sympatyzującym z Eanesem. To sprawiło, że prezydent zaczął się wykazywać większą aktywnością w kwestii tworzenia polityki wewnętrznej i poszukiwania poparcia dla projektów ustaw inicjowanych przez PS. Taki układ nie trwał długo i już przy pierwszym kryzysie rządowym prezydent przyjął postawę neutralną⁹³. Taka postawa Eanesa wynikała z jego ogólnego podejścia do roli, jaką powinna odgrywać głowa państwa, czego dał wyraz w jednym z przemówień wygłoszonych w 1977 roku: „do prezydenta Republiki należy w szczególności gwarantowanie jedności narodowej oraz zintegrowanego i efektywnego funkcjonowania demokratycznych instytucji, jak też stanie na straży wierności duchowi rewolucji 25 kwietnia (...). Prezydent nie jest natomiast władny zastępować rządu ani też Zgromadzenia Republiki”⁹⁴. Eanes zatem wychodził z założenia, iż nie zamierza ponosić odpowiedzialności za działania rządu. Prezydent nie zaangażował się także w działania na rzecz formowania II rządu konstytucyjnego utworzonego w wyniku porozumienia między socjalistami i chadekami. Między tymi dwoma ugrupowaniami politycznymi dochodziło jednak do

⁹² www.cne.pt

⁹³ M. Rebelo de Sousa, *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Braga 1983, s. 560-557

⁹⁴ P. Santana Lopes, J. Durão Barroso, *Sistema de governo e sistema partidário*, Lisboa 1980, s. 39-40

nieustannych tarć i rząd szybko upadł, prezydent Eanes nie podjął natomiast żadnych działań mających na celu powołanie kolejnego rządu. Według P. Santana Lopesa i J. Durão Barroso taktyka działania prezydenta Eanesa sprowadzała się do takiego kierowania polityką państwa, aby doprowadzić do konieczności powoływania rządów wyłącznie z inicjatywy głowy państwa⁹⁵.

Po upadku II rządu konstytucyjnego w czerwcu 1978 r., w polityce portugalskiej rozpoczął się okres powoływania rządów zaufania prezydenckiego, co spowodowało jednocześnie wzmocnienie pozycji głowy państwa. Należy pamiętać o tym, iż prezydent powołując rząd musiał skonsultować się z Radą Rewolucji, konstytucja także wskazywała, że koniecznym jest wzięcie pod uwagę rozkładu sił politycznych w parlamencie. Mimo, tych dwóch obostrzeń, prezydent Eanes korzystał z możliwości niemal nieskrępowanego powoływania rządu. Było to widoczne zwłaszcza przy powoływaniu I rządu prezydenckiego, gdy nominację na szefa rządu otrzymał Nobre da Costa – prezydent zwrócił się do Rady Rewolucji jedynie z wnioskiem o ocenę osobowości kandydata, jednocześnie Eanes odrzucił opcję tworzenia rządu przez nową większość parlamentarną uznając, iż nie jest ona wystarczająco ustabilizowana.

Koncepcja rządów prezydenckich nie spotkała się z aprobatą partii politycznych zasiadających w parlamencie. Praktyka polityczna pokazała, iż nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie rządu namaszczonego przez głowę państwa, ale nie mającego poparcia większości parlamentarnej. Doskonale obrazuje to opinia wypowiedziana przez M. Soaresa, który stwierdził, że „jak niełatwo jest rządzić przeciwko woli prezydenta Republiki, tak praktycznie niemożliwe jest czynić to wbrew woli partii reprezentowanych w Zgromadzeniu”⁹⁶.

Jednak prezydent nie odszedł od wywierania wpływu na kształt rządu. W trakcie swojej pierwszej kadencji Eanes powołał aż trzy rządy prezydenckie. Powołując II rząd prezydencki, Eanes dążył do ustabilizowania sytuacji na portugalskiej scenie politycznej, o czym może świadczyć fakt, iż prezydent wyraźnie artykułował potrzebę stworzenia porozumienia między partiami politycznymi, które gwarantowałyby powstanie większości rządowej. Wkrótce, w czerwcu 1979 r., konieczne było powołanie kolejnego rządu zaufania prezydenckiego, z premier Marią de Lourdes

⁹⁵ P. Santana Lopes, J. Durão Barroso, *Sistem...*, op. cit., s. 44-45

⁹⁶ *Ibidem*, s. 50

Pintasilgo na czele (była to pierwsza kobieta-premier w historii Portugalii). Jednak prezydent wręczając nominację nowej szefowej rządu, zaznaczył, że konieczne będzie rozpoznanie przedterminowych wyborów, poprzedzone rozwiązaniem dotychczasowego parlamentu. Nie było, bowiem możliwe utworzenie większościowego rządu w oparciu o istniejący skład parlamentu.

W międzyczasie, w lipcu 1979 r., narodziły się dwa bloki polityczne, będące efektem porozumienia między poszczególnymi partiami politycznymi stojącymi niejako w opozycji do działań prezydenta mającego na celu umocnienie swej pozycji w systemie politycznym. Pierwsze porozumienie zawiązało się między Partią Socjaldemokratyczną (*Partido Social Democrata* – PSD), Centrum Demokratyczno-Socjalnym (*Centro Democrático Social* – CDS) i Partią Ludowo-Monarchistyczną (*Partido Popular Monárquico* – PPM) – partie te utworzyły blok o nazwie Sojusz Demokratyczny (*Aliança Democrática* – AD). Drugi blok – Sojusz Zjednoczonego Ludu (*Aliança Povo Unido* – APU) – powstał z połączenia Portugalskiej Partii Komunistycznej (*Partido Comunista Português* – PCP) i Portugalskiego Ruchu Demokratycznego (*Movimento Democrático Português* – MDP)⁹⁷. Stworzenie porozumień między partiami politycznymi należy traktować jako przeciwwagę wobec tendencji prezydenckiej, gdyż tylko przez powstanie większości parlamentarnej zdolnej do sprawowania samodzielnych rządów można było zneutralizować działania głowy państwa. Zatem zmagania między prezydentem a partiami politycznymi, do których dochodziło w ostatnich kilkunastu miesiącach poprzedzających wybory parlamentarne w grudniu 1979 r., wykrczały w swą ostatnią fazę. Praktyka potwierdziła stanowisko, zgodnie z którym stabilizacja polityczna możliwa jest wyłącznie w sytuacji istnienia odpowiedniej większości parlamentarnej. Wprowadzenie odpowiedzialności politycznej rządu także przed prezydentem nie wpływa na zmianę tej zasady.

Działania polityczne prezydenta Eanesa podejmowane od 1978 r., kiedy to powstał I rząd zaufania prezydenckiego, doprowadziły do zjednoczenia wśród partii politycznych, które były zaniepokojone o swoją pozycję w systemie politycznym. Zawiązanie się szerokiej koalicji między socjaldemokratami, chadekami i monarchistami w postaci Sojuszu Demokratycznego, miało na celu przesunięcie ciężaru sprawowania władzy z osoby prezydenta na partie polityczne. Realizacji tego

⁹⁷ P. Santana Lopes, J. Duraõ Barroso, *Sistema...*, op.cit., s. 182

celu miało służyć m.in. powołanie wspólnego kandydata reprezentującego AD w wyborach prezydenckich planowanych na grudzień 1980 r. Szczególną aktywność w tej dziedzinie przejawiała PSD, będąca najsilniejszym partnerem koalicji. Socjaldemokratom chodziło przede wszystkim o to, by nowy prezydent nie utrudniał działania partiom politycznym i nie ograniczał możliwości rewizji konstytucji. Opracowany w omawianym okresie projekt zmian ustawy zasadniczej obejmował w dużym stopniu zmianę postanowień dotyczących pozycji prezydenta. Santana Lopes, bliski współpracownik Sá Carneiro, ówczesnego premiera i przywódcy PSD, proponował parlamentaryzację systemu politycznego przez rozszerzenie uprawnień Zgromadzenia Republiki w zakresie stosunków z egzekutywą oraz eliminację podwójnej odpowiedzialności rządu, co miało na celu wzmocnienie rządu, jak również premiera. Szczególnie, bowiem podkreślano słabość egzekutywy, traktując ją jako główną przyczynę ciągłych kryzysów politycznych w kraju.

Po przeprowadzeniu przedterminowych wyborów do parlamentu w grudniu 1979 r., powstał kolejny rząd nie mający bezwzględnej większości głosów, w skład którego weszli przedstawiciele AD. Sytuacja ta spowodowała dalsze napięcia na linii prezydent – parlament, nie ustała również rywalizacja między głową państwa a rządem. Układ sił politycznych, który powstał po 1979 r. cechował się przede wszystkim tym, że istniały dwa ośrodki władzy w postaci głowy państwa i rządu o odmiennej orientacji politycznej. Jak już zostało zaznaczone wcześniej, rząd nie posiadał bezwzględnej większości, jednakże poparcie dla prezydenta wśród partii politycznych zasiadających w parlamencie także nie było jednoznaczne i przeważające. W wyborach prezydenckich 1976 r. Eanes popierany był zarówno przez PSD i CDS, jak też – przynajmniej częściowo – PS i dzięki głosom tych partii został szefem państwa. Jednak w bardzo krótkim czasie doszło do wyraźnego odwrócenia układu politycznego, gdyż zwolennicy generała z okresu wyborów szybko stali się jego przeciwnikami. I odwrotnie, komuniści zaczęli Eanesa popierać. Wydaje się, że powstały układ sił politycznych, tj. zarówno wyniki wyborów, jak i zmiana dotychczasowego nastawienia partii politycznych wobec prezydenta, upoważnia do przeprowadzenia analogii z sytuacją, w której parlament dysponuje bezwzględną większością przeciwstawną politycznie głowie państwa. W takiej sytuacji, jedynym skutecznym narzędziem wobec działań rządu, jakie pozostało Eanesowi było stosowanie weta prezydenckiego. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż blokowanie aktów prawnych inicjowanych przez rząd poprzez brak

promulgacji ma charakter absolutny, a nie zawieszający (na mocy art. 137 Konstytucji Republiki Portugalii). Innymi słowy, jeśli głowa państwa zawetowałaby dany akt prawny powstały w wyniku prac rządu, to rząd nie ma możliwości przełamania weta prezydenckiego. Jak można wnioskować, takie narzędzie jest dla głowy państwa bardzo wygodne, jednakże nie trudno też przewidzieć skutki częstego stosowania tego instrumentu przez prezydenta w postaci zagrożenia impasem politycznym, a w konsekwencji pogłębianiem się rywalizacji między ośrodkami władzy oraz eskalacją konfliktów politycznych. W ciągu roku – między powołaniem rządu AD w styczniu 1980 r. a wyborami na urząd prezydenta w grudniu 1980 r. – Prezydent Eanes często korzystał z prawa weta, które przysługiwało mu na podstawie uprawnień konstytucyjnych.

Nie bez znaczenia był także fakt, że Rada Rewolucji, organ doradczy głowy państwa, w swych decyzjach wykazywała postawę przychylną raczej prezydentowi. Mając na względzie uprawnienia tego organu, działalność Rady Rewolucji stanowiła dodatkowe utrudnienie w realizacji programu rządu.

Układu sił politycznych nie zmieniły wybory, które przeprowadzono w 1980 r. W październiku w wyborach parlamentarnych zwyciężyło ponownie AD, w grudniowych wyborach prezydenckich na drugą kadencję został wybrany Eanes. U progu 1981 r. na portugalskiej scenie politycznej istniały zatem dwa ośrodki władzy, między którymi widoczny był brak współpracy, wzajemna niechęć i narastający konflikt. Uprawnienia konstytucyjne, które posiadał prezydent pozwalały mu skutecznie blokować poczynania rządu, który z kolei nie posiadał bezwzględnej większości w parlamencie umożliwiającą efektywne działania w parlamencie. W tej sytuacji właściwym rozwiązaniem z perspektywy partii politycznych było dążenie do ograniczenia konstytucyjnych uprawnień głowy państwa przy jednoczesnym wzmocnieniu pozycji parlamentu. Taką też strategię działania przybrały ówczesne siły polityczne tworzące rząd.

Na początku 1981 r. w wypadku lotniczym zginął tragicznie premier Sá Carneiro, na jego następcę został powołany Francisco Pinto Balsemão. Nowy szef rządu koncentrował swe działania wokół kwestii nowelizacji konstytucji. Jak nietrudno przewidzieć, prezydent Eanes zdecydowanie sprzeciwiał się idei ograniczenia uprawnień głowy państwa i tym samym zmniejszenia roli głowy państwa w tworzeniu

polityki państwa. Eanes zagroził nawet, że w przypadku ograniczenia jego uprawnień rozważy możliwość podania się do dymisji⁹⁸.

Aby dokonać rewizji ustawy zasadniczej wymagana była większość 2/3 głosów, koalicja rządząca potrzebowała zatem również wsparcia opozycji. AD z powodzeniem zabiegało o głosy socjalistów, co pozwoliło na przeforsowanie nowego projektu ustawy zasadniczej w sierpniu 1982 r. Znowelizowana konstytucja ograniczyła pozycję głowy państwa, umacniając jednocześnie pozycję parlamentu, rządu i premiera. Stanowiło to jednocześnie podkreślenie roli partii politycznych, które nie zamierzały uznać przewagi instytucjonalnej i w konsekwencji politycznej prezydenta. Spór o koncepcję rozwiązań ustroju politycznego był dla prezydenta przegrany już z chwilą ukształtowania się większości potrzebnej do rewizji ustawy zasadniczej. Głowa państwie nie była bowiem w stanie sprzeciwić się promulgacji ustawy rewizyjnej, co stanowił art. 287 ust. 2 konstytucji.

3.2 Zmiana pozycji głowy państwa w ramach nowelizacji konstytucji w 1982 r.

Według Linza datą graniczną dla procesu demokratycznej tranzycji i konsolidacji demokracji w Portugalii jest rok 1982, kiedy to dokonano nowelizacji konstytucji uchwalonej w 1976 roku⁹⁹. Nowelizacja ustawy zasadniczej spowodowała zmianę uprawnień prezydenta i na nowo zdefiniowała jego pozycję w systemie politycznym.

Po sześciu latach starań demokratycznych partii politycznych zlikwidowano Radę Rewolucji, co położyło kres szczególnej pozycji sił zbrojnych i było równoznaczne z podporządkowaniem ich władzom cywilnym. W związku z rozwiązaniem tego organu uprawnienia w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw zostały przekazane nowo powstałemu Trybunałowi Konstytucyjnemu. W miejsce dotychczasowej Rady Rewolucji powołano Radę Państwa – polityczny organ doradczy Prezydenta. Rada Państwa jest obecnie organem konsultacyjnym prezydenta, a nie jak jej poprzedniczka również gwarantem regularnego funkcjonowania demokratycznych instytucji, realizacji konstytucji i wierności zasadom rewolucji 25 kwietnia 1974 r.

⁹⁸ A. Łabno-Jabłońska, *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta...*, op. cit., s. 187

⁹⁹ J. Linz, *Problems of Democratic Transition*, op. cit., s. 124 - 126

W myśl art. 142 Konstytucji Republiki, Radzie Państwa przewodniczy prezydent, a w skład tego organu wchodzi: przewodniczący Zgromadzenia Republiki, premier, przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Sprawiedliwości, przewodniczący rządów regionalnych¹⁰⁰, byli prezydenci (wybrani w okresie obowiązywania Konstytucji, o ile nie zostali złożeni z urzędu), pięciu obywateli wyznaczonych przez prezydenta (na okres trwania jego kadencji) i pięciu obywateli wybranych przez Zgromadzenie Republiki (zgodnie z zasadą proporcjonalności, na okres kadencji parlamentu). Do kompetencji Rady należy wyrażanie opinii w istotnych kwestiach, m.in.: rozwiązanie Zgromadzenia Republiki i organów władzy w regionach autonomicznych, dymisji rządu, wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju. Rada Państwa ma za zadanie doradzenie Prezydentowi na jego wniosek, przy sprawowaniu przez niego swoich funkcji. Opinie tego organu są ogłaszane publicznie wraz z wydaniem aktów, których dotyczą¹⁰¹.

W art. 123 znowelizowanej konstytucji znalazł się przepis mówiący o tym, że głowa państwa jest gwarantem niezawisłości narodowej, jedności państwa i funkcjonowania demokratycznych instytucji. Takie zdefiniowanie pozycji i roli prezydenta jest znaczącym rozszerzeniem w porównaniu z pierwotnymi ustaleniami zawartymi w konstytucji z 1976 r., gdzie prezydentowi przypisano rolę jedynie reprezentanta Republiki.

Kolejną istotną zmianą dokonaną w ramach nowelizacji konstytucji było nadanie głowie państwa prawa do rozwiązania parlamentu, czego wcześniej nie mógł uczynić bez zgody Rady Rewolucji. Konstytucja zastrzega jednak obowiązek zasięgnięcia przez prezydenta opinii Rady Państwa oraz formułuje pewne obostrzenia (Zgromadzenie Republiki nie może być rozwiązane w ciągu pierwszych 6 miesięcy po jego wyborze, w ostatnim półroczu kadencji Prezydenta, ani w czasie trwania stanu wojennego lub wyjątkowego)¹⁰².

W ramach uprawnień prezydenta podtrzymane zostało prawo głowy państwa do powoływania premiera. Prezydent czyni to mając na względzie wyniki wyborów parlamentarnych i po zasięgnięciu opinii partii politycznych reprezentowanych

¹⁰⁰ Rząd regionalny, obok regionalnego zgromadzenia ustawodawczego, jest organem władzy regionów autonomicznych (Azory i Madera).

¹⁰¹ *Konstytucja Republiki Portugalskiej dnia 2 kwietnia 1976 r. (z późniejszymi zmianami)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, art. 146

¹⁰² *Ibidem*, art. 172

w parlamencie. Mimo, że konstytucja nie narzuca głowie państwa powołania szefa rządu spośród większości parlamentarnej, w praktyce prezydent musi uwzględnić opinie partii, aby zapewnić przeszłemu rządowi odpowiednie zaplecze polityczne w parlamencie.

Prezydent ma prawo do powoływania członków rządu (na wniosek premiera) oraz może przewodniczyć Radzie Ministrów tylko na wniosek premiera, co powoduje nie angażowanie się głowy państwa w bieżący tok wydarzeń politycznych. To jest logiczne następstwo zasady, że rząd odpowiada nie tylko przed parlamentem, ale także przed prezydentem właśnie.

Te dwa uprawnienia prezydenta – prawo do rozwiązania Zgromadzenia Republiki i prawo do powoływania rządu – mają zasadnicze znaczenie dla klasyfikacji systemu rządów w Portugalii oraz oceny pozycji prezydenta w systemie politycznym.

W znowelizowanej konstytucji ważne było również wprowadzenie zapisu dotyczącego dymisji rządu przez prezydenta. Zasada podwójnej odpowiedzialności tego organu, zarówno przed prezydentem, jak i parlamentem została utrzymana, jednak zdymisjonowanie rządu przez głowę państwa utraciło charakter polityczny i na mocy art. 195 jest możliwe tylko wtedy, gdy „okazuje się to konieczne dla zapewnienia prawidłowego działania instytucji demokratycznych”. Nie jest możliwe, aby prezydent odwołał rząd z powodu utraty zaufania względem tego organu lub z powodu odmiennej orientacji politycznej. Rząd tak naprawdę uzależniony jest od zaufania Zgromadzenia Republiki. W porównaniu ze stanem przed nowelizacją prezydent nie ma absolutnej swobody dymisjonowania rządu i związany jest w większym stopniu aniżeli poprzednio z układem sił politycznych w parlamencie. Takie rozwiązanie odpowiadało koncepcjom partii politycznych dążących do wzmocnienia swej pozycji i w konsekwencji parlamentu. Skuteczność działania takiego środka zależy jednak w dużym stopniu od ogólnej sytuacji społeczno-politycznej państwa. Teoretycznie rzecz biorąc zmiana konstytucji przyniosła więc przekształcenie prawnoustrojowej pozycji prezydenta z władzy regulującej we władzę stróża konstytucji¹⁰³.

Kluczowe znaczenie w ocenie pozycji głowy państwa w systemie politycznym będą miały zapisy znowelizowanej konstytucji dotyczące prawa prezydenta do stosowania weta ustawodawczego. W zakresie prawa weta wobec aktów uchwalanych

¹⁰³ A. Łabno-Jabłońska, *Ewolucja prawnopolitycznej pozycji prezydenta...*, op. cit., s. 190-191

przez parlament, rozszerzony został obszar, w stosunku do którego przełamanie weta wymaga kwalifikowanej większości 2/3 głosów parlamentarzystów – dotyczy to spraw związanych z organizacją, funkcjonowaniem i postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, organizacją i funkcjonowaniem sił zbrojnych oraz spraw dotyczących stanu oblężenia i stanu wyjątkowego. Rozszerzenie to zatem dotyczy spraw o wyjątkowo wysokiej randze wobec systemu państwa.

Nowelizacja ustawy zasadniczej dotyczyła także zmian w zakresie weta głowy państwa względem aktów tworzonych przez rząd. W myśl art. 139 Konstytucji Republiki, jeśli prezydent odmawia promulgacji aktu rządu, jest zobowiązany w terminie 40 dni od daty otrzymania danego aktu do złożenia rządowi pisemnych wyjaśnień uzasadniających przyczyny podjęcia takiej decyzji. „W świetle powyższego unormowania niekonstytucyjne będzie wobec tego weto kieszonkowe prezydenta, które w swej praktyce stosował gen. Eanes. Ważne jest zaś przede wszystkim to, że weto prezydenckie wobec aktów rządu zostało jednoznacznie uregulowane i ma charakter absolutny, tzn. rząd nie jest władny przełamać go. Wydaje się, że w ten sposób prezydent w Portugalii uzyskał silny środek kształtowania polityki gabinetu. (...) Można stwierdzić, że utrzymanie w konstytucji portugalskiej uprawnienia prezydenta do odmowy promulgacji aktu rządowego świadczy o utrwaleniu się tego środka prawno-politycznego działania głowy państwa. Jego częste stosowanie może w konsekwencji prowadzić do faktycznego przesunięcia ciężaru sprawowania władzy wykonawczej z rządu i premiera na osobę prezydenta”¹⁰⁴. Podsumowując, weto prezydenckie stanowi niezwykle ważne narzędzie interwencji głowy państwa w działalność rządu.

Nowelizacja konstytucji w 1982 r. nie wprowadziła znaczących zmian w tzw. kompetencjach własnych prezydenta (nie wymagających kontrasygnaty rządu). Głowa państwa samodzielnie miała podejmować decyzje dotyczące nominacji na kluczowe stanowiska w armii. Zmianie uległa kwestia wprowadzenia stanu wojennego czy stanu oblężenia – od 1982 r. to także uprawnienie prezydenta, które nie wymaga kontrasygnaty ze strony rządu, jak to miało miejsce wcześniej.

¹⁰⁴ A. Łabno-Jabłońska, *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta...*, op. cit., s. 192

Podsumowanie

Nieodłącznym elementem budowania nowego, demokratycznego ładu politycznego po wydarzeniach „rewolucji goździków” w 1974 r. było określenie pozycji głowy państwa. Kwestia konstytucyjnego uregulowania sposobu wyboru prezydenta była w przypadku Portugalii sprawą trudną, wynikającą ze specyfiki tranzycji demokratycznej (zaangażowanie armii w sprawowanie władzy po obaleniu autorytarnych rządów). Uchwalona w 1976 r. ustawa zasadnicza uczyniła z instytucji prezydenta jeden z dwóch głównych ośrodków władzy, na równi z parlamentem. Dualistyczny model struktury władzy politycznej opierał się na założeniu, że zarówno prezydent, jak i Zgromadzenie Republiki, posiadają równorzędny status organów reprezentujących suwerena (głowa państwa i parlament wyłaniani w powszechnych wyborach, co w konsekwencji czyniło rząd zależnym od obu tych organów).

W ocenie większości badaczy w konstytucji z 1976 r. znalazły się zapisy dotyczące kompetencji prezydenta, które wpisują się w model systemu semiprezydencjalizmu. Główną przyczyną takiego rozwiązania ustrojowego była konieczność zbalansowania roli Rady Rewolucji, suwerennego organu władzy, w skład którego wchodziła w większości wojskowi. Na mocy konstytucji prezydent posiadał uprawnienia związane z powoływaniem i funkcjonowaniem innych organów państwowych. Dla pozycji ustrojowej głowy państwa znaczący był zapis w konstytucji, mówiący o podwójnej odpowiedzialności rządu, zarówno przed parlamentem, jak i przed prezydentem właśnie.

Nowelizacja konstytucji w 1982 r. spowodowała zmianę uprawnień głowy państwa i na nowo zdefiniowała jego pozycję w systemie politycznym. Prezydentowi przypisano rolę reprezentanta Republiki, gwaranta jedności państwa i funkcjonowania demokratycznych instytucji. Prezydent ma być nie tyle regulatorem władzy, a bardziej neutralnym arbitrem i stróżem konstytucji. Głowa państwa nie mogła już odwołać rządu z powodu braku zaufania względem gabinetu. Prawo do dymisji rządu nie zostało jednak całkowicie odebrane prezydentowi, a jedynie mocno ograniczone – głowa państwa w dalszym ciągu może odwołać rząd, aczkolwiek tylko w wyjątkowych okolicznościach, aby zapewnić regularne funkcjonowanie demokratycznych instytucji. Ogromne znaczenie dla całego systemu politycznego Portugalii, jak i dla funkcjonowania głowy państwa miało zlikwidowanie Rady Rewolucji.

Rozdział 4.

Wybór na urząd prezydenta, odpowiedzialność i zakres władzy głowy państwa

Konstytucja Republiki Portugalskiej uchwalona 2 kwietnia 1976 r. opiera się na trójpodziale władzy. Na czele państwa stoi prezydent wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich na pięcioletnią kadencję. Władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy parlament – Zgromadzenie Republiki, w którym zasiada 230 członków, wyłanianych w wyborach powszechnych i bezpośrednich na czteroletnią kadencję. Zapisy zawarte w konstytucji określają zatem dwa centra władzy politycznej – Prezydenta Republiki i Zgromadzenie Republiki – jako organy w jednakowym stopniu reprezentujące suwerena, wyłaniane w powszechnych wyborach.

Konstytucja Republiki Portugalskiej określa zasady dotyczące wyboru prezydenta oraz kwestie związane z zakresem odpowiedzialności i zakresem władzy głowy państwa. Uprawnienia prezydenta są zdefiniowane w odniesieniu do relacji głowy państwa z parlamentem i w stosunku do rządu oraz poprzez kompetencje głowy państwa w obszarze stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa państwa.

4.1 Zasady wyborcze i wymagania stawiane kandydatom na urząd prezydenta

W myśl Konstytucji Republiki Portugalskiej wybory na urząd prezydenta mają charakter powszechny, bezpośredni i odbywają się w głosowaniu tajnym¹⁰⁵. Podmioty, którym przysługuje czynne prawo wyborcze to obywatele portugalscy zamieszkali na terytorium państwowym, a od nowelizacji konstytucji w 1997 r. także obywatele portugalscy mieszkający za granicą¹⁰⁶.

Kwestie związane z terminami wyborów głowy państwa określa art. 125 konstytucji. Prezydent jest wybierany w ciągu 60 dni poprzedzających zakończenie kadencji dotychczas urzędującego prezydenta lub w ciągu 60 dni następujących po opróżnieniu urzędu głowy państwa. Ustawa zasadnicza zastrzega, że wybory na urząd

¹⁰⁵ *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.*, op. cit., art. 121

¹⁰⁶ A. Łabno, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Portugalii*, [w:] S. Grafowska (red.) *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 141

prezydenta nie mogą się odbyć w ciągu 90 dni przed i po wyborach do Zgromadzenia Republiki. W takim przypadku kadencja głowy państwa ulega automatycznemu przedłużeniu a wybory odbywają się w ciągu 10 dni po zakończeniu wyznaczonego okresu. Wykluczenie możliwości przeprowadzenia wyborów na urząd prezydenta i wyborów parlamentarnych bez zachowania 3 miesięcznego okresu między poszczególnymi elekcjami ma służyć zapewnieniu stabilizacji w państwie.

Ustawodawstwo Republiki Portugalskiej nie definiuje w sposób odrębny zasad wyboru głowy państwa na wypadek przeprowadzenia przedterminowych wyborów. Prezydent składający rezygnację ze sprawowania swej dotychczasowej funkcji wyznacza jednocześnie termin wyboru swego następcy. Natomiast w przypadku powstania wakat na stanowisku głowy państwa, bez względu na przyczyny takiej sytuacji, o terminie przeprowadzenia kolejnych wyborów decyduje wykonujący obowiązki prezydenta – przewodniczący Zgromadzenia Republiki.

Kandydatów na urząd prezydenta zgłasza co najmniej 7 500 i nie więcej niż 15 000 obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Kandydatury zgłaszane są do Trybunału Konstytucyjnego nie później niż 30 dni przed wyznaczoną datą wyborów¹⁰⁷. Jak zatem wynika z zapisów konstytucyjnych, prawo do zgłaszania kandydatów na urząd prezydenta przysługuje tylko wyborcom, a nie partiom politycznym. Anna Łabno zauważa, iż „(...) w literaturze portugalskiej podkreśla się, że regulacja ta jest zasadna z punktu widzenia realizacji założenia o niepartyjności prezydenta. Równocześnie jednak – co wydaje się nielogiczne i niekonstytucyjne – ustawa wyborcza (...) uprawnia partie polityczne do udziału w kampanii wyborczej”¹⁰⁸.

Zgodnie z zapisem art. 122 Konstytucji, kandydatem na urząd prezydenta może być osoba, która jest obywatelem Republiki Portugalskiej od urodzenia oraz w chwili ubiegania się o urząd ma ukończone 35 lat. Prawo nie przewiduje obowiązku zamieszkiwania przez kandydata na terenie Portugalii, uznaje jednak konieczność istnienia realnej więzi z krajem. Bierne prawo wyborcze posiada ponadto obywatel portugalski będący jednocześnie obywatelem innego państwa, o ile nie zamieszkuje na terenie tego państwa. Konstytucja zastrzega, że nie jest możliwym wybór kandydata na trzecią kolejną kadencję oraz w ciągu 5 lat następujących po zakończeniu drugiej kadencji. Jeśli natomiast głowa państwa zrzeknie się urzędu, nie jest dopuszczalne, aby

¹⁰⁷ *Konstytucja Republiki Portugalskiej...*, op. cit., art. 124

¹⁰⁸ A. Łabno, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Portugalii*, op. cit., s. 142

taka osoba kandydowała w najbliższych wyborach prezydenckich oraz w wyborach które odbędą się w ciągu 5 lat po zrzeczeniu się urzędu. Niemożność ponownego wyboru dotyczy także prezydenta, który został skazany przez Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości za przestępstwo popełnione w związku ze sprawowaniem swej funkcji¹⁰⁹.

4.2 Kampania wyborcza i tryb przeprowadzania wyborów

Zasady kampanii wyborczej szczegółowo reguluje ustawa o wyborze prezydenta z 1976 r. (*Lei Eleitoral do Presidente da República, Decreto-Lei 319-A/76 – 3 Maio*). Kampania wyborcza rozpoczyna się 14 dni przed wyborami i kończy się o północy w przeddzień wyborów. Podmioty realizujące kampanię wyborczą to kandydaci na urząd prezydenta i ich wnioskodawcy lub partie polityczne popierające konkretnych kandydatów. Ustawa wyborcza wyodrębnia w ramach kampanii wyborczej dwie płaszczyzny aktywności w tym zakresie: kampanię wyborczą prowadzoną na zasadach ogólnych oraz propagandę wyborczą.

Naczelną zasadą w kampanii wyborczej jest zasada równego traktowania każdego z podmiotów biorących udział w kampanii oraz zasada neutralności i bezstronności podmiotów publicznych. Funkcjonariusze i przedstawiciele państwowi, osoby prawne prawa publicznego oraz podmioty gospodarcze o charakterze publicznym i mieszanym nie mogą podejmować działań pośrednich i bezpośrednich w zakresie kampanii wyborczej oraz wpływać w jakikolwiek sposób faworyzujący bądź szkodzący na pozycję konkurentów w wyborach. Kolejne zasady zapisane w ustawie to zasada wolności wypowiedzi i informacji oraz wolność zgromadzeń¹¹⁰.

Ustawa wyborcza określa również zasady dotyczące promowania kandydatów na urząd prezydenta. Art. 51 ustawy definiuje propagandę wyborczą jako wszelką działalność mającą na celu promowanie kandydatów, realizowaną zarówno przez nich samych, jak i przez osoby zgłaszające danego kandydata lub partie polityczne popierające daną kandydaturę.

¹⁰⁹ *Konstytucja Republiki Portugalskiej...*, op. cit., art. 123 i 130

¹¹⁰ Ustawa o wyborze na Prezydenta Republiki – *Lei Eleitoral do Presidente da República, Decreto-Lei 319-A/76 – 3 Maio*, art. 46-49

Kandydaci mają zagwarantowane prawo do korzystania z promocji w rozgłośniach radiowych i stacjach telewizyjnych, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Ustawa szczegółowo precyzuje czas antenowy, podczas którego kandydaci na najwyższy urząd w państwie mogą zaprezentować swój program wyborczy. Od poniedziałku do piątku czas antenowy przeznaczony na promocję kandydata wynosi kwadrans (między godziną 19:00 a 22:00), natomiast w soboty i niedziele czas ten wydłuża się do 30 minut (także w godzinach 19:00 – 20:00). W radio publicznym czas antenowy wynosi 60 minut dziennie i jest on podzielony na 3 bloki dwudziestominutowe: od 7:00 do 12:00, od 12:00 do 19:00 oraz od 19:00 do 24:00. W rozgłośniach prywatnych o zasięgu ogólnokrajowym czas antenowy przewidziany na promocję danego kandydata również stanowi 60 minut dziennie, jednak podzielony jest on na 2 bloki: 20 minut między godziną 7:00 a 12:00 oraz 40 minut między 19:00 a 24:00. Czas przeznaczony na promocję w stacjach radiowych o zasięgu regionalnym wynosi 30 minut dziennie. Przed drugą turą wyborów prezydenckich czas antenowy przeznaczony na promocję kandydatów ulega zmniejszeniu o połowę¹¹¹. Na 5 dni przed otwarciem pierwszej i drugiej tury kampanii wyborczej stacje są zobowiązane dostarczyć Państwowej Komisji Wyborczej przewidywany harmonogram emisji audycji wyborczych. Ponadto stacje radiowe i telewizyjne są zobligowane do rejestrowania i archiwizowania przez okres jednego roku nagrań poświadczających emisję materiałów promocyjnych we właściwym wymiarze i okresie czasowym. W ostatnim dniu kampanii wszyscy kandydaci na urząd prezydenta mają zapewniony czas antenowy (między godziną 21:00 a 24:00) w publicznym radio i w telewizji publicznej na wystąpienie końcowe.

W ustawie wyborczej znajduje się również zapis, na mocy którego kandydaci mają prawo do skorzystania z lokali użytku publicznego w celu organizacji spotkań z wyborcami (art. 55). Obowiązek zgłoszenia odpowiednim władzom lokalnym budynków użytku publicznego ciąży na ich właścicielach na minimum 10 dni przed rozpoczęciem kampanii wyborczej. Właściciele lokali określają daty i godziny udostępniania pomieszczeń dla ubiegających się o urząd prezydenta. Wykorzystanie sal następuje proporcjonalnie do liczby kandydatów wyrażających chęć skorzystania z takiej możliwości. Do obowiązków lokalnych władz publicznych należy zapewnienie

¹¹¹ Ustawa o wyborze na Prezydenta Republiki – *Lei Eleitoral do Presidente da República, Decreto-Lei 319-A/76 – 3 Maio*, art. 52

specjalnych miejsc, w których komitety wyborcze kandydatów na prezydenta będą miały możliwość umieszczania materiałów promocyjno-informacyjnych w postaci plakatów, zdjęć, ogłoszeń, manifestów (art. 56).

W dniu wyborów ustawa wyborcza zakazuje działalności propagandowej w siedzibach komisji wyborczych oraz w promieniu 500 metrów od poszczególnych komisji wyborczych. Poprzez propagandę wyborczą rozumie się eksponowanie symboli, skrótów, naklejek, emblematów danych kandydatów, partii politycznych lub koalicji.

W myśl postanowień ustawy wyborczej prawo do głosowania jest wykonywane bezpośrednio przez wyborcę. Jedynym odstępstwem od tej zasady jest zapis zawarty w art. 74, który dopuszcza możliwość skorzystania z pomocy innego wyborcy przez osoby chore lub niepełnosprawne fizycznie. Osoby takie samodzielnie wyznaczają swego pomocnika w głosowaniu. Oceny stanu fizycznego dokonuje komisja wyborcza, w przypadku jednak wątpliwości komisji zwraca się ona z wnioskiem o wydanie opinii do specjalnie w tym celu wyznaczonego lekarza, będącego do dyspozycji w dniu wyborów.

Oddanie przez wyborców głosu następuje w dniu głosowania, jednakże ustawa przewiduje możliwość wcześniejszego złożenia głosu. Opcję taką mają następujące grupy wyborców: wojskowi i funkcjonariusze służb bezpieczeństwa wewnętrznego, którzy ze względu na pełnione obowiązki służbowe nie mogą oddać głosu w dniu wyborów; pracownicy marynarki, lotnictwa, kolei oraz kierowcy pracujący na długich trasach; chorzy, którzy są hospitalizowani; więźniowie, którzy nie są pozbawieni praw wyborczych; sportowcy będący oficjalnymi reprezentantami kraju na zawodach sportowych rozgrywanych poza granicami Portugalii w dniu wyborów. Do przedterminowego głosowania mają prawo obywatele Republiki Portugalii przebywający za granicą. Zapisy ustawy zaliczają do tej grupy funkcjonariuszy wojskowych i funkcjonariuszy służb specjalnych przebywających na misjach zagranicznych, personel medyczny przebywający na misjach humanitarnych oraz badacze, pracowników naukowych i studentów biorących udział w badaniach, stażach lub programach wymiany międzynarodowej. Do głosowania uprawnieni są również krewni i małżonkowie osób przebywających za granicą w dniu wyborów prezydenckich¹¹².

¹¹² Ustawa o wyborze na Prezydenta Republiki – *Lei Eleitoral do Presidente da República, Decreto-Lei 319-A/76 – 3 Maio*, art. 70

W ustawie znajdują się zapisy, które określają głosowanie w wyborach prezydenckich jako prawo i obowiązek obywatelski oraz podkreślają unikatowość głosowania – każdy wyborca może oddać głos jednokrotnie (art. 71-72). Ustawa podkreśla również tajność głosowania – nikt w żadnym przypadku nie może być zmuszony do ujawnienia, na którego kandydata oddał swój głos, oprócz tego w lokalach wyborczych oraz w promieniu 500 metrów od lokali wyborczych nikt nie może ujawniać, na którego kandydata głosował lub ma zamiar głosować (art. 73).

Wyborcy oddają swój głos w lokalach wyborczych, które są zorganizowane w każdej parafii¹¹³ (w przypadku największych parafii, zostają one podzielone na obwody). Wyborcy dokonują głosowania poprzez postawienie krzyżyka przy kwadracie z nazwiskiem danego kandydata na karcie do głosowania. Ciekawostką jest, że w ustawie widnieje zapis, według którego przy nazwisku każdego kandydata na karcie do głosowania ma znajdować się także jego fotografia wielkości takiej, jak zdjęcie w paszporcie (art.86).

Wyborca, aby otrzymać kartę do głosowania, musi wylegitymować się przed komisją wyborczą dokumentem tożsamości. Ustawa jednak przewiduje sytuację, gdy wyborca nie posiada przy sobie dokumentu tożsamości – wtedy tożsamość danej osoby jest zaświadczana przez 2 innych wyborców, którzy dokonują tego pod przysięgą lub przez jednogłosem decyzję członków komisji wyborczej (art. 87).

4.3 Kadencyjność, objęcie i wygaśnięcie urzędu

Według art. 128 Konstytucji, kadencja głowy państwa trwa 5 lat i kończy się wraz z objęciem urzędu przez nowo wybranego prezydenta. Jeśli nowo wybrany prezydent przejmuje opróżniony urząd, uznaje się, że rozpoczyna on nową kadencję. Konstytucja przewiduje reelekcję, ale nie jest możliwy wybór na trzecią z kolei kadencję oraz nie jest możliwym ponowny wybór kandydata w ciągu 5 lat następujących po zakończeniu drugiej kadencji.

Objęcie urzędu przez nowo wybranego prezydenta następuje przed Zgromadzeniem Republiki, w ostatnim dniu kadencji prezydenta kończącego

¹¹³ Parafia (*freguesia*) jest jedną z jednostek władzy lokalnej, obok gminy i regionów administracyjnych. W regionach autonomicznych Azorów i Madery jednostkami władzy lokalnej są tylko parafie i gminy. Zob. więcej: art. 235-236 Konstytucji Republiki Portugalskiej.

sprawowanie urzędu. W przypadku wyborów będących konsekwencją opróżnienia urzędu objęcie urzędu odbywa się ósmego dnia po ogłoszeniu wyniku wyborów¹¹⁴. Obejmując urząd, prezydent składa przysiężenie o następującej treści: „Przysięgam na mój honor wiernie sprawować funkcje, które obejmuję, oraz bronić Konstytucji Republiki Portugalskiej, przestrzegając jej oraz zapewnić jej przestrzeganie”¹¹⁵.

W myśl konstytucji urząd prezydenta wygasa po upływie pięcioletniej kadencji. Dodatkowo art. 131 przewiduje sytuację, gdy głowa państwa samodzielnie zrzeka się mandatu. Dzieje się to na drodze specjalnego orędzia prezydenta skierowanego do Zgromadzenia Republiki. Co ważne, zrzeczenie się mandatu nabiera skuteczności już w chwili zapoznania się parlamentu z orędziem głowy państwa, niezależnie od późniejszej daty publikacji orędzia w dzienniku urzędowym – *Diário da República*. Ponadto konstytucja określa możliwość tymczasowego zastępstwa prezydenta¹¹⁶. W przypadku przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez głowę państwa oraz w okresie od opróżnienia urzędu do chwili objęcia urzędu przez nowo wybranego prezydenta, obowiązki głowy państwa są sprawowane przez przewodniczącego Zgromadzenia Republiki. W razie zaistnienia przeszkody do tymczasowego sprawowania urzędu głowy państwa przez przewodniczącego Zgromadzenia Republiki, obowiązki głowy państwa powierza się zastępcy Zgromadzenia Republiki. W trakcie doraźnego sprawowania obowiązków prezydenta przez przewodniczącego Zgromadzenia Republiki bądź jego zastępcę, mandat deputowanego ulega automatycznemu zawieszeniu a osoba tymczasowo pełniąca obowiązki prezydenta korzysta ze wszystkich honorów i proregatyw związanych z tą funkcją, niemniej jednak przysługują jej tylko przywileje związane z urzędem, na który została wybrana. Osoba pełniąca tymczasowo obowiązki prezydenta nie może rozwiązać parlamentu, powoływać członków Rady Państwa oraz członków Najwyższej Rady Sądownictwa oraz nie może zarządzać referendum. Inne czynności związane z pełnieniem tymczasowo obowiązków głowy państwa mogą być podejmowane wyłącznie po zasięgnięciu opinii Rady Państwa, organu doradczego głowy państwa. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż prezydent podczas przejściowej niemożności sprawowania urzędu zachowuje prawa i przywileje związane z jego urzędem.

¹¹⁴ *Konstytucja Republiki Portugalskiej...*, op. cit., art. 127.

¹¹⁵ *Ibidem*

¹¹⁶ *Ibidem*, art. 132

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na art. 129 konstytucji, który przewiduje możliwość utraty urzędu z mocy prawa. Dzieje się tak w przypadku opuszczenia przez prezydenta Republiki Portugali terytorium państwowego bez zgody Zgromadzenia Republiki¹¹⁷. Zgoda taka nie jest wymagana w przypadku przejazdów tranzytem lub podróży nieoficjalnych głowy państwa, których czas trwania nie przekracza pięciu dni, niemniej jednak prezydent ma obowiązek uprzedzić o nich Zgromadzenie Republiki.

Po zakończeniu głosowania, wyniki wyborów są prezentowane przez specjalną komisję wyborczą, powoływaną przez Trybunał Konstytucyjny. W skład komisji wchodzi: prezes Trybunału Konstytucyjnego, 2 sędziów Trybunału (wybranych w drodze losowania), 3 profesorów matematyki (nominowanych przez Ministerstwo Edukacji i Kultury) oraz sekretarz Trybunału Konstytucyjnego (jako sekretarz komisji, bez prawa głosu). Komisja ogłasza nazwisko nowego prezydenta, jeśli jednak żaden z kandydatów na prezydenta nie uzyskał wymaganej ilości głosów w pierwszej turze wyborów, komisja podaje nazwiska 2 kandydatów, którzy zdobyli największą liczbę głosów i przechodzą do drugiej tury głosowania.

Aby zostać wybranym na urząd prezydenta już w pierwszej turze wyborów, dany kandydat musi zdobyć więcej niż połowę ważnych głosów. Jeżeli jednak żadnemu z pretendentów na prezydenta nie uda się uzyskać wymaganej liczby głosów, to w terminie 21 dni przeprowadza się drugą turę wyborów, w której biorą udział kandydaci z największą ilością głosów.

Protesty wyborcze są rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny. Prawo do złożenia protestu przysługuje każdemu wyborcy wpisanemu na listę wyborców oraz delegatom reprezentującym kandydata w danej komisji wyborczej. Orzeczenie o unieważnieniu głosowania w danej komisji jest możliwe tylko w przypadku, gdy stwierdzone uchybienia mogłyby mieć wpływ na wynik wyborów. W takiej sytuacji, w terminie 7 dni od daty ogłoszenia nieważności głosowania następuje powtórzenie czynności uznanych za dokonane sprzecznie z prawem.

¹¹⁷ W sytuacji, gdy Zgromadzenie Narodowe nie obraduje, prezydent zwraca się w tej sprawie do Komisji Stałej Zgromadzenia Republiki.

4.4 Odpowiedzialność prezydenta

Jeśli chodzi o odpowiedzialność polityczną głowy państwa w Portugalii, należy zaznaczyć, iż prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem czy innym organem władzy. Jak zaznacza I. Bokszczanin, „o odpowiedzialności natury politycznej można mówić jedynie w kontekście instytucji bezpośrednich wyborów powszechnych i odpowiedzialności wobec wyborców”¹¹⁸.

Prezydent Republiki Portugalii ponosi natomiast odpowiedzialność karną za przestępstwa popełnione w związku ze sprawowaniem swego urzędu. Kwestię tę szczegółowo opisuje art. 130 konstytucji. Głowa państwa odpowiada przed Najwyższym Trybunałem Sprawiedliwości¹¹⁹. Prawo do wszczęcia postępowania leży w gestii Zgromadzenia Republiki na wniosek jednej piątej ogólnej liczby deputowanych. W takiej sytuacji powoływana jest specjalna komisja parlamentarna, której zadaniem jest przygotowanie sprawozdania stanowiącego podstawę oceny działalności prezydenta. Aby postawić prezydenta przed Najwyższym Trybunałem Sprawiedliwości konieczne jest podjęcie uchwały przez większość dwóch trzecich ogólnej liczby deputowanych. Jak zaznacza A. Łabno, „w portugalskiej literaturze prawniczej panuje pogląd, iż prezydent powinien w tej sytuacji zawiesić wykonywanie mandatu, Konstytucja Portugalii jednak nie przewiduje takiego rozwiązania”¹²⁰. Skazanie prezydenta przez Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości jest równoznaczne z koniecznością złożenia urzędu i niemożnością ponownego kandydowania na urząd prezydenta Republiki.

Za przestępstwa popełnione przez prezydenta, które nie są związane bezpośrednio ze sprawowaniem urzędu, głowa państwa odpowiada przed sądami powszechnymi dopiero po zakończeniu kadencji.

Reasumując, prezydent Portugalii nie ponosi odpowiedzialności politycznej, ponosi jednak odpowiedzialność karną. Procedura pociągnięcia głowy państwa do odpowiedzialności prawnej obejmuje 2 etapy: wniosek deputowanych i postawienie w stan oskarżania przez Zgromadzenie Republiki (etap parlamentarny) oraz

¹¹⁸ I. Bokszczanin, *Prezydent Republiki Portugalskiej*, s. 565, [w:] red. Joachim Osiński, *Prezydent w państwach współczesnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009

¹¹⁹ Na mocy Konstytucji Republiki Portugalskiej (art. 210 ust.1 oraz art. 215 ust. 4) Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości jest najwyższym organem w hierarchii sądów powszechnych a sędziowie zasiadający w tym organie są powoływani w drodze konkursu, w którym uwzględnia się przebieg pracy zawodowej.

¹²⁰ A. Łabno, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Portugalii*, op. cit., s. 147

rozpatrzenie sprawy przez Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości (etap sądowy). Warto dodać, iż dotychczas nie korzystano tego przepisu Konstytucji Republiki Portugalskiej z 1976 r., który miałby pociągnąć głowę państwa do odpowiedzialności karnej.

4.5 Zakres władzy głowy państwa

Konstytucja Republiki Portugalskiej definiuje urząd głowy państwa w następujący sposób: „Prezydent Republiki reprezentuje Republikę Portugalską, gwarantuje niepodległość narodową, jedność państwa i prawidłowe funkcjonowanie instytucji demokratycznych i jest z urzędu Najwyższym Dowódcą Sił Zbrojnych”¹²¹. Na podstawie tych kompetencji należy stwierdzić, iż prezydent pełni funkcję szefa państwa. Z drugiej strony, ustawa zasadnicza przypisuje prezydentowi funkcję obrońcy i strażnika konstytucji, bowiem obejmując urząd prezydent składa przyrzeczenie o obronie konstytucji oraz zapewnieniu jej przestrzegania¹²².

Kompetencje prezydenta Republiki Portugalskiej określa odrębny rozdział konstytucji, w którym uprawnienia głowy państwa opisane są według kompetencji w stosunku do innych organów, kompetencji własnych prezydenta, kompetencji w dziedzinie stosunków międzynarodowych oraz polityce obronnej i bezpieczeństwa państwa.

Władza prezydenta zdefiniowana w ustawie zasadniczej obejmuje głównie kompetencje o charakterze negatywnym – prawo weta ustawodawczego, prawo odwołania rządu i rozwiązania parlamentu. Prezydent na mocy konstytucji posiada uprawnienia, które pozwalają mu pełnić bardziej funkcję arbitra i moderatora, niż rzeczywistego kreatora bieżącej polityki państwa – ta funkcja w myśl założeń konstytucji została przypisana rządowi¹²³. Głowa państwa posiada jednakże instrumenty, które umożliwiają wpływanie na kierunek i kształt tej polityki, zwłaszcza w dziedzinie stosunków międzynarodowych oraz bezpieczeństwa i obrony kraju. Zakres realnej działalności i efektywności głowy państwa zależy w głównej mierze od układu sił politycznych w parlamencie oraz od stopnia jego jednorodności, stabilności i konsolidacji¹²⁴.

¹²¹ *Konstytucja Republiki Portugalskiej...*, op. cit., art. 120

¹²² *Ibidem*, art. 127

¹²³ *Ibidem*, art. 182

¹²⁴ A. Łabno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji - studium prawnokonstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 92

4.5.1 Uprawnienia prezydenta w relacjach z parlamentem

Najistotniejsze kompetencje głowy państwa dotyczą uprawnień w stosunku do parlamentu i rządu. Prawa prezydenta wobec Zgromadzenia Republiki są wykonywane samodzielnie, nie wymagają kontrasygnaty rządu.

W gestii prezydenta leży wyznaczanie (zgodnie z ustawą wyborczą) dat wyborów deputowanych do Zgromadzenia Republiki, deputowanych do Parlamentu Europejskiego oraz deputowanych do Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych. Głowa państwa posiada prawo do zwoływania parlamentu w trybie nadzwyczajnym, może także występować z orędziem do Zgromadzenia Republiki oraz Regionalnych Zgromadzeń Ustawodawczych¹²⁵.

Newralgicznym uprawnieniem prezydenta jest prawo do rozwiązania parlamentu – jest to możliwe po zasięgnięciu opinii Rady Państwa¹²⁶ oraz partii politycznych zasiadających w Zgromadzeniu Republiki. Zastrzec należy w tym miejscu, iż rozwiązanie parlamentu nie może nastąpić w ciągu pierwszych sześciu miesięcy po jego wyborze, w ostatnich sześciu miesiącach kadencji prezydenta ani też w trakcie trwania stanu wojennego lub stanu wyjątkowego.

Istotną kompetencją głowy państwa w relacjach z parlamentem jest prawo promulgacji i prawo weta zawieszającego, które odnoszą się do procesu ustawodawczego. Każdy dekret¹²⁷ uchwalony przez Zgromadzenie Republiki musi zostać przekazany do rozpatrzenia prezydentowi. W ciągu 20 dni od otrzymania dekretu głowa państwa promulguje dekret lub korzysta z prawa weta. Promulgacja dekretu oznacza stwierdzenie przez prezydenta prawidłowości całej ścieżki legislacyjnej danego aktu prawnego i zamknięcie procesu ustawodawczego. Weto zawieszające jest równoznaczne z odmową podpisania przez prezydenta dekretu uchwalonego przez Zgromadzenie Republiki i zwróceniem go do ponownego rozpatrzenia. W tym celu głowa państwa wystosowuje specjalne orędzie do parlamentu motywujące podjęcie takiej decyzji. W ustawie zasadniczej Republiki Portugalskiej nie ma zapisów ograniczających przedmiotowość weta, również kryteria dotyczące nie udzielenia

¹²⁵ Na mocy Konstytucji Republiki Portugalskiej status tzw. regionów autonomicznych (ze względu na swoją specyfikę geograficzną, ekonomiczną, społeczną, kulturalną i uwarunkowania historyczne) posiadają archipelagi Azorów i Madery. Regiony wyposażone są w statuty uchwalane przez regionalne zgromadzenia ustawodawcze i następnie zatwierdzane przez Zgromadzenie Republiki, każdy region powołuje regionalne zgromadzenie ustawodawcze i rząd regionalny.

¹²⁶ Rada Państwa to polityczny organ doradczy prezydenta, zob. więcej w podrozdziale 4.5

¹²⁷ Pojęcie „dekret” w portugalskiej terminologii prawniczej oznacza ustawę lub inny akt prawny, który jest przekazywany prezydentowi do promulgacji.

promulgacji dla danego aktu leżą w gestii prezydenta (uzasadnieniem może być np. niezgodność aktu prawnego z konstytucją bądź negatywna ocena merytoryczna dekretu)¹²⁸. Jeśli Zgromadzenie Republiki potwierdzi wolę uchwalenia danego aktu poprzez głosowanie bezwzględną większością ogólnej liczby deputowanych, głowa państwa jest zobligowana do podpisania danego dekretu w ciągu 8 dni od jego otrzymania. Większość 2/3 liczby deputowanych obecnych na głosowaniu, jednocześnie przewyższająca bezwzględną większość ogólnej liczby deputowanych, jest wymagana przy uchwalaniu aktów prawnych, które przybierają formę ustaw organicznych¹²⁹ oraz dekretów dotyczących: sfery stosunków międzynarodowych; ustaleń zakresów sektora publicznego, sektora prywatnego, sektora spółdzielczego i społecznego sektora własności środków produkcji; uregulowania czynności wyborczych przewidzianych w ustawie zasadniczej niewystępujących w formie ustawy organicznej (art. 136 Konstytucji Republiki Portugalskiej).

Podsumowując, jeśli chodzi o kompetencje i rolę prezydenta w odniesieniu do kształtowania procesu ustawodawczego, dysponuje on tylko prawem promulgacji aktów prawnych lub prawem weta zawieszającego. Głowa państwa nie posiada natomiast uprawnień, dzięki którym mogłaby bezpośrednio uczestniczyć w stanowieniu prawa poprzez sugestie zmian i poprawek do dekretów przedkładanych przez parlament. Prezydent nie posiada prawa do inicjatywy ustawodawczej, która na mocy konstytucji (art. 167 ust. 1) przysługuje tylko członkom Zgromadzenia, grupom parlamentarnym oraz rządowi, a także, na warunkach określonych prawem, grupom zarejestrowanych wyborców.

4.5.2 Uprawnienia prezydenta w stosunku do rządu

Kompetencje głowy państwa w relacji z rządem mają z jednej strony charakter kreacyjny, a z drugiej strony charakter hamujący.

Prezydent ma prawo do powoływania premiera (po zasięgnięciu opinii partii politycznych reprezentowanych w parlamencie i przy uwzględnieniu wyników wyborów) oraz członków rządu (na wniosek premiera), co jest związane z zagwarantowaniem parlamentarnego zaplecza politycznego rządu. Głowa państwa

¹²⁸ *Konstytucja Republiki Portugalskiej*, op. cit., art. 136, s. 278-279.

¹²⁹ Akty prawne, które pod względem mocy prawnej, usytuowane są pomiędzy konstytucją a ustawą.

powołując rząd nie może zatem nie wziąć pod uwagę stanowiska partii politycznych, bowiem zobowiązuje go do tego konieczność uwzględnienia wyników wyborów.

W gestii prezydenta leży także dymisja premiera, rządu bądź poszczególnych członków rządu¹³⁰. Odwołanie rządu przez prezydenta ma miejsce w następujących przypadkach: rozpoczęcie nowej kadencji parlamentu, przyjęcie przez prezydenta prośby o dymisję przedstawionej przez premiera, śmierć lub długotrwałe problemy zdrowotne szefa rządu uniemożliwiające mu sprawowanie funkcji, odrzucenie programu rządu, nieprzyjęcie przez parlament wniosku o wotum zaufania bądź przyjęcie wniosku o uchwalenie wotum nieufności bezwzględną większością ogólnej liczby deputowanych. Konstytucja zastrzega, iż prezydent może odwołać rząd z własnej inicjatywy jedynie po zasięgnięciu opinii Rady Państwa i tylko wówczas, gdy jest to „konieczne dla zapewnienia prawidłowego działania instytucji demokratycznych”¹³¹. Ten zapis w ustawie zasadniczej powoduje, iż pojawia się pewne pole do interpretacji tego, jakie okoliczności należy uznać za wystarczające do podjęcia przez prezydenta decyzji o dymisji rządu w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania instytucji demokratycznych. Według ustaleń konstytucjonalistów portugalskich, prezydent ma prawo do zdymisjonowania rządu w takich przypadkach jak: niezdolność rządu do sprawnego funkcjonowania w zakresie ustawodawstwa (wynikająca z braku wystarczającego poparcia w Zgromadzeniu Republiki); długotrwały konflikt między stroną rządową a społeczeństwem, oskarżenie członków rządu i toczące się w tej sprawie postępowanie parlamentarne lub karne; trwałe konflikty między prezydentem a premierem i związane z tym naruszenie obowiązków szefa rządu względem głowy państwa; rozpad koalicji rządowej w następstwie czego premier ma zamiar podać się do dymisji; niewypełnienie podstawowych obowiązków rządu, np. nie przedstawienie programu rządowego projektu budżetu¹³². Zatem do odwołania rządu przez prezydenta nie wystarczy jedynie przesłanka natury politycznej bądź utrata zaufania ze strony głowy państwa. Mimo, iż zasada odpowiedzialności rządu przed prezydentem została ograniczona w stosunku do uprawnień głowy państwa jakie były jej przypisane w konstytucji z 1976 r., to możliwość zdymisjonowania gabinetu pozostaje nadal realną kompetencją prezydenta.

¹³⁰ *Konstytucja Republiki Portugalskiej*, op. cit., art. 133 g oraz art. 195 ust. 2 i art. 186 ust. 4

¹³¹ *Ibidem*, art. 195

¹³² J.J. Gomes Canotilho, V. Moreira, *Os poderes do Presidente da Republica*, Coimbra 1991, s. 48

Uprawnienie głowy państwa do powoływania premiera i rządu po wysłuchaniu partii politycznych reprezentowanych w parlamencie i z uwzględnieniem wyniku wyborów, służy niewątpliwie stabilizacji politycznej¹³³. Co więcej, należy zauważyć, iż według konstytucjonalistów portugalskich rozwiązanie to stanowi efektywne uprawnienie głowy państwa, a nie tylko formalne jak w systemie parlamentarnym¹³⁴.

Prezydent, na wniosek premiera, ma prawo przewodniczyć posiedzeniom Rady Ministrów. Uprawienie to ma charakter wyjątkowy, bowiem w rezultacie restrykcyjnego uregulowania możliwości przewodniczenia przez prezydenta Radzie Ministrów z formalnego punktu widzenia to premier decyduje o zakresie udziału głowy państwa w realizacji funkcji rządzenia. Kierowanie polityką rządu należy zatem do premiera, a uczestniczenie prezydenta w działalności rządu potraktowane zostało jako dopuszczalne raczej incydentalnie¹³⁵.

4.5.3 Kompetencje prezydenta w dziedzinie stosunków międzynarodowych

Uprawnienia głowy państwa w obszarze stosunków międzynarodowych określa art. 135 Konstytucji Republiki Portugalskiej. Prezydent sprawuje w tej dziedzinie istotne obowiązki, jednakże ich realizacja wymaga ścisłej współpracy z rządem.

Na wniosek rządu głowa państwa powołuje ambasadorów i specjalnych wysłanników oraz przyjmuje listy uwierzytelniające zagranicznych przedstawicieli dyplomatycznych. Jak zauważa A. Łabno, szczególne znaczenie ma prawo prezydenta do nominacji ambasadorów, wprawdzie bowiem to rząd jest wnioskodawcą w tej kwestii, jednakże głowa państwa nie jest zobowiązana do zaakceptowania każdej przedstawionej kandydatury: „stanowisko doktryny portugalskiej jest w tej materii jednoznaczne. Twierdzi się mianowicie, że uprawnienie prezydenckie nie jest czysto formalne i głowa państwa może wyrazić sprzeciw wobec wskazanego kandydata. Rząd jest wtedy zobowiązany przedstawić kolejną kandydaturę”¹³⁶.

Prezydent dokonuje także ratyfikacji umów międzynarodowych – w tej materii głowa państwa posiada całkowitą niezależność. Prezydent może odmówić podpisania przedstawionych do ratyfikacji umów, co świadczy o szczególnej pozycji głowy

¹³³ A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, op. cit., s. 51

¹³⁴ Por. J.J. Gomes Canotilho, V. Moreira, *Os poderes do Presidente da Republica*, Coimbra 1991, s. 48

¹³⁵ A. Łabno-Jabłońska, *Iberyjska droga...*, op. cit., s. 69 oraz A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, op. cit., s. 54

¹³⁶ A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, op. cit., s. 54

państwa jako reprezentanta państwa, nadanej mu na mocy art. 120 konstytucji – „Prezydent Republiki reprezentuje Republikę Portugalską (...)”.

W odniesieniu do sfery stosunków międzynarodowych prezydent dysponuje prawem do wypowiedzania wojny w przypadku rzeczywistej lub nieuchronnej agresji oraz prawem do zawierania pokoju. W tej kwestii głowa państwa nie posiada pełnej swobody i samodzielności, bowiem wypowiedzenie wojny lub zawarcie pokoju odbywa się na wniosek rządu, po zasięgnięciu opinii Rady Państwa i po uzyskaniu upoważnienia ze strony Zgromadzenia Republiki. W sytuacji, gdy Zgromadzenie Republiki nie obraduje lub nie może się zebrać w trybie natychmiastowym upoważnienia udziela Komisja Stała Zgromadzenia Republiki.

4.5.4 Kompetencje prezydenta w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa

Politykę obronną państwa prowadzi co prawda rząd, jednakże nie może ona być realizowana bez porozumienia z prezydentem czy też wbrew jego woli. W sferze obronności i bezpieczeństwa państwa kompetencją własną głowy państwa jest wypowiedzanie się na temat wszelkich sytuacji zagrażających istnieniu Republiki oraz sprawowanie funkcji Najwyższego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 Konstytucji ust.1 pkt a, e). Prezydent przewodniczy Najwyższej Radzie Obrony Narodowej (*Conselho Superior de Defesa Nacional*). Jest to organ doradczy w sprawach obrony narodowej oraz organizacji, funkcjonowania i dyscypliny Sił Zbrojnych. Ponadto w gestii głowy państwa leży powoływanie i odwoływanie (na wniosek rządu) Szefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych. Po zasięgnięciu jego opinii prezydent powołuje zastępcę Szefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych oraz szefów sztabów generalnych sił zbrojnych lądowych, powietrznych i morskich.

Kompetencją własną prezydenta Republiki Portugalskiej w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa jest prawo wprowadzania stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (art. 134 Konstytucji ust.1 pkt d).

Zgodnie z art. 138 Konstytucji wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego wymaga zasięgnięcia opinii strony rządowej oraz upoważnienia Zgromadzenia Republiki. W przypadku, gdy Zgromadzenie Republiki nie obraduje lub nie może się zebrać w trybie natychmiastowym upoważnienia udziela Komisja Stała Zgromadzenia Republiki, jednakże upoważnienie to winno zostać potwierdzone na

posiedzeniu plenarnym Zgromadzenia Republiki, gdy tylko będzie możliwe jego zwołanie.

Stan wojenny lub stan wyjątkowy mogą zostać wprowadzone na części lub na całym terytorium państwa tylko w przypadku rzeczywistej bądź nieuchronnej agresji ze strony sił obcych, poważnego zagrożenia lub zakłócenia demokratycznego porządku konstytucyjnego albo w sytuacji klęski żywiołowej. Decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego winna być zgodna z zasadą proporcjonalności i ograniczoności, zwłaszcza pod względem zasięgu, czasu obowiązywania i zastosowanych środków niezbędnych do szybkiego i skutecznego przywrócenia stanu normalności konstytucyjnej. Wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego musi zawierać wykaz praw, wolności i gwarancji, które zostają zawieszane.

4.5.5 Pozostałe uprawnienia prezydenta

Do kompetencji głowy państwa, na mocy art. 133 Konstytucji Republiki Portugalskiej, należy przewodniczenie Radzie Państwa – to polityczny organ doradczy prezydenta, odgrywający istotną rolę na scenie politycznej. W skład Rady Państwa wchodzi: przewodniczący Zgromadzenia Republiki, premier, przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Sprawiedliwości, przewodniczący rządów regionalnych, byli prezydenci republiki (wybrani w okresie obowiązywania konstytucji, o ile nie zostali złożeni z urzędu), pięciu obywateli wyznaczonych przez prezydenta republiki (na okres trwania jego kadencji) oraz pięciu obywateli wybranych przez Zgromadzenie Republiki (zgodnie z zasadą proporcjonalności, na okres kadencji parlamentu). Posiedzenia Rady Państwa są niejawne, do kompetencji tego organu należy w szczególności wyrażanie opinii w sprawie: rozwiązania Zgromadzenia Republiki i organów władzy w regionach autonomicznych, dymisji rządu¹³⁷, powoływania i odwoływania Ministrów Republiki przy regionach autonomicznych, wypowiedzania wojny i zawierania pokoju. Zadaniem Rady Państwa jest generalnie doradzanie prezydentowi na jego wniosek, przy sprawowaniu przez niego swoich funkcji.

¹³⁷ Na mocy art. 195 Konstytucji Republiki Portugalskiej: prezydent może odwołać rząd tylko w przypadku, gdy okazuje się to konieczne dla zapewnienia prawidłowego działania instytucji demokratycznych.

Kompetencje własne przypisane głowie państwa w ustawie zasadniczej czynią z prezydenta strażnika praw i konstytucji. W gestii prezydenta leży bowiem występowanie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o prewencyjną kontrolę konstytucyjności norm zawartych w ustawach, dekretach z mocą ustaw i umowach międzynarodowych. Prezydent może także wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności norm prawnych oraz o zbadanie naruszenia ustawy zasadniczej przez zaniechanie. Jeśli Trybunał orzeknie niekonstytucyjność danej normy prawnej, prezydent wetuje akt i zwraca organowi, który go uchwalił. Dekret nie może zostać promulgowany ani podpisany do momentu, aż organ, który go ustanowił, nie usunie normy uznanej za niekonstytucyjną lub nie potwierdzi jej większością dwóch trzecich głosów obecnych deputowanych (pod warunkiem, że większość ta przewyższa bezwzględną większość ogólnej liczby deputowanych).

W tym kontekście funkcji głowy państwa jako strażnika praw i konstytucji należy także przywołać kompetencję własną prezydenta w postaci promulgowania i zarządzania publikacji ustaw, dekretów z mocą ustaw i dekretów podstawowych, podpisywanie uchwał Zgromadzenia Republiki zatwierdzających umowy międzynarodowe oraz podpisywanie pozostałych dekretów rządu.

Do kompetencji własnych prezydenta należy także prawo do poddawania pod referendum spraw o znaczeniu ogólnonarodowym¹³⁸. Przeprowadzanie referendum zarządza prezydent na wniosek Zgromadzenia Republiki lub rządu, o przeprowadzenie referendum mogą także zawnioskować (do Zgromadzenia Republiki) obywatele. Przedmiotem referendum nie mogą być m.in. sprawy związane ze zmianą konstytucji oraz kwestie dotyczące budżetu, podatków i finansów. Prezydent nie może zarządzić ani przeprowadzić referendum w okresie między zarządzeniem a przeprowadzeniem ogólnokrajowych wyborów do organów władzy, rządów regionów autonomicznych i organów władz lokalnych, jak również deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Głowa państwa poddaje prewencyjnej i obowiązkowej kontroli konstytucyjności i legalności propozycje referendum przedstawione przez Zgromadzenie Republiki lub rząd. Propozycje referendum odrzucone przez prezydenta oraz te, w przypadku których ciało wyborcze udzieliło negatywne odpowiedzi, nie mogą zostać przedstawione ponownie podczas tej samej sesji parlamentarnej (chyba, że odbyły się nowe wybory do

¹³⁸ *Konstytucja Republiki Portugalskiej*, op. cit., art. 134 e oraz art. 115, art. 232 ust.2 i art. 256 ust. 3

Zgromadzenia Republiki lub miała miejsce dymisja rządu). Referendum jest rozstrzygające tylko w przypadku, gdy liczba głosujących jest większa od połowy liczby wyborców ujętych w spisie wyborców.

Inne kompetencje własne przypisane prezydentowi w konstytucji to: prawo do wypowiedzania się na temat wszelkich sytuacji zagrażających istnieniu republiki; darowanie i łagodzenie kar (po zasięgnięciu opinii rządu); nadawanie odznaczeń na zasadach określonych w ustawie oraz sprawowanie funkcji wielkiego mistrza portugalskich orderów honorowych.

Prezydent posiada również uprawnienia w odniesieniu do regionów autonomicznych – prawo rozwiązywania organów władzy regionów autonomicznych (z inicjatywy własnej lub na wniosek rządu, po zasięgnięciu opinii Zgromadzenia Republiki i Rady Państwa) oraz prawo powoływania i odwoływania Ministrów Republiki¹³⁹ przy regionach autonomicznych (na wniosek rządu i po zasięgnięciu opinii Rady Państwa).

Oprócz tego w zakresie nominacji na stanowiska głowa państwa posiada prawo powoływania pięciu członków Rady Państwa i dwóch członków Najwyższej Rady Sądownictwa oraz prawo powoływania i odwoływania (na wniosek rządu) przewodniczącego Trybunału Obrachunkowego i Prokuratora Generalnego Republiki¹⁴⁰.

4.6 Rola prezydenta w kształtowaniu polityki wewnętrznej

Według portugalskiej konstytucji, prezydent nominuje szefa rządu "biorąc pod uwagę wyniki wyborów" (art. 136). To sugeruje, że głowa państwa może stać się decydującym kreatorem rządu, jeśli przeprowadzone wybory nie dają jednoznacznego wyniku. Odkąd Portugalia zdemokratyzowała się, cztery partie zdominowały krajową politykę. Za wyjątkiem Portugalskiej Partii Komunistycznej (*Partido Comunista Português* – PCP), która została założona w 1921 r., wszystkie inne partie powstały na krótko przed lub po wydarzeniach rewolucyjnych z 1974 r. Partia Socjalistyczna (*Partido Socialista* – PS) została utworzona w 1973 r., Centroprawicowa Partia Socjaldemokratyczna (*Partido Social Democrata* – PSD) i konserwatywna Partia

¹³⁹ Każdy region autonomiczny powołuje regionalne zgromadzenie ustawodawcze i rząd regionalny.

¹⁴⁰ w oryginale: *Procurador-Geral da República*

Ludowa – Centrum Demokratyczno-Socjalne Powszechna (*Centro Democrático Social-Partido Popular* – CDS-PP) powstały krótko po „rewolucji goździków”. Te cztery partie (PS, PSD, CDS, PP) miały średnio 90,6% głosów w ciągu trzydziestu lat od okresu „rewolucji goździków”¹⁴¹. Jednakże centrowcy, PS i PSD stale kontrolowały większy procent miejsc w parlamencie, podczas gdy komuniści i konserwatyści CDS-PP notowali spadek. Realna liczba partii parlamentarnych spadła między 1976 i 1987 r. z 3,2 do 2,4 od 1987 r., co obrazuje poniższa tabela. Ta defragmentacja portugalskiego systemu partyjnego miała decydujący wpływ na trwałość poszczególnych gabinetów, która to wzrastała od połowy lat osiemdziesiątych.

¹⁴¹ O. Amorim Neto, M. Costa Lobo, *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*, “European Journal of Political Research”, nr 48/2009, s. 241

Rządy konstytucyjne Republiki Portugalii w latach 1976–2006

Prezydent (partia polityczna)	Gabinet (rok rozpoczęcia)	Partia rządząca	Wymiar wsparcia legislacyjnego	Zmienność wyborców	Fragmentacja legislacyjna	Typ gabinetu	Występowanie recessji w poprzednim roku	Udział niepartyjnych ministrów
Ramalho Eanes (oficer wojskowy, niepartyjny)	Mário Soares (lipiec 1976)	PS	40.7	11.3	3.4	mniejszościowy	tak	27.8
	Mário Soares (styczeń 1978)	PS, CDS	56.7	11.3	3.4	większościowy	nie	12.5
	Nobre da Costa (sierpień 1978)	rząd ponadpartyjny	0	11.3	3.4	mniejszościowy	nie	100
	Mota Pinto (listopad 1978)	rząd ponadpartyjny	0	11.3	3.4	mniejszościowy	nie	100
	Lurdes Pintassilgo (lipiec 1979)	rząd ponadpartyjny	0	11.3	3.4	mniejszościowy	tak	100
	Sá Carneiro (styczeń 1980)	PSD, CDS, PPM ¹⁴²	51.2	10.5	3.9	większościowy	nie	7.1
	Pinto Balsemão (styczeń 1981)	PSD, CDS, PPM	53.6	4.6	4.0	większościowy	nie	11.1
	Pinto Balsemão (wrzesień 1981)	PSD, CDS, PPM	53.6	4.6	4.0	większościowy	nie	6.7
	Mário Soares (czerwiec 1983)	PS, PSD	70.4	11.2	3.3	większościowy	tak	5.9
Mário Soares (PS)	Cavaco Silva (listopad 1985)	PSD	35.2	22.5	4.2	mniejszościowy	nie	20.0
	Cavaco Silva (sierpień 1987)	PSD	59.2	23.2	2.4	większościowy	nie	5.9
	Cavaco Silva (październik 1991)	PSD	58.7	9.5	2.2	większościowy	tak	16.7
Jorge Sampaio (PS)	A. Guterres (październik 1995)	PS	48.7	18.2	2.5	mniejszościowy	nie	42.1
	A. Guterres (październik 1999)	PS	50.0	3.9	2.6	mniejszościowy	nie	22.7
	Durão Barroso (kwiecień 2002)	PSD, CDS/PP	51.8	8.8	2.6	większościowy	tak	20.0
	Santana Lopes (lipiec 2004 - marzec 2005)	PSD, CDS/PP	51.8	8.8	2.6	większościowy	tak	34.8

Tabela: Rządy konstytucyjne Republiki Portugalii w latach 1976–2006; Źródło: O. Amorim Neto, M. Costa Lobo., *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*, "European Journal of Political Research" 48/2009, s. 242

¹⁴² PPM, czyli *Partido Popular Monárquico* – Ludowa Partia Monarchistyczna

W ciągu pierwszych dziesięciu lat demokracji na portugalskiej scenie politycznej funkcjonowało dziesięć konstytucyjnych rządów i żaden z nich nie przetrwał pełnej kadencji. Po dwóch krótkotrwałych kadencjach rządy upadały z powodu braku poparcia ze strony partii. W 1978 r. pełniący funkcję głowy Państwa Ramalho Eanes przyczynił się do stworzenia tzw. rządów „zainspirowanych” przez prezydenta. Te rządy składały się głównie z bezpartyjnych ministrów, żaden z tych gabinetów nie trwał długo, ponieważ rządy te nie miały stabilnego parlamentarnego poparcia i napotykały na sprzeciw głównych ugrupowań parlamentarnych, które postrzegały ich powołanie jako jawne próby naruszenia zarówno partyjnej jak i parlamentarnej kontroli rządu. W tej sytuacji nie było zaskakującym powstanie w okresie 1978-1979 solidnego międzypartyjnego konsensusu, co do potrzeby ograniczenia uprawnień prezydenta.

Rządy powoływane w latach 1979-1983 miały stabilną prawicową większość parlamentarną. Jednakże śmierć premiera Carneiro w 1980 r. doprowadziła do powstania nowego, znacznie słabszego rządu i ostatecznie premier Balsemão podał się do dymisji w grudniu 1982 r. Prezydent Eanes odrzucił możliwość powołania nowego rządu i zdecydował się rozwiązać parlament a następnie ogłosić wybory w styczniu 1983 r. Należy pamiętać, że decyzja prezydenta o rozwiązaniu parlamentu miała miejsce tuż po nowelizacji konstytucji z 1982 r. Wskazuje to, w jakim stopniu prawo do powoływania premiera zostało utrzymane pomimo reformy.

Za kadencji kolejnego prezydenta, Mário Soaresa (1986-1996), na portugalskiej scenie politycznej funkcjonowały głównie gabinety, którym udawało się sprawować pełną kadencję. Gdy w 1987 r. mniejszościowy rząd PSD został odwołany poprzez wotum nieufności zainicjowane przez partie lewicowe, Soares odmówił powołania socjalistycznego premiera preferując rozwiązanie parlamentu i ogłoszenie wcześniejszych wyborów. W ten sposób prezydent korzystając z uprawnień zagwarantowanych mu przez konstytucję zdawał się sugerować, iż rola prezydenta jako „kreatora” gabinetu była zbędna (w nawiązaniu do działań prezydenta Eanesa i jego polityki tworzenia rządów „zainspirowanych” przez prezydenta). Jednak wydarzenia polityczne w ramach prezydentury Jorga Sampaio (1996-2006) pokazują, że taka rola („kreatora” rządu) może być konieczna jeśli rząd potwierdzi swoją słabą pozycję, tak jak to stało się w roku 2001 i 2005. Po przeciętnym wyniku w wyborach samorządowych dla Partii Socjalistycznej w 2001 r., premier Guterres podał się do dymisji. Prezydent Sampaio postanowił rozwiązać parlament i ogłosić wcześniejsze wybory parlamentarne, które odbyły się w 2002 r. Te wybory zostały wygrane przez PSD – partię centroprawicową, ale nie uzyskała ona absolutnej większości głosów, co tym samym zmusiło partię

do koalicji z CDS-PP. Kolejna sytuacja, w której prezydentowi przypadła rola „kreatora” gabinetu miała miejsce w 2004 r, kiedy to premier Durão Barroso ogłosił swoją dymisję spowodowaną objęciem stanowiska szefa Komisji Europejskiej. Sampaio zaakceptował następcę wybranego przez Barroso – nowym premierem został wówczas mianowany Santana Lopes, dotychczasowy burmistrz Lizbony. Prezydent uzasadniał wówczas swoją decyzję argumentem, że "tak długo, jak rząd stworzony przez wybory legislacyjne nadal wykazuje stabilność, wolę polityczną oraz legitymizację, dymisja premiera nie jest sama w sobie wystarczającym powodem do przedwczesnych wyborów"¹⁴³. Cztery miesiące po rezygnacji Barroso, prezydent jednak postanowił rozwiązać parlament twierdząc, że rząd był nieskuteczny.

W przeciwieństwie do uprawnienia do odwoływania rządu, które miało być stosowane po 1982 r. jedynie w celu „zapewnienia regularnego funkcjonowania instytucji”, prawo prezydenta do rozwiązania parlamentu pozostało nienaruszone od 1976 r. i nie wymagało żadnego formalnego uzasadnienia. Dwie kluczowe decyzje prezydenta Sampaio w 2004 r. (tj. mianowanie Lopesa na premiera, a następnie pozbawienie go tego stanowiska) były znaczącym przypomnieniem faktu, iż mimo zmian w konstytucji rola prezydenta przy powoływaniu i dymisji rządu oraz rozwiązywaniu parlamentu pozostała zasadnicza w czasach niestabilności rządu. W szczególności kadencja prezydenta Sampaio w latach 2001-2006 pokazuje sposób, zgodnie z którym głowa państwa może stać się kluczową postacią na scenie politycznej, w sytuacji gdy rząd jest postrzegany jako słaby.

Kolejnym istotną kwestią w rozważaniach dotyczących możliwości kształtowania polityki wewnętrznej przez głowę państwa jest wpływ prezydenta na nominacje ministerialne. Powoływanie ministrów to kluczowe decyzje kadrowe w systemach, w których rząd jest odpowiedzialny przed władzą ustawodawczą. Tradycyjnie, w Europie, takie nominacje zostały praktycznie zmonopolizowane przez rządzące partie polityczne. Zgodnie z ustrojem semiprezydenckim, jak dowodzą Amorim Neto i Strøm, nominacje ministerialne mogą stać się polem zawziętej rywalizacji między premierem a prezydentem o różnych preferencje partyjnych, w zależności od ich politycznych przesłanek i siły przetargowej. W sytuacji, gdy premier i prezydent wywodzą się z tego samego środowiska politycznego, negocjacje między nimi dotyczące formowania rządu są z założenia łatwiejsze, ponieważ istnieje większe prawdopodobieństwo, że obie strony będą wyznaczyć podobnych kandydatów. Jednak

¹⁴³ O. Amorim Neto, M. Costa Lobo, *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered...*, op. cit., s. 243

podczas kohabitacji istnieje większe prawdopodobieństwo, iż prezydent może nie preferować kandydatur wyznaczonych przez premiera czy koalicję rządzącą (lub opcjonalnie, głowa państwa będzie faworyzować bezpartyjnych ministrów). Zatem Amorim Neto i Strøm twierdzą, że odsetek bezpartyjnych ministrów jest miernikiem, który dobrze oddaje rzeczywisty wpływ głowy państwa, zarówno, gdy jest ona wybrana w wyborach powszechnych czy też parlamentarnych. Przykłady z portugalskiej sceny w latach 1976-2004 pasują do większości hipotez podniesionych przez Amorima Neto i Stroma, jak pokazuje zaprezentowana wcześniej tabela. W latach 1976-1982, kiedy pozycja prezydenta była bardzo silna, obserwujemy najwyższy udział bezpartyjnych członków gabinetu dla całego okresu 1976-2004. Po nowelizacji konstytucji i zmianie uprawnień głowy państwa w 1982 r., rządy mniejszościowe wykazywały wyższy odsetek bezpartyjnych członków gabinetu (28,3%) niż rządy większościowe (16,7%)¹⁴⁴.

Następne istotne kompetencje głowy państwa wpływające na jej pozycję w systemie ustrojowym to prawo wetowania ustaw i prawo prezydenta do kierowania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego. Prezydenckie prawo weta zostało faktycznie wzmocnione przez nowelizację konstytucji w 1982 r. Od tego czasu, weto jest jedną z najbardziej charakterystycznych cech władzy prezydenckiej i należy ją rozumieć jako rodzaj mechanizmu *ex post*, który kontroluje rząd i parlament. Na przykład prezydent Soares wywodzący się ze środowiska socjalistów, zawetował kluczowe inicjatywy polityki rządów centrowych prowadzonych przez premiera Cavaco Silvę, z którym to Soares kohabitował podczas swoich dwóch kadencji. Soares, korzystając z prawa weta szczególnie często podczas swej drugiej kadencji, był w stanie przesunąć inicjatywy polityczne premiera Cavaco Silvy bliżej preferencji przeciętnych wyborców biorących udział w wyborach prezydenckich, którzy przychylali się ku poglądom lewicowym. W tym kontekście należy stwierdzić, iż instytucję prezydenta w portugalskim systemie politycznym należy postrzegać jako coś więcej niż tylko „symbolicznego” przywódcę państwa. Prezydent rzeczywiście może wpływać na politykę rządu poprzez wykorzystywanie swoich konstytucyjnych uprawnień. Podsumowując, mimo nowelizacji ustawy zasadniczej w 1982 r., dotychczasowym prezydentom sprawującym władzę w Portugalii udało się utrzymać ważną rolę w tworzeniu polityki, aczkolwiek miała

¹⁴⁴ Zobacz więcej: O. Amorim Neto, K. Strøm, *Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies*, „British Journal of Political Science”, nr 36, s. 619-643

ona charakter „negatywny”, głównie ze względu na zdolność głowy państwa do blokowania rządowych projektów ustaw przy użyciu weta. Poniższa tabela pokazuje liczbę ustaw zawetowanych przez danego prezydenta, w zestawieniu z ogólną liczbą ustaw uchwalonych w trakcie trwania kadencji danego parlamentu.

Weta prezydenckie

Prezydent	Parlament	Największa partia rządząca	Liczba uchwalonych ustaw	Liczba ustaw zawetowanych	Średnia liczba zawetowanych ustaw w odniesieniu do ogólnej ilości uchwalonych ustaw	Średnia liczba zawetowanych ustaw w odniesieniu do danego prezydenta
Ramalho Eanes (oficer wojskowy, niepartyjny)	1976–1980	PS*	341	10	2,9	2,1
	1980–1983	PSD-CDS	119	5	4,2	
	1983–1985	PS-PSD	303	1	0,3	
Mário Soares (PS)	1985–1987	PSD	163	3	1,8	2,9
	1987–1991	PSD	405	10	2,5	
	1991–1995	PSD	305	12	3,9	
Jorge Sampaio (PS)	1995–1999	PS	479	5	1,0	2,3
	1999–2002	PS	198	6	3,0	
	2002–2005	PSD-CDS	250	10	4,0	

Tabela: Weta prezydenckie; Źródło: O. Amorim Neto, M. Costa Lobo., *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered...*, op. cit., "European Journal of Political Research" 48/2009, s. 248

Oczywistym jest, że Soares, który podczas swej dziesięcioletniej prezydentury pozostawał w stosunku kohabitacji ze wszystkimi ówczesnymi gabinetami, jest głową państwa z najwyższą liczbą zawetowanych ustaw i najwyższą średnią wet w stosunku do uchwalonych ustaw. To wyraźnie pokazuje, że portugalscy prezydenci, którzy wywodzą się

z opozycyjnego środowiska politycznego względem premiera, mają odpowiednie narzędzie, by zauważalnie uczestniczyć w procesach politycznych. Innym znaczącym a zarazem negatywnym atrybutem władzy prezydenta w systemie politycznym Portugalii jest możliwość przekazywania ustaw czy też dekretów uchwalonych przez parlament lub rząd do kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Ten instrument władzy prezydenckiej został stworzony na mocy nowelizacji konstytucji w 1982 r. Na wniosek prezydenta Trybunał musi, w ciągu dwudziestu dni ocenić czy akty prawne uchwalone przez Zgromadzenie lub rozporządzenie rządu są konstytucyjne. Uprawnienie prezydenta do odsyłania aktów prawnych do Trybunału Konstytucyjnego powstało przede wszystkim po to, aby zapewnić odpowiednią kontrolę większości parlamentarnej, jednocześnie jednak jest to kolejne narzędzie gwarantujące głowie państwa możliwość ogrywania kluczowej roli w tworzeniu polityki. Poniższa tabela przedstawia liczbę aktów prawnych zgłoszonych do Trybunału Konstytucyjnego przez Mário Soaresa i Jorga Sampaio, a uchwalonych przez parlament i rząd wraz z zestawieniem liczby ustaw, które zostały faktycznie uznane za niezgodne z konstytucją.

Akty prawne zgłoszone do Trybunału Konstytucyjnego przez prezydenta*

Prezydent	Liczba ustaw zainicjowana przez parlament	Liczba ustaw zainicjowana przez rząd	Ogólna liczba projektów ustaw w danej kadencji	Ogólna liczba projektów ustaw przypadająca na kadencję danego prezydenta
Soares I	11 (8)	5 (5)	16 (13)	43 (30)
Soares II	17 (14)	10 (3)	27 (17)	
Sampaio I	3 (2)	2 (1)	5 (3)	16 (11)
Sampaio II	8 (8)	3 (0)	11 (8)	
Ogółem	39 (32)	20 (9)	59 (41)	59 (41)

* Liczba projektów ustaw, które zostały uznane za niekonstytucyjne została podana w nawiasach

Tabela: Akty prawne zgłoszone do Trybunału Konstytucyjnego przez prezydenta; Źródło: O. Amorim Neto, M. Costa Lobo., *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered...*, op. cit., "European Journal of Political Research" 48/2009, s. 249

To zestawienie pokazuje, iż prezydent Soares zgłosił do Trybunału Konstytucyjnego ok. 250% więcej ustaw niż prezydent Sampaio (43 wobec 16), choć częstotliwość, z jaką określone akty prawne zostały uznane za niekonstytucyjne jest w zasadzie taka sama dla obu prezydentów (około 70%). Można zatem stwierdzić, iż prawo weta i prawo skierowania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego dają portugalskim prezydentom znaczący głos w krajowej polityce.

Reasumując, reforma konstytucyjna w 1982 r. zmieniła zakres władzy głowy państwa w porównaniu do kompetencji jakie posiadał prezydent na mocy konstytucji z 1976 r., jednakże głowa państwa zachowała ważne uprawnienia pozwalające jej na odgrywanie znaczącej roli w kształtowaniu polityki, szczególnie poprzez możliwość zastosowania takich instrumentów jak weto prezydenckie i możliwość rozwiązania parlamentu. Zakres politycznego wpływu portugalskich prezydentów zależy w znacznej mierze od typu rządu, z którym dzielą oni władzę. Z jednej strony, gdy prezydent ma do czynienia z rządem większościowym, jego wpływ jest ograniczony. Chociaż zawetowanie przez prezydenta dekretów rządowych jest formalnie ostateczne, rząd większościowy może jednak zgłosić na nowo zawetowany dekret jako standardowy projekt ustawy i w ten sposób dopuścić go do zatwierdzenia przez parlament. Z drugiej strony, prezydent mający do czynienia z rządem mniejszościowym, może mieć duży wpływ na przebieg procesów politycznych. Drugi okres współpracy rządu premiera Cavaco Silvy i prezydenta Soaresa pokazał jak ważne może być weto. Soares wykorzystał je jako mechanizm *ex post*, aby móc wpływać na inicjatywy premiera Cavaco Silvy. Ponadto, należy podkreślić, że siła prezydenckiego weta została zwiększona podczas nowelizacji konstytucji w 1982 r. Od tego momentu weto było wyjątkowym instrumentem władzy prezydenckiej w Portugalii i powinno być rozumiane jako rodzaj mechanizmu *ex post* umożliwiającego kontrolowanie prac rządu i parlamentu. Wykorzystując możliwość weta, prezydent jest w stanie popchnąć premiera do ukierunkowania swoich inicjatyw politycznych bliżej preferencji przeciętnego wyborcy prezydenckiego.

Podsumowanie

Prezydent Republiki Portugalskiej jest wybierany w powszechnych i bezpośrednich wyborach na pięcioletnią kadencję, z możliwością reelekcji. Nie jest możliwy wybór na trzecią kolejną kadencję oraz w ciągu 5 lat po zakończeniu drugiej kadencji. Kandydatów na urząd prezydenta zgłasza grupa obywateli licząca minimum 7 500 osób (ale

nie więcej niż 15 000 osób). O najwyższy urząd w państwie ma prawo ubiegać się osoba, która posiada obywatelstwo portugalskie od urodzenia i ukończyła 35 lat. Termin wyborów wyznacza urzędujący prezydent, zgodnie z zapisami konstytucji precyzującymi tę kwestię.

Kampania wyborcza trwa 2 tygodnie i powinna być prowadzona według następujących zasad: równość wszystkich podmiotów, neutralność funkcjonariuszy państwowych, wolność wypowiedzi i wolność zgromadzeń. Ustawa wyborcza wyodrębnia pojęcie propagandy wyborczej, pod którym należy rozumieć wszelką działalność mającą na celu promocję kandydatów.

Zwycięzcą wyborów zostaje ten kandydat, który uzyskał ponad połowę głosów. W przypadku, gdy żadna z osób ubiegających się o urząd prezydent nie uzyskała wymaganej ilości głosów, przeprowadzana jest kolejna tura wyborów, w której biorą udział dwaj kandydaci z najwyższym poparciem w pierwszej turze głosowania.

Nowo wybrany prezydent obejmuje urząd przed parlamentem, w ostatnim dniu kadencji prezydenta kończącego sprawowanie urzędu.

Analizując zakres władzy prezydenta Republiki Portugalii nadany mu na mocy konstytucji, należy stwierdzić, iż jest on szefem państwa oraz czynnikiem stabilizacji i równowagi. Anna Łabno wyodrębnia dwie kategorie kompetencji odnoszące się do głowy państwa: funkcję ogólnego kierownictwa w dziedzinie polityki państwa oraz uprawnienia odnoszące się do szczegółowych zagadnień polityki realizowanej przez rząd¹⁴⁵. W zakresie pierwszej funkcji sprawowanej przez prezydenta mieszczą się takie jego uprawnienia jak: prawo do zdymisjonowania rządu, prawo do powołania rządu i rozwiązania Zgromadzenia Republiki oraz władza hamowania (w postaci weta ustawodawczego). Jeśli chodzi natomiast o wpływ głowy państwa na politykę prowadzoną przez rząd, to należy zaznaczyć, że organy te działają na zasadzie wzajemnej niezależności. Szef rządu ponosi co prawda odpowiedzialność przed prezydentem, jednakże relacje między tymi dwoma podmiotami nie mają charakteru hierarchicznego podporządkowania. To oznacza, iż głowa państwa nie posiada skutecznych środków prawnych, aby narzucić premierowi i rządowi swoje stanowisko czy koncepcje polityczne. Prezydent ma prawo do kontrolowania i recenzowania poczynań rządu, a w ostateczności do jego odwołania. W konsekwencji trafny jest pogląd, że władza prezydenta wobec rządu ma charakter negatywny, czyli jest to władza hamowania. W tym miejscu warto przypomnieć, iż w zakresie uprawnień głowy państwa na płaszczyźnie

¹⁴⁵ A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, op. cit., s.49-55

relacji z rządem, prezydent pełni funkcję doradczą, konsultacyjną (m.in. poprzez możliwość przewodniczenia Radzie Ministrów). Prezydent odgrywa również istotną rolę w dziedzinie polityki zagranicznej. W tym zakresie szczególne znaczenie ma prawo głowy państwa do ratyfikowania traktatów międzynarodowych, będące całkowicie niezależną kompetencją prezydenta. W obszarze obrony narodowej główną kompetencją szefa państwa jest pełnienie funkcji najwyższego dowódcy Sił Zbrojnych (m.in. możliwość nominacji na najbardziej kluczowe stanowiska wojskowe).

Jak podsumowuje A. Łabno, „prezydent nie jest niezależnym podmiotem polityki, ale przede wszystkim moderatorem usytuowanym na pozycji arbitra. Dysponuje uprawnieniami o wyjątkowym charakterze, zwłaszcza, co należy podkreślić, dotyczy to uprawnienia do zdymisjonowania rządu”¹⁴⁶.

Timothy Frye stworzył indeks władzy prezydenta, wyodrębniając 27 uprawnień formalnych głowy państwa¹⁴⁷. Na tej podstawie w poniższej tabeli zestawiono zakres uprawnień prezydenta Republiki Portugalskiej, co stanowi podsumowanie niniejszego rozdziału.

¹⁴⁶ A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, op. cit., s. 55

¹⁴⁷ Zobacz więcej: T. Frye, *A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies*, „Comparative Political Studies”, nr 30/1997, s. 522-552

Zakres władzy prezydenta Republiki Portugalskiej

Lp.	Rodzaj uprawnienia	Czy prezydent republiki portugalskiej dysponuje tym uprawnieniem?
1.	Rozwiązanie parlamentu	tak
2.	Zarządzanie referendum	tak
3.	Zarządzanie wyborów parlamentarnych	tak
4.	Powoływanie/mianowanie premiera	tak
5.	Powołanie/mianowanie ministrów	tak
6.	Powoływanie Trybunału Konstytucyjnego	nie
7.	Powoływanie Sądu Najwyższego	nie
8.	Powoływanie sędziów	nie
9.	Powoływanie Prokuratora Generalnego	tak
10.	Powoływanie szefa/prezesa banku centralnego	nie
11.	Powoływanie/mianowanie wyższych urzędników	tak
12.	Mianowanie na najwyższe stanowiska w armii	tak
13.	Głównodowodzący sił zbrojnych	tak
14.	Przewodniczący Narodowej Rady Bezpieczeństwa	tak
15.	Prawo inicjatywy ustawodawczej	nie
16.	Prawo weta ustawodawczego	tak
17.	Prawo zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego	tak
18.	Prawo wydawania dekretów	nie
19.	Inicjowanie poprawek do konstytucji	nie
20.	Zwoływanie nadzwyczajnych sesji parlamentu	tak
21.	Uprawnienia nadzwyczajne jeśli parlament nie może się zebrać	nie
22.	Uprawnienia nadzwyczajne w innych przypadkach	nie
23.	Uczestniczenie w obradach parlamentu	nie
24.	Prawo wygłaszania orędzi	tak
25.	Prawo przysyłania stanowiska/informacji do parlamentu	tak
26.	Prawo zwoływania posiedzeń rządu	tak *
27.	Uczestniczenie w posiedzeniach rządu	nie

* na wniosek premiera

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Frye, *A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies*, „Comparative Political Studies” nr 30/1997, s. 523; I. Bokszczanin, *Prezydent Republiki Portugalskiej*, op.cit., s. 762-765; *Konstytucja Republiki Portugalskiej*, op. cit.

Rozdział 5.

Znaczenie pozycji prezydenta w kontekście klasyfikacji systemu politycznego Portugalii

Analizując pozycję i rolę prezydenta w systemie politycznym Portugalii, nie sposób pominąć kwestii, która jest szeroko dyskutowana w literaturze portugalskojęzycznej, jak również anglojęzycznej, a także na gruncie nauki polskiej – jak określić współczesny system polityczny Portugalii, zwłaszcza w kontekście uprawnień konstytucyjnych przysługujących prezydentowi? Czy jest to – jak uważają jedni badacze – klasyczny przykład semiprezycjonalizmu, czy też mamy do czynienia – jak twierdzą inni autorzy – z przykładem parlamentaryzmu zracjonalizowanego? Ogólnie rzecz biorąc, większość badaczy opowiada się za sklasyfikowaniem systemu politycznego Portugalii jako systemu półprezydenckiego, jednakże nie można przemilczeć oceny obecnego stanu wiedzy na temat systemu politycznego w Portugalii, zwłaszcza na przykładzie literatury nieportugalskojęzycznej.

5.1 Przegląd koncepcji w literaturze obcej

Maurice Duverger był pierwszym badaczem, który określił system Portugalii (obok systemu Republiki Weimarskiej i Finlandii) w kontekście semiprezycjonalizmu¹⁴⁸. Duverger umiejscawiał ten rodzaj systemu w połowie drogi wzdłuż pewnego kontinuum biegnącego od prezydenccjonalizmu do parlamentaryzmu. Autor podkreślał równowagę między prezydentem a rządem w tego rodzaju systemie oraz fakt, że zapisy konstytucji są bliskie praktyce politycznej, co skutkuje efektywnym podziałem władzy między dwoma organami władzy wykonawczej.

Nad kwestią współczesnego stanu wiedzy na temat systemu politycznego Portugalii pochylają się Octavio Amorim Neto oraz Marina Costa Lobo, wyraźnie ukazując jak niedostateczna jest wiedza w tym zakresie, zwłaszcza na przykładzie publikacji anglojęzycznych. Autorzy ci zauważają, iż są dwa główne powody, dla których niektórzy naukowcy niewłaściwie klasyfikują system polityczny Portugalii jako parlamentaryzm: brak

¹⁴⁸ Zob. więcej: M. Duverger, *A new political system model: Semi-presidential government*, "European Journal of Political Research", nr 8/1980, s. 165–187.

precyzyjnych informacji na temat skali i szczegółów władzy prezydenta oraz wyolbrzymianie znaczenia pozycji premiera w obrębie systemu politycznego począwszy od okresu zmian, które zaszły w 1982 r.¹⁴⁹. Pierwszy powód jest według autorów szczególnie wymagający wyjaśnienia w odniesieniu do dotychczasowych publikacji na ten temat. Dla przykładu podają oni przypadek zaktualizowanego, portugalskiego wydania „Demokracji” Lijpharta, gdzie poświęca on tylko jeden paragraf systemowi rządów w Portugalii, twierdząc, że mimo tego, iż konstytucja z 1976 r. była oparta na modelu francuskim, uprawnienia prezydenta w 1982 r. zostały „drastycznie” ograniczone i państwo powróciło do systemu parlamentarnego¹⁵⁰. Autorzy podkreślają, że Lijphart nie podiera swoich twierdzeń żadnymi cytatami z publikacji naukowych. Kolejny przypadek odnotowany przez Neto i Costa Lobo to praca Sartoriego, który także nie podając konkretnych źródeł pisze, że w przypadku Portugalii, jej doświadczenie z semiprezycjonalizmem było krótkie, bowiem trwało tylko 6 lat między 1976 r. a 1982 r. Co więcej, autorzy przytaczają cytat z publikacji Sartoriego, który błędnie podaje w przypisach, że w 1982 r. konstytucja Portugalii zniosła prawo prezydenta do zdymisjonowania premiera i ministrów oraz wszystkie jego uprawnienia legislacyjne oraz ograniczyła prawo głowy państwa do rozwiązania parlamentu i weta kieszonkowego, co w zasadzie prowadzi do sformułowania, iż prezydent od 1982 r. dysponuje władzą nieco tylko większą niż normalna władza prezydenta w systemie parlamentarnym¹⁵¹. Octavio Amorim Neto oraz Marina Costa Lobo w swej pracy dowodzą, iż Portugalię należy sklasyfikować jako semiprezycjonalizm, gdyż prezydent (mimo konstytucyjnych zmian w 1982 r.) wciąż odgrywa znaczącą rolę w życiu politycznym.

Istotny wkład w rozwój badań nad semiprezycjonalizmem, a tym samym w określenie systemu politycznego Portugalii w kontekście pozycji głowy państwa mają Matthew Soberg Shugart i John M. Carey. Wykazali oni w swych badaniach, że kluczowe dla określenia semiprezycjonalizmu są takie zmienne jak: uprawnienia prezydenta, pozycja ustrojowa parlamentu oraz trwałość gabinetu.

Shugart i Carey rozróżnili 2 typy semiprezycjonalizmu: premierowsko-prezydencki (*premier-presidential*) i prezydencko-parlamentarny (*president-parliamentary*). Jak wyjaśniają autorzy, termin „reżim premierowsko-prezydencki” wskazuje na prymat szefa rządu przy jednoczesnej obecności prezydenta posiadającego znaczące uprawnienia;

¹⁴⁹ O. Amorim Neto, M. Costa Lobo, *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*, *European Journal of Political Research* 48/2009, s. 235

¹⁵⁰ Zobacz więcej: A. Lijphart, *As democracias contemporâneas*, Gradiva, Lisbon 1989, s. 274

¹⁵¹ Zobacz więcej: G. Sartori, *Comparative constitutional engineering*, MacMillan, London 1994, s. 138

analogicznie, termin „reżim prezydencko-parlamentarny” oznacza, iż istotnymi cechami tego reżimu jest prymat prezydenta oraz zależność rządu od parlamentu¹⁵². Prototypowym przykładem reżimu premierowsko-prezydenckiego jest V Republika Francuska, natomiast klasycznym przykładem reżimu prezydencko-parlamentarnego jest Republika Weimarska.

Reżim premierowsko-prezydencki według Shugarta i Carey’a cechuje się następującymi zmiennymi: głowa państwa wyłaniana jest w wyborach powszechnych, prezydent posiada znaczące uprawnienia, premier wraz z rządem sprawują władzę wykonawczą, z zastrzeżeniem, że są oni zależni od zaufania względem parlamentu.

To, co u Duvergera zostało nazwane semiprezydencjalizmem, Shugart i Carey określają jako reżim premierowsko-prezydencki. Prezydent wybierany w wyborach powszechnych w reżimie premierowsko-prezydenckim niekoniecznie musi być „szefem” władzy wykonawczej, powinien on raczej współistnieć z premierem, który jest szefem rządu. W reżimie premierowsko-prezydenckim głowa państwa dysponuje pewnymi uprawnieniami, najczęściej są to prawa związane z formowaniem rządu. Prezydent w tym typie reżimu posiada zazwyczaj prawo do rozwiązania parlamentu. Istotny w tym przypadku jest fakt, iż reżim premierowsko-prezydencki nie zapewnia prezydentowi legislacyjnej kontroli nad rządem czy parlamentem. Natomiast parlament posiada prawo do odwołania premiera i jego rządu poprzez wotum nieufności.

Jak zaznaczają autorzy, istnieje jedno uprawnienie prezydenta, które może „przesunąć” dany reżim poza kategorię premierowsko-prezydencką – jest to prawo głowy państwa do odwołania ministrów bez współdziałania innych organów. Tego rodzaju uprawnienie głowy państwa stoi w sprzeczności z trzecim kryterium definicji reżimu premierowsko-prezydenckiego, czyli zależności rządu od parlamentu¹⁵³.

Reżim prezydencko-parlamentarny charakteryzuje się następującymi zmiennymi: głowa państwa wyłaniana jest w wyborach powszechnych, prezydent powołuje i odwołuje członków rządu, premier wraz z rządem są zależni od zaufania względem parlamentu, prezydent posiada prawo do rozwiązania parlamentu i/lub inne uprawnienia legislacyjne.

Tylko w tym typie systemu rząd może być odwołany zarówno przez prezydenta, jak i przez parlament – w prezydencjalizmie i w reżimie premierowsko-prezydenckim, zarówno prezydent, jak i parlament odgrywają rolę w formowaniu rządu poprzez nominowanie

¹⁵² Zobacz więcej: M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, New York 1992

¹⁵³ M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidents and assemblies...*, op. cit, s. 24

członków rządu lub zatwierdzaniu ich kandydatur, ale tylko jeden z tych organów władzy dysponuje prawem do odwołania ministrów.

Drugą znaną cechą reżimu prezydencko-parlamentarnego jest istnienie zależności między trwaniem parlamentu i władzy wykonawczej, pomimo szerokich uprawnień prezydenta względem rządu. Zdolność parlamentu do odwołania rządu oznacza, że trwałość władzy wykonawczej nie jest samodzielna. W reżimie premierowsko-prezydenckim to większość rządowa jest odpowiedzialna za ponowne stworzenie rządu po odwołaniu poprzedniego, chociaż zazwyczaj w procesie zapoczątkowanym przez nominację prezydenta. W reżimie prezydencko-parlamentarnym, prezydent sam powołuje nowy rząd, biorąc oczywiście pod uwagę rozkład sił w parlamencie.

Schemat przedstawiony przez Shugart'a i Carey'a ilustruje podział reżimów demokratycznych z uwzględnieniem dwóch zmiennych: zakresu władzy głowy państwa względem rządu oraz zakresu uprawnień parlamentu i trwałości gabinetu. W prawym górnym rogu umiejscowiony został idealny model rządów prezydenckich, z maksymalną władzą prezydenta i maksymalną samodzielnością parlamentu i trwałością władzy wykonawczej. W lewym dolnym rogu wykresu umiejscowiony jest reżim premierowsko-prezydencki, zakładający, iż zarówno uprawnienia głowy państwa względem gabinetu, jak i uprawnienia parlamentu i trwałość gabinetu są minimalne. Władza prezydenta wobec rządu ogranicza się do ogłaszania nowych wyborów, które definiują skład parlamentu, który z kolei samodzielnie określa skład rządu.



Wykres 1. Typologia reżimów demokratycznych wg Shugart'a i Carey'a
 Źródło: M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidents and assemblies...*, op. cit., s. 25-27

Jak zauważają Shugart i Carey, aby mówić o potencjalnych zaletach reżimu premierowsko-prezydenckiego, muszą być spełnione 2 podstawowe założenia: jasny podział odpowiedzialności między prezydentem a premierem oraz przestrzeganie tego podziału przez obie strony zamiast tworzenia konkurujących ze sobą dwóch ośrodków władzy¹⁵⁴. Zatem głównym wyzwaniem stawianym przed twórcami konstytucji jest określenie przejrzystego rozdziału władzy między głową państwa i szefem rządu oraz takie skonstruowanie zapisów konstytucji, aby podział ten był rozpoznawalny w sytuacji utraty prezydenckiej większości w parlamencie.

Jednym z przypadków konfliktu podczas kohabitacji może być sytuacja, gdy rząd odmawia poparcia dla działań legislacyjnych prezydenta, mimo, że są one przypisane głowie państwa na mocy konstytucji. Taki scenariusz jest szczególnie prawdopodobny w przypadku, gdy szef państwa jest nie ma poparcia żadnej z głównych partii zasiadających w parlamencie. Tak było w Portugalii w okresie rządów prezydenta Eanesa, przed nowelizacją ustawy zasadniczej w 1982 r., która ograniczyła uprawnienia głowy państwa. To właśnie konflikt między Eanesem a kolejnymi premierami mającymi wsparcie parlamentu doprowadził do konstytucyjnych zmian.

W odniesieniu do Portugalii, Shugart i Carey wyróżniają 2 okresy, dla których datą graniczną jest rok 1982, kiedy to dokonano rewizji konstytucji. Według autorów, w pierwszym okresie (1976-1982) Portugalia jest przykładem reżimu prezydencko-parlamentarnego, natomiast po roku 1982 mamy do czynienia z reżimem premierowsko-prezydenckim¹⁵⁵.

Konstytucja z 1976 r. nie precyzowała dokładnie uprawnień głowy państwa i szefa rządu, co skutkowało istnieniem dwóch konkurujących ze sobą ośrodków władzy wykonawczej. Według zapisów konstytucji, prezydent wybierany był w powszechnym głosowaniu, sprawował władzę wspólnie z premierem mianowanym przez głowę państwa, który przewodniczył rządowi posiadającemu zaufanie zarówno prezydenta, jak i parlamentu. W katalogu uprawnień głowy państwa, oprócz prawa do powoływania i odwoływania gabinetu, znajdowało się jeszcze prawo do rozwiązywania parlamentu, prezydent także był zwierzchnikiem sił zbrojnych i przewodniczył Radzie Rewolucji. Ponadto prezydent posiadał de facto prawo weta kieszonkowego, jako, że jego podpis był wymagany do promulgacji każdego aktu prawnego zgłoszonego przez rząd czy też parlament. Jednocześnie, głowa

¹⁵⁴ M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidents and assemblies...*, op. cit., s.56

¹⁵⁵ Ibidem, s.156-160

państwa nie otrzymała uprawnień, które pozwalałyby jej na jakiegokolwiek przewodniczenie posiedzeniom rządu, zatem o ile przewodniczenie Radzie Rewolucji dawało prezydentowi wpływ na kształtowanie polityki obronnej kraju, tak konstytucja zapewniała rządowi możliwość kreowania polityki we wszystkich jej pozostałych obszarach. Zatem ten specyficzny podział władzy pomiędzy dwoma organami władzy wykonawczej nie ukazywał w sposób jasny i klarowny odpowiedzialności głowy państwa czy rządu za dany obszar polityki.

Ta niejednoznaczna pozycja prezydenta była podkreślona także przez niepartyjność głowy państwa we wczesnych latach demokracji portugalskiej – pierwszym prezydentem bowiem został gen. Eanes, który stał na czele przewrotu dokonanego przez wojskowych w kwietniu 1974 r. Mimo, że Eanes cieszył się znaczącą popularnością, został on wybrany na prezydenta nie posiadając żadnych partyjnych powiązań. Jego relacje z rządem były zdefiniowane ściśle według warunków zapisanych w konstytucji.

W tej sytuacji – sprawowanie władzy przez prezydenta niezależnego od żadnej partii politycznej, przy jednoczesnym sojuszu partii zasiadających w parlamencie będącym przeciwagą do wpływów głowy państwa – naturalnym było, że elity polityczne będą dążyć w sposób zinstytucjonalizowany do ograniczenia uprawnień prezydenta i zwiększenia roli rządu. Za tego rodzaju zmianami opowiadała się większość parlamentu, dlatego też możliwa była nowelizacja konstytucji uchwalonej w 1976 r. Prezydent Eanes nie miał zaplecza politycznego, które mogłoby powstrzymać niekorzystne dla niego zmiany, dlatego też ograniczenie uprawnień głowy państwa w 1982 r. stało się faktem. Najbardziej znaczącą zmianą było pozbawienie prezydenta prawa do odwoływania rządu i ministrów, co przesądziło o przesunięciu portugalskiego systemu w klasyfikacji zaproponowanej przez Sugart'a i Carey'a, z reżimu prezydencko-parlamentarnego do reżimu premierowsko-prezydenckiego. Podczas gdy parlament ciągle może doprowadzić do zmiany rządu z powodów politycznych, prezydent ma prawo to zrobić tylko w przypadku zagrożenia funkcjonowania demokratycznych instytucji (na mocy art. 198 znowelizowanej w 1982 r. konstytucji). Nowelizacja konstytucji ograniczyła także uprawnienia prezydenta w kwestii rozwiązania parlamentu – szef państwa nie może dokonać tego w okresie 6 miesięcy do zakończenia swej kadencji. Co więcej, prezydent stracił także prawo weta kieszonkowego, akty prawne uchwalane przez parlament mogą być przez prezydenta promulgowane lub zawetowane, jednak weto prezydenta może być odrzucone przez większość bezwzględną parlamentu (wyjątek stanowią ustawy dotyczące obrony narodowej i polityki zagranicznej oraz odnoszące się do kwestii wyborów – tutaj wymagana jest większość 2/3 głosów).

Kluczową zmianą wprowadzoną w 1982 r. było zniesienie Rady Rewolucji i stworzenie Rady Państwa, której przewodniczy prezydent. Nowy organ pełni funkcję wyłącznie doradczą, natomiast dotychczasowe uprawnienia Rady Rewolucji w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw zostały przekazane Trybunałowi Konstytucyjnemu, który także powołano na mocy znowelizowanej konstytucji.

Prezydent Eanes skarżył się, że znowelizowana konstytucja nie tylko ogranicza jego uprawnienia, ale także powoduje rozmycie odpowiedzialności¹⁵⁶. Oczywiście, niezadowolenie ze strony Eanesa jest zrozumiałe, jednak nie ulega wątpliwości, iż zmiany wprowadzone w ustawie zasadniczej przyczyniały się do większej przejrzystości w relacjach między głową państwa a premierem i jego rządem. Jednoznaczne ograniczenie władzy prezydenta, oznaczało wzrost uprawnień rządu. To jednak nie przesądzało, że nowy model prezydentury ma być zupełnie nieskuteczny – np. w 1985 r. Eanes zagroził rozwiązaniem parlamentu, aby zmusić ówczesnego premiera Soaresa do zaprzestania ciągłych przetarasowań w rządzie i stworzenia stabilnej koalicji rządzącej.

W odniesieniu do rozważanego tutaj przypadku Portugalii, ciekawą i jednocześnie w pewnym sensie kontrowersyjną koncepcję prezentuje Alan Siarrof, który odrzuca zupełnie semiprezydencjalizm na rzecz podziału systemów politycznych na:

- system prezydencki (*presidential systems*), z którym mamy do czynienia jeśli głowa państwa jest jednocześnie szefem rządu;
- system parlamentarny z dominacją prezydencką (*parliamentary systems with presidential dominance*), jeśli w dualistycznej władzy wykonawczej przewagę posiada głowa państwa;
- system parlamentarny z „korygującym” prezydentem (*parliamentary systems with a presidential corrective*), czyli taki, w którym prezydent jest kimś więcej aniżeli figurantem, aczkolwiek nie posiada wystarczająco znaczących uprawnień;
- system parlamentarny z symboliczną rolą prezydenta (*parliamentary systems with figurehead presidents*), czyli głowa państwa jest wybierana nie w powszechnych wyborach, a przez parlament¹⁵⁷.

Autor dokonał pomiaru władzy prezydenckiej za pomocą następujących zmiennych (rozpatrując je w systemie 0-1):

- wybór prezydenta w powszechnych wyborach (*president is popularly elected*),

¹⁵⁶ T.C. Bruneau, A. Macleod, *Politics in contemporary Portugal: parties and the consolidation of democracy*, L. Rienner Publishers 1986, s. 129

¹⁵⁷ A. Siarrof, *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*, „European Journal of Political Research”, nr 42/2003, s. 287-312.

- wybory, gdzie prezydent jest wybierany niezależnie od wyboru władzy ustawodawczej (*concurrent elections* – CE),
- prawo mianowania na kluczowe stanowiska (*discretionary appointment*), takie jak np. premier, ministrowie, sędziowie, wojskowi i/lub szefowie banków centralnych,
- zwoływanie i prowadzenie posiedzeń rządu (*cabinet meetings*),
- prawo weta legislacyjnego (*veto legislation*),
- uprawnienia w stanach nadzwyczajnych i wyjątkowych i/lub w sprawach gospodarczych (*emergency or decree powers for national disorder and/or economic matters*),
- centralna rola w polityce zagranicznej (*foreign policy*), w tym m.in. w polityce obronnej państwa, reprezentowanie państwa na spotkaniach i szczytach międzynarodowych,
- prawo do formowania gabinetu (*government formation*), czyli możliwość wyboru członków rządu, prawo do ich odwołania i/lub zatrzymania na stanowisku,
- prawo do rozwiązania parlamentu (*dissolve the legislature*).

Siarrof, analizując szczegółowo systemy polityczne w różnych krajach na całym świecie patrząc przez pryzmat uprawnień głowy państwa pod kątem powyższych zmiennych, doszedł do wniosku, że nie istnieje coś takiego jak semiprezydencjalizm. Autor zaznacza, iż zdaje sobie sprawę z kontrowersyjności tego stwierdzenia, zwłaszcza, że wyraża też aprobatę dla stanowiska Steffaniego, który sformułował pogląd, że koncepcja semiprezydencjalizmu to rodzaj „intelektualnego potknięcia” czy po prostu „pomyłki”¹⁵⁸.

Wśród państw porównywanych przez Siarrofa jest również Portugalia. Autor wyodrębnia w przypadku Portugalii dwa okresy, w których dokonuje oceny uprawnień głowy państwa – od rewolucji goździków w 1974 roku do roku 1982, w którym dokonano nowelizacji konstytucji oraz okres od roku 1982 po czasy obecne. Pomiar zakresu władzy głowy państwa w Portugalii dokonany na przez Siarrofa obrazuje poniższa tabela (pomiar 0-1, czyli „nie spełnia” – „spełnia”).

¹⁵⁸ Zob. więcej na temat koncepcji Steffaniego: W. Steffani, *Semi-Präsidentalismus: ein eigener Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen“ 26(4)/ (1995), s. 621–641.

UPRAWNIENIA GŁOWY PAŃSTWA	Portugalia w latach 1976-1982	Portugalia w latach 1982-obecnie
wybór prezydenta w powszechnych wyborach	1	1
wybory, gdzie prezydent jest wybierany niezależnie od wyboru władzy ustawodawczej	0	0
prawo mianowania na kluczowe stanowiska	1	0
zwoływanie i prowadzenie posiedzeń rządu	0	0
prawo weta legislacyjnego	1	1
uprawnienia w stanach nadzwyczajnych i wyjątkowych i/lub w sprawach gospodarczych	0	0
centralna rola w polityce zagranicznej	1	0
prawo do formowania gabinetu	1	0
prawo do rozwiązywania parlamentu	1	1
Łączna liczba punktów:	6	3

Tabela: Pomiar zakresu władzy prezydenta w Portugalii; Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Siarrof, *Comparative presidencies...*, op. cit., s. 287-312

Siarrof stojąc na stanowisku, że system semiprezydencyjny nie istnieje, proponuje podział na system parlamentarny z dominacją prezydencką oraz system parlamentarny z „prezydentem korygującym” (*presidential corrective*). Zaklasyfikowanie danego państwa do któregoś z systemów zależy od ilości punktów uzyskanych w zestawieniu wartości wszystkich zmiennych rozważanych przez autora (6 punktów i więcej – system parlamentarny z dominacją prezydencką; minimum 3 punkty, ale mniej niż 6 punktów – system parlamentarny z „prezydentem korygującym” (*presidential corrective*)).

Według tej klasyfikacji zatem, w Portugalii w latach 1976-1982 mieliśmy do czynienia z systemem parlamentarnym z dominacją prezydencką. Natomiast od roku 1982 (czyli po nowelizacji konstytucji, która doprowadziła do zmiany uprawnień prezydenta) system polityczny Portugalii to system parlamentarny z „prezydentem korygującym”.

Siarrofa z innymi badaczami rozważającymi przypadek systemu politycznego Portugalii w kontekście uprawnień głowy państwa łączy zatem pogląd, że należy rozróżnić 2 okresy: przed nowelizacją konstytucji w 1982 r. i po nowelizacji ustawy zasadniczej. Autor wpisuje się również w grono badaczy, którzy także stoją na stanowisku, iż po 1982 r. pozycja prawno-ustrojowa prezydenta uległa osłabieniu.

5.2 Przegląd koncepcji w literaturze polskiej

Na gruncie literatury polskojęzycznej analizującej kwestię systemu politycznego Portugalii wymienić należy takie nazwiska jak Anna Łabno-Jabłońska oraz Ryszard Herbut i Andrzej Antoszewski.

Anna Łabno-Jabłońska opowiada się za sklasyfikowaniem systemu Portugalii jako parlamentaryzmu zracjonalizowanego¹⁵⁹. Autorka powołuje się na publikację Vitala Moreira i José Joaquim Gomes Canotilho, którzy w swym komentarzu do konstytucji portugalskiej z 1976 r. w jej wersji pierwotnej wskazują na dualistyczny model struktury władzy politycznej, co stanowi dla nich punkt wyjścia do uznania portugalskiego systemu władzy za parlamentaryzm zracjonalizowany¹⁶⁰. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż A. Łabno-Jabłońska zauważa fakt, że odmienne stanowisko niż V. Moreira i J. J. Gomes Canotilho prezentują niemal wszyscy inni specjaliści, także spoza Portugalii, określając tamtejszy system jako semiprezycjonalizm.

Jak pisze A. Łabno-Jabłońska, w myśl obecnie obowiązującej konstytucji portugalskiej, prezydent reprezentuje Republikę Portugalską (art. 123) wspólnie ze Zgromadzeniem Republiki, które reprezentuje wszystkich obywateli (art. 150). W systemie portugalskim istnieją zatem dwa ośrodki władzy o jednakowym rodzaju legitymacji – zarówno parlament, jak i prezydent wyłaniany są poprzez wybory powszechne. Autorka nadmienia, iż „odmiennie wprawdzie określono podmiot reprezentowany, posługując się pojęciem Republiki Portugalskiej i używając sformułowania obywatele portugalscy, jednak zróżnicowanie to nie ma znaczenia dla istoty sprawy”. A. Łabno-Jabłońska stwierdza jednoznacznie, iż portugalski system organów władzy państwowej nie został oparty na modelu semiprezycjonalizmu, „bowiem brak jest podstawowej jego cechy, a mianowicie

¹⁵⁹ A. Łabno-Jabłońska, *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta...*, op. cit., s. 166-169

¹⁶⁰ Zob. więcej: V. Moreira, J. J. Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, Coimbra 1976

prezydent nie uczestniczy w sprawowaniu władzy przez rząd. Nie ulega natomiast wątpliwości, że można go określić jako system parlamentarno-prezydencki”. Dalszy wywód autorki prowadzi do stwierdzenia, iż w takim ujęciu model półprezydencki stanowiłby tylko jeden z możliwych wariantów systemu parlamentarno-prezydenckiego, którego zasadniczym elementem byłaby więc kreacja dwóch ośrodków władzy: parlamentu i prezydenta (wyłanianych w powszechnych wyborach i równorzędnych co do swej pozycji prawno-ustrojowej). „Z punktu widzenia teoretycznego system portugalski powstały pod rządami konstytucji z 1976 r. w jej wersji pierwotnej należy sklasyfikować jako parlamentaryzm zrationalizowany” – konkluduje autorka. – „Podstawowym i najważniejszym kryterium rozróżnienia pomiędzy modelem semiprezydenckim a parlamentaryzmem zrationalizowanym byłoby uprawnienie prezydenta do przewodniczenia Radzie Ministrów”¹⁶¹.

Łabno-Jabłońska trwa na stanowisku, iż także po nowelizacji konstytucji w 1982 r. mamy do czynienia z parlamentaryzmem zrationalizowanym: „analiza kompetencji poszczególnych organów władzy politycznej w Portugalii prowadzi do stwierdzenia, że generalnie rzecz biorąc zachowana została analogiczna jak przed nowelizacją struktura władzy, a zmiany sprowadzają się do zneutralizowania uprawnień głowy państwa. System należy nadal traktować jako model parlamentaryzmu zrationalizowanego, a nie semiprezydencki, gdyż w dalszym ciągu prezydent nie wchodzi w skład egzekutywy w tym znaczeniu, że nie jest władny bez udziału innego organu przewodniczyć Radzie Ministrów”.

Ryszard Herbut i Andrzej Antoszewski klasyfikują system polityczny Portugalii jako system półprezydencki. Autorzy wyróżniają trzy zasadnicze założenia semiprezydenckalizmu od strony normatywnej: dualizm władzy wykonawczej, szczególne właściwości prezydentury oraz podwójna odpowiedzialność rządu¹⁶². Każde z powyższych założeń jest według autorów spełnione w przypadku Portugalii.

Dualizm władzy wykonawczej przejawia się w jej podziale pomiędzy dwa organy: prezydenta i gabinet z premierem na czele. Mimo, że premier ponosi odpowiedzialność przed prezydentem, to pomiędzy tymi organami nie występuje stosunek hierarchicznego podporządkowania, argumentują autorzy.

O szczególnych właściwościach prezydentury według Herbuta i Antoszewskiego świadczy art. 120 Konstytucji Portugalii, który stanowi, iż „Prezydent Republiki reprezentuje

¹⁶¹ A. Łabno-Jabłońska, *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta...*, op. cit., s. 171-173

¹⁶² A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s.179

Republikę Portugalską, gwarantuje niepodległość narodową, jedność państwa i prawidłowe funkcjonowanie instytucji demokratycznych i jest z urzędu Najwyższym Dowódcą Sił Zbrojnych”. Prezydent jest powoływany w wyborach powszechnych na określony konstytucyjnie i niezależny od zmiany układu sił politycznych w parlamencie czas. Powszechny wybór jako źródło legitymizacji władzy prezydenta stanowi czynnik wzmacniający jego pozycję i znaczenie sprawowanych przez niego funkcji. Głowa państwa dysponuje kompetencjami w stosunku do innych organów, kompetencjami własnymi i uprawnieniami w prowadzeniu polityki międzynarodowej. Prezydent ma szerokie prawa wobec rządu.

Trzecim zasadniczym założeniem semiprezycjonalizmu jest podwójna odpowiedzialność rządu. W myśl art. 190 konstytucji „Rząd ponosi odpowiedzialność przed Prezydentem Republiki oraz przed Zgromadzeniem Republiki”.

Podsumowując, według Herbuta i Antoszewskiego, obecny system polityczny Republiki Portugalii to semiprezycjonalizm, czyli system mający charakter mieszany, łączący elementy zarówno systemu parlamentarnego, jak i prezydenckiego, a najważniejszą cechą tego systemu jest to, że o tym, kto sprawuje realną władzę polityczną decydują w pewnych sytuacjach wybory parlamentarne, w innych natomiast prezydenckie.

Podsumowanie

Pomimo powszechnej zgody badaczy, co do ograniczenia uprawnień głowy państwa po roku 1982, istnieją pewne różnice dotyczące tego jak sklasyfikować reżim ukształtowany w wyniku przemian konstytucyjnych na początku lat 80-tych XX wieku. Niemniej jednak, jak zauważa Jorge Miranda, „dopóki Prezydent Republiki (...) jest niezależny od pary parlament-rząd (w szczególności jeśli chodzi o obsadzanie stanowisk państwowych, weto polityczne, inicjowanie kontroli konstytucyjności, rozwiązywanie Zgromadzenia, weryfikację politycznego składu rządu, kontrolę rządu i stany nadzwyczajne), system może (lub musi) wciąż być uważany za półprezydencki”¹⁶³.

¹⁶³ J. Miranda, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Portugalii*, op. cit., s.25

Rozdział 6.

Problematyka przywództwa w ujęciu teoretycznym

6.1 Pojęcie przywództwa politycznego – trudności definicyjne

Stworzenie wyczerpującej definicji pojęcia „przywództwa politycznego”, z którym zgadzaliby się wszyscy naukowcy zajmujący się tą problematyką jest zadaniem niezwykle trudnym, dotychczas nie udało się to żadnemu badaczowi. Nie ma powszechnej zgody, co do jednej definicji przywództwa politycznego. Problematyka przywództwa politycznego jest opisywana przez pryzmat wielu zagadnień, brak bowiem jednej subdyscypliny i metod badawczych tożsamy wyłącznie dla tego obszaru wiedzy. Przywództwo polityczne pojawia się w wielu kontekstach. Zagadnienie to jest powiązane z najważniejszymi obszarami zainteresowań politologów, gdyż dotyczy teorii polityki, psychologii polityki, stosunków międzynarodowych, marketingu politycznego, systemów partyjnych i wielu innych subdyscyplin.

Rozpoczynając poszukiwanie znaczenia pojęcia „przywództwa politycznego” od definicji zawartej w „Małej encyklopedii wiedzy politycznej”, czytamy: „w ujęciu leksykalnym, termin przywództwo używany bywa w znaczeniu dowodzenia, kierowania i narzucania własnej woli innym członkom społeczności. Anglojęzyczny termin „leadership” rozszerza powyższe znaczenie o takie pojęcia jak, godność i pozycja w danej grupie społecznej, odnosząc je zwłaszcza do przewodzenia w warunkach systemu politycznego bądź partii politycznej. Istotę przywództwa politycznego stanowi fakt, iż dotyczy ono zachowań związanych ze sferą władzy państwowej, przy czym przywódca polityczny nie musi sprawować ani dążyć do zdobycia tej władzy. Istotne natomiast jest, aby swymi działaniami potrafił wyrażać zbiorowe dążenia dotyczące dystrybucji lub sprawowania władzy. Podstawowym warunkiem przywództwa jest zatem taki wpływ na innych, który powoduje, iż z własnej woli ulegają władzy (wpływowi) przywódcy”¹⁶⁴. W definicji przywództwa politycznego zawartej w „Małej encyklopedii wiedzy politycznej” zwraca uwagę twierdzenie, iż z punktu widzenia socjologii polityki i psychologii społecznej, posiadanie władzy nie jest tożsame z faktem występowania w roli przywódcy. Posiadanie przywódczego wpływu na

¹⁶⁴ *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, (red.) W. Sokół, M. Chmaj, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2001, s. 284-285

grupę wiąże się z dwojakiego rodzaju cechami charakteryzującymi przywódcę: cechami osobowościowymi (do których zaliczyć należy wiedzę i inteligencję, motywacje do politycznego uczestnictwa, umiejętności przywódcze i polityczne takie jak zdolności organizacyjne i kierownicze, szybkość podejmowaniu decyzji, zdolności negocjatorskie i oratorskie) oraz cechami pozaosobowościowymi (wśród których zasadniczą rolę odgrywają cechy socjologiczne – np. pochodzenie, przynależność społeczna, wykształcenie, zawód, sposób rekrutacji do elity politycznej; cechy demograficzne, płeć, wiek; cechy drogi życiowej – przebieg kariery politycznej, powiązanie z grupami interesu).

Inne przykładowe definicje przywództwa politycznego funkcjonujące w literaturze przedmiotu, akcentują umiejętność jednostki do kierowania i inspirowania pozostałych ludzi – na przykład „Słownik polityki” definiuje przywództwo polityczne jako zdolność osoby lub rządziej grupy osób do kierowania dużymi strukturami czy zbiorowościami społecznymi takimi jak państwo, partie polityczne czy związki zawodowe oraz zdolnością inspirowania działalności innych ludzi¹⁶⁵. Z kolei w „Leksykonie politologii” oprócz kwestii, że przywództwo polityczne jest relacją między przywódcą politycznym a grupą społeczną celem zrealizowania ich potrzeb, zwrócono uwagę na to, że jest ono typem sprawowania władzy politycznej¹⁶⁶.

Z powyższych definicji pojęcia przywództwa politycznego wynika, że jest ono nierozzerwalnie związane z takimi pojęciami jak „wpływ” oraz „władza polityczna”. Korelacja między tymi pojęciami jest przedmiotem dociekań wielu badaczy.

Jak zauważa Przemysław Żukiewicz, problem z pojęciami „okołowładczymi”, takimi jak „władza polityczna”, „wpływ polityczny”, „przywództwo polityczne”, oraz z określeniami form ich uprawomocnienia, dotyczy kilku aspektów. Po pierwsze, badacze muszą się zmierzyć z nieprzekładalnością pojęć w poszczególnych językach. Egzemplifikację tych trudności stanowi niemiecki termin *Herrschaft* (wraz jego angielskim odpowiednikiem *authority*) oraz jego tłumaczenie na język polski, które zwykle przyjmuje postać rzeczownika „władza” lub w ostateczności – wyrażenia „władza legitymowana”. W tym przypadku nieodróżnienie w przekładzie polskim powyższych obcojęzycznych zwrotów od angielskiego terminu *power* powoduje utratę możliwości niuansowania pewnych pojęć „władczych”, które w nauce anglosaskiej nabierają jednak swoistego i niesynonimicznego znaczenia. Po drugie, powyższe pojęcia, odnoszące się do władzy politycznej, są przez jednych autorów traktowane

¹⁶⁵ M. Bankowicz, *Słownik polityki*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, 1999

¹⁶⁶ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Alta2, 2002

jako synonimiczne, a przez innych – jako odmienne czy wręcz przeciwstawne. Po trzecie, nie sposób uniknąć wrażenia, że termin „władza” w języku potocznym obarczony jest negatywnymi asocjacjami i ma pejoratywny wydźwięk. Wiąże się to z powszechnym kojarzeniem tego pojęcia z praktykami totalitarnymi lub autorytarnymi¹⁶⁷.

Zależność między pojęciami „przywództwo polityczne”, „wpływ” i „władza” szczegółowo analizuje Krzysztof Pałeczki¹⁶⁸. Autor wychodzi z założenia, iż przywództwo jest indywidualną cechą człowieka, którą można pozyskać tylko w relacji jednostka – zbiorowość. Nie jest to cecha naturalna (taka np. jak wzrost, kolor oczu i inne), ale kulturowa, to znaczy będąca „produktem” szczególnych interakcji zachodzących w zbiorowościach ludzi i przypisywana niektórym z nich przez pozostałych. Według definicji przedstawionej przez K. Pałeczkiego, przywódca to ten, kto w stopniu większym od pozostałych wpływa na decyzje danej zbiorowości, będącej określoną grupą społeczną (a więc określoną rodzajem więzi, wewnętrznym porządkiem, poczuciu odrębności i innych ważnych cechach tej grupy). W swoich wywodach autor zauważa, że zazwyczaj każdy osobnik posiadający władzę w grupie jest jednocześnie, w minimalnym przynajmniej stopniu, jej przywódcą (w tym sensie, że determinuje decyzje dotyczące członków grupy), ale nie każdy przywódca jest wyposażony we władzę (normatywnie gwarantowaną przewagę podmiotowości, pozwalającą na podejmowanie decyzji o kimś, ewentualnie dla kogoś, za kogoś i bez tego kogoś). Zatem przywódca może tylko wpływać decydująco lub w znaczącym stopniu na to, co dzieje się w grupie, jakie działania będą w niej podejmowane, ale wcale nie musi, a często nie ma nawet takiej możliwości, aby samemu podejmować określoną decyzję „za grupę” i „o grupie”. Jeżeli nie posiada jednocześnie władzy, to pozbawiony jest także możliwości (środków) egzekucyjnych wobec tych, którzy postępują niezgodnie z jego zamiarami. Z drugiej strony, jak wiadomo z praktyki społecznej, istnieją podmioty decydujące (osoby) wyposażone w rozległą potencjalną władzę i odpowiednie do tego środki, ale nie będące jednocześnie przywódcami.

K. Pałeczki odnotowuje, iż poznawczo przydatne i możliwe – nie tylko analitycznie – „rozdzielenie” przywództwa i władzy najczęściej nie jest dostrzegane w nauce nawet przez największych. Chociażby rodzaje przywództwa wyróżnione w typologii M. Webera, które są

¹⁶⁷ P. Żukiewicz, *Przywódtwo labilne. Mechanizm powrotu do władzy w świetle teorii przywództwa politycznego*, Centrum Analiz Systemów Politycznych, Wrocław – Poznań 2012

¹⁶⁸ K. Pałeczki, *Przywódtwo jako kategoria teoretyczna i przedmiot społecznych oczekiwań* [w:] *Przywódtwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, red. L. Rubisz, K. Zuba, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 32-37

dobrym przykładem pomieszczenia go z władzą tradycyjną – tradycja i charyzma mogą być przyczyną przyznania komuś przywództwa, niekoniecznie jednak władzy, natomiast „przywódca legalny” posiada po prostu władzę na mocy określonych norm, ale przywódcą być nie musi.

Władza jest realizowana przez świadome działanie. Wpływ można wywierać nieświadomie. Przywództwo jest jednak świadomym wywieraniem wpływu, nie można bowiem być „nieświadomym przywódcą”, ale można być nieświadomie „człowiekiem wpływowym”. Zatem to, co wspólne dla władcy i przywódcy to świadome manipulowanie postępowaniem innych ludzi, a to, co ich dzieli, to powód, dla którego mogą tak czynić – i co z tym związane – także sposób, w jaki realizują swoją władzę lub/i przywództwo.

Kolejne istotne spostrzeżenie K. Pałeckiego dotyczy praktycznego wymiaru bycia dobrym władcą i szanowanym przywódcą jednocześnie, co jest marzeniem każdego polityka. Według autora udaje się tylko wyjątkowo, przejściowo i w ograniczonym stopniu, bowiem „prawie bezwyjątkowo politycy nie rozumieją, że te dwie role społeczne kryją w sobie sprzeczności, które można w procesie ich wykonywania zrećnie maskować, ale których całkowicie wyrugować nie sposób. Dlatego tak trudno największym nawet przywódcom zostać dobrymi władcami, a przywódcom miernym wcale łatwiej osiągnąć sukcesu w rządzeniu”¹⁶⁹.

Rozważania na temat tego, czy istnieje związek między przywództwem politycznym a władzą polityczną podejmuje także Lech Rubisz¹⁷⁰. Jak zauważa autor, odpowiedź na to pytanie będzie miała wpływ na to, czy przywództwo będziemy traktować jako trudny do wyjaśnienia fenomen czy też jako zjawisko codzienne stanowiące część rutynowego życia politycznego, dające się racjonalnie opisać i wyjaśnić przy pomocy kategorii dostępnych w nauce o polityce.

Według autora, badając pojęcie przywództwa i władzy, można wyróżnić dwie grupy wniosków w tym zakresie. Pierwsza grupa wniosków zawiera się w stwierdzeniu, że przywództwo polityczne jest postacią, rodzajem, formą, przejawem, aspektem, konkretną cechą czy instrumentem władzy. W takim ujęciu przywództwo jest zatem pojęciem znaczeniowo węższym i podrzędnym względem pojęcia władzy. W praktyce oznacza to, że każdy przywódca sprawuje w pewnym sensie władzę, a każdy sprawujący władzę jest w pewnym sensie także przywódcą. Takie stanowisko przeważa w pracach politologicznych.

¹⁶⁹ K. Pałeczki, *Przywództwo jako kategoria teoretyczna...*, op. cit., s. 32-37

¹⁷⁰ L. Rubisz *Ideologiczna legitymizacja przywództwa politycznego*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, op. cit., s. 144-158

Druga grupa wniosków traktuje przywództwo i władzę jako zjawiska odrębne – to ujęcie w ramach psychologii społecznej. Odrębność tę potwierdzać mają porównania obu zjawisk w ich warstwie substancjonalnej, relacyjnej, podmiotowej i przedmiotowej, które prowadzą do stwierdzenia, iż posiadanie władzy wyklucza bycie przywódcą a sprawowanie władzy wyklucza przewodzenie. Nawet jeśli przywództwo otwiera drogę do władzy, to od chwili gdy zostanie wyposażone w jej atrybuty grozi mu nieuchronny upadek czy też systematyczne erozja.

L. Rubisz zaznacza, że obie grupy wniosków wydają się być zbyt kategoryczne. Ustalenie związku między przywództwem politycznym a władzą, czyli w gruncie rzeczy wyjaśnienie tego pojęcia, pozostaje w bezpośredniej zależności od tego, jaka definicja władzy przyjęta zostanie jako punkt wyjścia. Autor dodaje jednak, że problemy definicyjne wynikają również z genezy i dzisiejszego znaczenia słów nazywających to samo zjawisko w różnych językach.

Jeśli przyjmiemy według autora kompromisowe założenie, iż przywództwo nie jest tylko i wyłącznie częścią władzy politycznej ani też zjawiskiem od niej zupełnie odrębnym, to nadal aktualne pozostaje pytanie, co je łączy, a co je dzieli. Liczne interpretacje władzy koncentrują się na kilku najbardziej istotnych aspektach: strukturze, funkcjach, cechach, formach legitymizacji, instrumentach.

Autor ogranicza się tylko do aspektu strukturalnego obu pojęć – struktura władzy politycznej i struktura przywództwa są identyczne, tworzą je bowiem cztery elementy: podmiot, przedmiot, relacja nadrzędności i podporządkowania między podmiotem a przedmiotem, cel i skutek (pożądane zachowanie przedmiotu). Identyczność przekształca się jednak tylko w podobieństwo jeśli zejdziemy z poziomu ogólnego na poziom poszczególnych elementów.

Panuje zgodność co do tego, że podmiot przywództwa, w przeciwieństwie do podmiotu władzy, ma wyłącznie charakter personalny i indywidualny. Najczęściej podkreślaną różnicą między relacją władczą i relacją przywódczą jest to, że pierwsza nie wyklucza zinstytucjonalizowanego przymusu, druga zaś opiera się na dobrowolnym – nigdy nie wymuszonym – podporządkowaniu. Reasumując, według L. Rubisza, obszary znaczeniowe władzy i przywództwa na dużej powierzchni się pokrywają, lecz są takie ich fragmenty, które pozostają odrębne.

Zależność między przywództwem politycznym, władzą polityczną i wpływem odnotowuje także Jan Iwanek¹⁷¹. Według badacza przywództwo polityczne polega na wpływaniu na zachowania innych ludzi w sferze polityki i pozostaje czymś bliskim władzy politycznej. Wpływanie to może wynikać z zastosowania typowych instrumentów władzy politycznej (w tym władzy państwowej), także i tych opartych na przymusie, ale również i na autorytecie, charyzmie. Przywództwo polityczne jest związane z pełnieniem określonej roli społecznej i dlatego tak chętnie badane jest przede wszystkim przez psychologów. Jak zaznacza autor, przywództwo polityczne jest ściśle związane ze sprawowaniem władzy, jednak pod warunkiem, że pojęcia władzy nie ogranicza się tylko do pojęcia władzy państwowej czy też takiej, której wykonywanie możliwe jest głównie przez zastosowanie środków przymusu. Poprzez władzę przywództwo może się ujawnić, ale bez niej niewiele znaczy.

Podsumowując, na przykładzie zaprezentowanych definicji widać wyraźnie pewne rozbieżności w pojmowaniu przywództwa politycznego. Bazując jednak na literaturze przedmiotu można podjąć próbę wskazania na główne elementy składające się na definicję przywództwa politycznego. Z przywództwem politycznym mamy do czynienia, wówczas gdy spełnione zostają co najmniej trzy poniższe wymogi: występuje relacja między określoną osobą a jego zwolennikami, która oparta jest na wspólnych celach, zaś przywódca polityczny pełni najwyższe stanowisko w danej strukturze.

6.2 Teorie przywództwa politycznego

6.2.1 Przywództwo polityczne w ujęciu klasyków

Problem przywództwa politycznego podejmowany jest w rozprawach naukowych już od czasów starożytnych, stanowi przedmiot analiz filozofów, dyplomatów, politologów, socjologów oraz psychologów.

Platon jako pierwszy pisał o zestawie cech człowieka, których obecność daje gwarancję skutecznego przewodzenia innym. Starożytny filozof podaje szczegółową charakterystykę idealnego uczonego mającego predyspozycje do zajęcia najwyższego urzędu w państwie: władca nie tylko musi odznaczać się niezwykłymi przymiotami umysłu,

¹⁷¹ J. Iwanek, *Przywództwo polityczne w systemie demokratycznym*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, op. cit., s. 110-119

pozwalającymi mu odróżniać rzeczy takimi, jakimi są, od mniemań bądź sądów fałszywych (tego wymaga stanowienie mądrych i dobrych praw), ale w swej nieprzeciętnej miłości do wiedzy powinien dawać wzór życia cnotliwego: nie tonąć w rozpuście, nie gonić za bogactwem, ani nie skąpić potrzebującym, w zamian za to – być odważnym i łagodnym.

Zupełnie odmienne poglądy na kwestie przywództwa głosił Arystoteles. Wynikają one wprost z przyjętego apriorycznie twierdzenia, że państwo i wspólnota pozostają kategoriami nadrzędnymi wobec jednostki. Największą zasługą, pozwalającą sprawować władzę w idealnym ustroju, jest w ujęciu Arystotelesa atrybut cnoty. Ponieważ jednostki cnotliwe i uzdolnione politycznie stanowią w społeczeństwach mniejszość, ustrój demokratyczny nie wzbudza u greckiego myśliciela zaufania, który prawa tych jednostek – poprzez działalność sądu skorupkowego i możliwość ostracyzmu – zrównuje z prawami pozostałych obywateli. Zatem tylko nierozzerwalny związek prawa z cnotliwym podmiotem społecznym, który na straży tego prawa będzie stał, jest dla Arystotelesa gwarancją dobrego funkcjonowania danego ustroju.

Wyraźne odróżnienie ziemskiego i boskiego porządku przywództwa odnaleźć można w poglądach chrześcijańskiego myśliciela – Augustyna z Hippony. Filozof uważa, że państwo ziemskie jest skutkiem grzechu i zepsucia człowieka, przejawiających się głównie w jego miłości do samego siebie. Państwo niebieskie zaś pozostaje wyrazem miłości Boga do człowieka. A zatem to, co w swojej małości stworzył człowiek, ze swej istoty będzie skażone grzechem w przeciwieństwie do tego, co stworzył sam Bóg. Przywódcy w państwach ziemskich dążyć będą do sprawowania władzy w imię miłości własnej i w potrzebie bycia hołubionym przez członków społeczności, natomiast ideał państwa niebiańskiego zakłada działanie w myśl motywacji altruistycznych, zgodnych z religijnymi nakazami.

Inny chrześcijański filozof, Tomasz z Akwinu, istotę sprawowania władzy przez króla widzi w ukierunkowaniu na boski cel. Jego zdaniem wszędzie tam, gdzie mowa jest o co najmniej kilku elementach dążących do jednego celu, potrzebna jest siła kierująca, która nie pozwoli, by poszczególne jednostki podejmowały działania autonomiczne i często niebezpieczne¹⁷².

Niccolo Machiavelli, autor „Księcia” – dzieła uznawanego za jedną z najważniejszych prac w historii filozofii politycznej – opisując mechanizmy rządzenia, zwraca uwagę, że zachowania moralnie pożądane prowadzą często władców do zguby. Skuteczne sprawowanie władzy jest celem nadrzędnym, który usprawiedliwia podejmowanie działań nieetycznych

¹⁷² Zobacz więcej: P. Żukiewicz, *Przywództwo labilne...*, op. cit., rozdz. 1.2

o tyle, o ile okazały się one skuteczne w jej utrzymaniu. Według Machiavellego postrzeganie roli władcy dotyczy jego skuteczności w utrzymaniu władzy, a nie dylematach etycznych postępowania. Celem ma być bezpieczne funkcjonowanie władcy oraz jego poddanych, czego często nie da się czynić w zgodzie z zadowoleniem tych drugich oraz stosowaniem się do norm moralnych. Machiavelli pisze również o tym, jakimi przymiotami winien się charakteryzować tytułowy książę będący uosobieniem przywódcy. Książę powinien unikać przede wszystkim takich wad, które grożą utratą władzy, są to m.in. zmienność, zniewieściałość, tchórzliwość. Tematem do rozważań staje się bowiem balans między hojnością a skąpstwem, gdzie to pierwsze może i doprowadzi do wysokich godności, lecz nie zapewnia ich utrzymania. Jeśli chodzi o hojność, to według autora lepiej być hojnym dysponując cudzą własnością a skąpym jeśli chodzi o własne dobra. Kolejną cechą, którą powinien posiadać władca jest umiejętność budzenia strachu niż miłości, gdyż ludzie kochają kogoś dopóki mu się wiedzie, jednak gdy człowiek znajduje się w trudnej sytuacji, zostaje opuszczony – aby rządzić sprawnie należy umieć wzbudzać strach wśród podwładnych. Dobry książę według Machiavellego powinien być litościwy, ludzki, religijny, prawy oraz powinien dotrzymywać słowa, jednak jak zaznacza autor, nie jest potrzebnym, by książę posiadał wszystkie te zalety, lecz jest wskazanym, aby wydawało się, że je posiada, szczególnie, że są sytuacje, w których by utrzymać władzę, trzeba postępować wbrew nim¹⁷³.

Rozprawa Gustawa Le Bona „Psychologia tłumu” opublikowana w 1895 r. była pierwszą pracą stricte psychologiczną, w której podjęto próbę wyjaśnienia, dlaczego niektóre osoby zyskują władzę polityczną. Autor scharakteryzował w niej środki wywierania wpływu przez jednostkę na tłum, czyli na wszelkie zgromadzenia ludzi, obejmujące zarówno np. uczestników ulicznych demonstracji, jak i członków parlamentu. Według autora tłum to zbiorowa istota, którą rządzi prawo jedności umysłowej. Praca Le Bona zawiera próbę wyjaśnienia, co takiego wpływa na pojedyncze osoby składające się na tłum, iż zachodzi pomniejszanie wagi „ja” na rzecz wspólnego myślenia, cech ogólnych i działania tłumu psychologicznego. G. Le Bon stwierdza, że zbiorowa wyobraźnia tłumu stanowi podstawę władzy w każdym przypadku. Konstrukcja psychiczna tłumu wskazuje, że tym co na niego oddziałuje jest prosty obraz, dosadny i klarowny na tyle, aby przemówić do wyobraźni, no a ten kto jest w stanie działać na wyobraźnię tłumów, będzie potrafił nimi rządzić. G. Le Bon posługuje się pojęciem przywódcy tłumów, podkreślając jego wielką rolę będącą wyznacznikiem dla poglądów innych osób. Chociaż w początkowej fazie przywódca jest

¹⁷³ N. Machiavelli, *Książę*, Wydawnictwo Helion, 2011

elementem niewolniczego tłumu, to w pewnym momencie sam narzuca tłumowi własne idee. Jak stwierdza autor, w większości wypadków przywódcami tłumów zostają ludzie czynu, a nie myśliciele. Zaletą człowieka czynu jest brak przenikliwości, jaką obdarzony może być myśliciel dążący do zrozumienia i dokładnego rozpoznania tematu. Stąd jej posiadanie może przerodzić się w zwątpienie i przyczynić się do bezczynności. Tym bowiem, co jest najważniejsze, to silna wola i umiejętność narzucania swej woli, których źródłem jest niezłomna wiara we własne słowa i czyny, co potęguje sugestię wypowiedzi. Rola wielkiego przywódcy polega według autora na budzeniu wiary w człowieka lub ideę. Wszędzie gdzie człowiek napotyka na innych ludzi poddaje się władzy przywódcy, który służy za przewodnika, dzięki czemu nie jest się przymuszonym do rozpoznawania istoty wszystkich otaczających spraw. Dotyczy to codziennego życia, a przede wszystkim tłumu.

G. Le Bon wyróżnia dwie grupy przywódców tłumu: o silnej lecz zmiennej woli oraz o silnej i wytrwałej woli. Ci pierwsi, należą do liczniejszej grupy i charakteryzują się gwałtownością oraz odwagą. Sprawdzają się w sytuacjach niebezpiecznych, wymagających działania i wielkiej energii. Niestety zaangażowanie jest niestałe i zanika. Do sprawnego działania potrzebują oni człowieka lub idei – która jest ponad nimi i wskazuje drogę postępowania. Drudzy z kolei, choć opierają się na skromniejszych formach, to udaje im się wywierać wpływ w dłuższym okresie. Czynią to dzięki braku zwątpienia i wytrwałości.

Jak podaje G. Le Bon, głównymi metodami, za pomocą których przywódca może zarządzać tłumem, są: twierdzenia (na tyle proste, by łatwo dało się je przyswoić), powtórzenia (tak częste, by ugruntowały pogląd na daną kwestię) oraz zaraźliwość. Najkorzystniejszą z metod przekazania myśli tłumowi jest twierdzenie, jeżeli charakteryzuje się ono zwięzłością i prostotą, tym efektywniej będzie ono oddziaływać. Z kolei jego permanentne powtarzanie w jednej niezmięnionej formie doprowadzi do jego zakorzenienia się, niezależnie czy jest ono zgodne z prawdą i kto je wypowiada. Stosowanie metody powtarzania wspomaga wydatnie proces zakorzenienia się w świadomości, niezależnie od miejsca i osoby głoszącej poglądy, zwłaszcza jeżeli czerpiemy wiedzę wyłącznie z jednego źródła. Jeżeli już nieustannie spotykamy się z pewnymi opiniami, zaczynamy przyjmować je jako fakt i stają się one podstawą dla opinii publicznej na dany temat. Wówczas poglądy i uczucia stają się zaraźliwe i przenoszą się na pozostałe osoby, a dzieje się tak, nawet jeżeli nie dotyczy to zbiorowości ludzi przebywających w tym samym miejscu i czasie. Skutkiem powyższego jest naśladownictwo i upodabnianie swojego zachowania do pozostałych. Jednak aby móc wykorzystać opisane metody, potrzeba jeszcze jednej istotnej cechy, którą jest prestiż. Wzmacnia on wydatnie posługiwanie się wyróżnionymi metodami oraz stanowi

fundament dla władzy, gdyż jego posiadanie budzi podziw i odrzuca krytycyzm. Prestiż może być nabyty lub osobisty. Prestiż nabyty opierać się może na nazwisku czy posiadanym majątku lub sławie. Jest on raczej sztuczny i o wiele bardziej rozpowszechniony, gdyż dotyczy każdej osoby piastującej stanowiska, jak choćby umundurowanego policjanta. Prestiż osobisty nie jest zależny od nabytego, choć może funkcjonować wspólnie z nim. Wynika on z cech indywidualnych i jest przynależny nielicznym osobom, które są zdolne do wywierania ponadprzeciętnego wpływu na otoczenie¹⁷⁴.

Wkład w pogłębianie wiedzy na temat przywództwa politycznego ma także Max Weber, niemiecki socjolog, autor pracy „Polityka jako zawód i powołanie”. Według M. Webera polityka to kierowanie lub wywieranie wpływu na kierowanie państwem. Autor wyodrębnia dwa podejścia w traktowaniu polityki: żyje się „dla” polityki lub „z” polityki. Ci, którzy żyją „dla” polityki traktują politykę jako sens życia, daje im ona poczucie ważności, poprzez oddanie się sprawie i pełne w nią zaangażowaniu, staje się treścią istnienia. Drugie podejście, czyli życie „z” polityki jako zawodu, w kontekście ekonomicznym oznacza sytuację, w której dana osoba, czerpie w ramach działalności politycznej czerpie dochody, które są głównym źródłem jej utrzymania.

M. Weber stwierdza, że państwo oparte jest na stosunku panowania jednych ludzi nad innymi, a zatem podporządkowaniu się autorytetowi. Relacja władzy (rządzący – rządzeni, dominujący – podporządkowani) jest podstawową relacją w życiu społeczeństw ludzkich, trudno wyobrazić sobie jakąkolwiek grupę bez przywództwa lub podziału ról na rządzących i rządzonych. Ta relacja występuje na wszystkich poziomach życia społecznego, zarówno w rodzinie jak i w państwie.

Autor stawia zasadnicze pytania o naturę sprawowania władzy – jakie są podstawy uprawomocnienia panowania oraz na czym się ono opiera. W odpowiedzi na te pytanie M. Weber wyróżnił trzy uprawomocnienia władzy: panowanie tradycyjne, charyzmatyczne i legalne. Panowanie tradycyjne jest oparte na obyczaju wynikającym z przyzwyczajenia i ciągłości panowania poprzedników, to nastawienie, aby przestrzegać obyczaju uświęconego szacunkiem. Panowanie tradycyjne jest charakterystyczne dla patriarchów i książąt. Panowanie charyzmatyczne opiera się na osobistym autorytecie, niecodziennych cechach posiadanych przez władcę, takich jak bohaterstwo, dar łaski i oddanie sprawie. Ten typ uprawomocnienia władzy jest charakterystyczny dla proroków, wodzów wojennych, wielkich

¹⁷⁴ G. Le Bon, *Psychologia tłumu*, Wydawnictwo Antyk, 2004

demagogów i przywódców partii politycznych. Panowanie legalne oparte jest na wierze w ważność legalnego ustanowienia panowania i posłuszeństwie wynikającym z zasady podporządkowania się panującemu. Posłuszeństwo natomiast jest oparte na strachu przed karą oraz nadziei na korzyści wynikające z należytego wypełniania zadań postawionych przez osobę panującą. Ten typ panowania jest charakterystyczny dla nowoczesnych „sług państwa”. M. Weber przywiązywał wagę zwłaszcza do panowania opartego na charyzmie przywódcy – tu bowiem autor upatruje zakorzenienia idei powołania w jej najpełniejszej postaci. Oddanie się oparte jest tu na wierze, że to właśnie ten jedyny, osobiście jest powołany – w wewnętrznym przekonaniu jego zwolenników – do przewodzenia. Posłuszeństwo wobec niego nie jest oparte na mocy obyczaju czy ustanowienia, lecz na jego osobistych właściwościach. Akcent na wewnętrzne przekonanie zwolenników, nie zaś na obiektywne przesłanki bycia naznaczonym charyzmą, jest istotnym czynnikiem teorii M. Webera¹⁷⁵.

Podsumowując, problematyka związana z przywództwem politycznym była obecna już w rozważaniach starożytnych myślicieli. Na przestrzeni wieków zagadnienie to było zgłębiane przez wielu wybitnych klasyków, z których każdy miał wkład w rozwój wiedzy dotyczącej pojęcia przywództwa politycznego i roli przywódcy. Prace kolejnych badaczy przybliżają nas do coraz lepszego rozumienia tej złożonej problematyki. Zaprezentowane powyżej koncepcje przywództwa politycznego w ujęciu klasyków stanowią kanon wiedzy, do którego częstokroć odnoszą się współcześni badacze teorii przywództwa politycznego.

6.2.2 Współczesne teorie przywództwa politycznego

Wśród współczesnych publikacji na temat przywództwa politycznego jako główną literaturę przedmiotu można wskazać prace takich autorów jak James MacGregor Burns, Jean Blondel oraz Margaret G. Herman.

J.M. Burns znacząco przyczynił się do wskazania istoty przywództwa politycznego oraz jego typów, zwłaszcza poprzez pryzmat motywów kierujących działaniami przywódców i zwolenników. J. Blondel koncentrował się głównie w swych rozważaniach na uwarunkowaniach przywództwa politycznego, podjął również kwestię wpływu instytucji na

¹⁷⁵ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków-Warszawa: SIW ZNAK, Fundacja im. Stefana Batorego, 1998

przywództwo polityczne. Natomiast M. G. Hermann, wyróżniła zmienne mające wpływ na charakter przywództwa politycznego.

Znaczący wkład w rozwój badań nad tematyką przywództwa politycznego miał James MacGregor Burns, autor opracowania „Leadership”¹⁷⁶. Według J.M. Burnsa zrozumienie natury przywództwa wymaga uchwycenia istoty władzy, gdyż przywództwo jest jej specyficzną formą. Autor definiuje władzę jako proces, w którym osoby ją sprawujące, działając z uwagi na pewne motywy i cele, mają możliwość wywołania pożądaných zmian w zachowaniu podmiotu podlegającego władzy, oraz otoczeniu, a pozwalają im na to zasoby i umiejętności, które wiążą się z tymi celami i zapewniają uzyskanie owych zmian. Takie ujęcie władzy ujmuje trzy elementy jednego procesu: motywy i zasoby sprawujących władzę, motywy i zasoby podlegających władzy oraz relację między tymi składnikami. Jeśli chodzi o motywy sprawujących władzę, są one różnorodne i wykraczają poza chęć podporządkowania sobie innych. Co więcej, różnorodne mogą być nie tylko motywy władających (pragnienia, potrzeby, oczekiwania itd.), lecz i ich cele. Niektórzy mogą zabiegać nie tyle o władzę, ile o pewien status, o uznanie ze strony innych, prestiż, mogą też dążyć do władzy jako jedynie instrumentalnego czynnika realizacji bardziej wzniosłych zamierzeń.

Jak zaznacza J.M. Burns, przywództwo jest jednym z aspektów władzy, zarazem jednak stanowi proces oddzielny, posiadający własną dynamikę. Z przewodzeniem ludzimi mamy do czynienia wtedy, kiedy pewne osoby, mające określone motywy i cele, we współzawodnictwie lub konflikcie z innymi mobilizują instytucjonalne, polityczne, psychologiczne i wszelkie inne zasoby, aby uaktywnić, zaangażować i zaspokoić motywacje zwolenników. Chodzi tutaj o realizację zamierzeń wspólnych zarówno przywódcom jak i zwolennikom. Przywódcy mający własne motywy i dysponujący określoną podstawą władzy, uruchamiają motywacje zwolenników, aby urzeczywistnić cele ich i swoje. Przywództwo rozgrywa się w warunkach konfliktu bądź rywalizacji, gdyż liderzy współzawodniczą, odwołując się do motywacyjnej bazy potencjalnych zwolenników. Natomiast naga władza nie dopuszcza współzawodnictwa czy konfliktu, gdyż nie chodzi w niej o zaangażowanie podwładnych.

Przywództwo jest według J.M. Burnsa szczególnym typem sprawowania władzy. Podobnie jak władza, jest ono relacyjne, kolektywne i zorientowane na cele. Realizacja celów

¹⁷⁶ J. Burns, *Władza przywódcza (Leadership)*, Harper and Row, New York 1978) [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, tom 1, 1995

jest czynnikiem wspólnym przywództwa i władania. Z tego też względu zakres i zasięg przywództwa są bardziej ograniczone niż w przypadku władzy. Jak zauważa autor, wszyscy przywódcy są potencjalnymi bądź aktualnymi władcami, ale nie odwrotnie. Władza musi uwzględniać to, co wartościowe dla władających, akceptując potrzeby i wartości podwładnych tylko w tej mierze, w jakiej jest to nieodzowne do ich wyzyskania. Według J.M. Burnsa o przywództwie można mówić wtedy, gdy za sprawą liderów zwolennicy zabiegają o cele, które reprezentują wartości i motywacje – pragnienia i potrzeby, aspiracje i oczekiwania – wspólne jednym i drugim. Cała sztuka przewodzenia opiera się na umiejętności dostrzegania i realizowania tych wspólnych celów. W przeciwieństwie od czystego władania, przywództwa nie można oddzielić od potrzeb i celów tych, którzy mu podlegają. Istotą relacji między przywódcą a jego zwolennikami jest współoddziaływanie na siebie osób, które dążąc do celów wspólnych lub przynajmniej zbieżnych, odwołują się do odmiennych poziomów motywacji i władczych potencji. To właśnie stanowi o istocie relacji między przywódcą a zwolennikami, która doprowadziła J.M. Burnsa do wyróżnienia dwóch zasadniczych form przywództwa: transakcyjnego oraz transformacyjnego.

Z przywództwem transakcyjnym mamy do czynienia wtedy, gdy jedna osoba nawiązuje kontakt z innymi z zamiarem wymiany wartości atrakcyjnej dla każdej ze stron tej wymiany. Taka „transakcja” może mieć charakter ekonomiczny, polityczny lub psychologiczny. Jako przykład J.M. Burns podaje pozyskanie przez kandydatów głosów obywateli, których ma reprezentować. Przywództwo transakcyjne cechuje się tym, iż każda ze stron jest świadoma zasobów i postawy partnera, cele obu stron są ze sobą powiązane co najmniej w takiej mierze, że są wplecione w proces wymiany i dzięki niemu mogą być realizowane. Niemniej relacja taka nie wykracza poza te granice – nie ma niczego, co trwale wiązałoby ze sobą jej uczestników. Jak zaznacza autor, w tym przypadku wprawdzie dokonuje się akt przywództwa, jednak nie prowadzi on do zespolenia lidera i jego zwolenników we wspólnym i nieprzerwanym dążeniu do wyższego celu.

Inaczej dzieje się w przypadku przywództwa transformacyjnego. O tym rodzaju przywództwa możemy według J.M. Burnsa mówić wtedy, kiedy przywódcy i ich zwolennicy wchodzi we wzajemne związki, które wynoszą ich na wyższy poziom motywacji i moralności. Ich cele wprawdzie na początku powiązane, ale oddzielne, zlewają się ze sobą. Postawy władzy funkcjonują teraz nie jako wzajemne równoważące się, lecz jako wspomagające wspólny cel. Autor zauważa, iż relacja taka może przybierać postać moralizatorstwa, jednak w tym przypadku najistotniejszy jest fakt, że moralny charakter relacji polega na podniesieniu na wyższy poziom zachowań oraz etycznych aspiracji zarówno

lidera, jak i tych, którzy z nim współdziałają, w efekcie czego przekształceniu ulegają wszyscy. Według J.M. Burnsa przykładem tego typu sytuacji jest przypadek Ghandiego, który, z jednej strony, rozwinął pragnienia i oczekiwania milionów Hindusów, a z drugiej w procesie tych przekształceń sam wzbogacił swoją osobowość. Istotą takiego przywództwa wykraczającego poza stan wyjściowy jest zaangażowanie. Jak zauważa autor, czyste władanie nie może mieć ani charakteru transakcyjnego, ani przekształcającego – są to możliwości otwierające się wyłącznie przed przywództwem.

J.M. Burns podając w swoich wywodach różnicę między przywódcą a zwolennikami opiera się na twierdzeniu, iż to przywódca troszczy się o motywacje zwolenników, ich pragnienia i potrzeby, stając się w ten sposób niezależną siłą, która przetwarza motywacyjną bazę zwolenników, zaspakajając ich motywacje.

Natomiast proponowany przez J.M. Burnsa pomiar władzy i przywództwa zakłada, że miarą władzy i przywództwa jest stopień uzyskania zamierzonych efektów. Nie jest to problem czysto teoretyczny, bowiem w praktyce życia politycznego zasoby władzy oraz motywacje prezydentów, premierów i innych przywódców politycznych są oceniane według stopnia, w jakim realizowane są prezydenckie obietnice czy partyjne programy. Jak podkreśla autor, zmiennymi są w tym przypadku zarówno zamierzenia (funkcja motywacji), jak i możliwości (funkcja postawy władzy), ale ostatecznie testem zakresu i jakości władzy czy przywództwa jest stopień faktycznego dokonania obiecanych zmian.

J.M. Burns zalicza do przywództwa transformacyjnego przywództwo intelektualne, reformatorskie, rewolucyjne, heroiczne, ideologiczne. Przywództwo intelektualne wchodzi w zakres przywództwa transformacyjnego. Odnosi się ono do wiedzy, wartości, idei, norm. Opiera się na świadomych zamiarach wywodzących się z wartości, a także jest zaangażowane i powiązane z potrzebami społecznymi. Przywódcami takimi często są filozofowie, myśliciele nadający ton dyskursowi nad ideami społecznymi i politycznymi. Przywództwo reformatorskie przynależy do przywództwa transformacyjnego i opiera się na dążeniu do zmian zastanego porządku, dążąc do jego usprawnienia. Wiąże się ono z chęcią poprawy istniejących struktur społecznych i politycznych. Nie dochodzi do ich zanegowania, lecz próby ich zmian z korzyścią dla obywateli. Przywództwo rewolucyjne związane jest z sytuacją głębokich przemian społecznych i politycznych. Przywódca taki musi się charakteryzować oddaniem sprawie i gotowością do wielkich poświęceń, łącznie z ryzykowaniem życia, aby osiągnąć cel. Przywództwo to jest przede wszystkim odpowiedzialnością na potrzeby i dążenia grup społecznych. Wiąże się z głębokim konfliktem między rządzącymi elitami a ubogim społeczeństwem, którego aspiracje nie są realizowane. Przywództwo

bohaterskie wynika z wiary w przywódcę i jego umiejętności oraz opiera się na zaufaniu zwolenników w jego zdolności. Tego rodzaju przywództwo odgrywa szczególną rolę w okresie tranzytji i formowania się społeczeństwa. Przywództwo ideologiczne jest powiązane z ideami i wartościami reprezentowanymi przez przywódcę. Przywódcy koncentrują się na wyraźnych celach i przewodzeniu ruchom politycznym, które chcą je realizować, utożsamiają oni cele grup, którym przewodzą, co prowadzi do bliskich relacji ze zwolennikami¹⁷⁷.

Jean Blondel w swej pracy *Political Leadership. Towards a General Analysis* wykazał główne problemy, z jakimi mierzą się badacze zagadnienia przywództwa politycznego. Autor uwidacznia wpływ czynników osobowych oraz instytucjonalnych na przywództwo polityczne. Dążąc do rozwiązania kwestii przywództwa politycznego próbuje wykazać, iż zasadnicze jest rozróżnienie pozycji i zachowania. Z jednej strony przywództwo jest bowiem koncepcją behawioralną, gdyż odnosi się do wpływania na grupę, niezależnie od zajmowanej pozycji. Z drugiej jednak strony, osoba formalnie pełniąca określoną funkcję, np. prezydenta czy premiera, choć nie zawsze oznacza to jednoczesne posiadanie największego wpływu, to jest określana przywódcą. Autor dokonuje interesujących rozważań na temat celów przywódców politycznych – polityki zagranicznej, ładu wewnętrznego oraz polityki społeczno-ekonomicznej. J. Blondel twierdzi, iż dokonało się przeobrażenie związane z odejściem od polityki zagranicznej i ładu wewnętrznego na rzecz wzrostu znaczenia polityki społecznej oraz ekonomicznej w państwie. Autor wiąże to ze zmianami, jakie przyniosła druga połowa XX wieku: zmniejszenie zagrożenia wojną, powiększenie roli ekonomii i zabezpieczenia socjalnego dla wszystkich obywateli. Według autora, z tych względów rola przywódców politycznych uległa modyfikacji, ich działalność koncentruje się na problemach obywateli, poprzez zapewnienie rozwiązań sprzyjających zaspokojeniu ich oczekiwań. Dokonuje on także oceny wpływu przywódców politycznych na państwo i społeczeństwo. Przedstawia próbę klasyfikowania ich poprzez różne cele, które prowadzą głównie do dobrego lub złego przywództwa oraz pozwalają oszacować wpływ na otoczenie.

Według J. Blondela cele przywódców politycznych odnoszą się do różnych sfer aktywności: polityki zagranicznej, ekonomii, edukacji, kultury, ochrony środowiska i wielu

¹⁷⁷ J. Burns, *Władza przywódcza...*, op. cit.

innych. W odniesieniu do nich wszystkich przywódca polityczny kreuje swoją działalność, zmieniając cele i dostosowując je do przemian w otoczeniu.

J. Blondel zwraca także uwagę na kwestię wpływu osobistej charakterystyki na przywództwo polityczne. Według autora, w kontekście psychologicznym istotne są zwłaszcza cechy charakteryzujące przywódcę politycznego oraz to jak one wpływają na jego zachowanie. Elementy te pozwalają lepiej zrozumieć omawiany problem, choć z pewnością trudno jest odnaleźć bezpośrednie połączenie między osobistą charakterystyką a konkretnymi działaniami przywódców politycznych.

Jeśli chodzi o wpływ instytucji na przywództwo polityczne, to jak zauważa J. Blondel, wyznaczają one pozycję i oddziałują na nią. W ten sposób można wykazać, że zarówno jest to wspieranie, jak i ograniczanie przywództwa politycznego. Autor proponuje zatem rozpatrywanie tego problemu w czterech kategoriach: statusu przywódcy politycznego i prestiżu, jaki przysparza zajmowanie wysokiej pozycji; różnic odnośnie władzy przywódcy nad selekcją i kontrolą w rządzie; biurokracji odpowiadającej za wprowadzanie decyzji przywódcy; możliwości wpływu przywódcy na obywateli, na przykład za pomocą partii politycznych. Aspekty instytucjonalne dotyczą zatem ograniczeń i udogodnień, jakimi dysponuje przywódca polityczny.

Publikacja J. Blondela przyczynia się do przybliżenia podstawowych problemów, przed jakim stoją badacze zajmujący się tematyką przywództwa politycznego, ukazuje jego złożoność i możliwe drogi do jego lepszego poznania¹⁷⁸.

Margaret G. Hermann analizując elementy przywództwa zauważa, że zajmując się tą kwestią niezbędne jest wzięcie pod uwagę takich czynników jak: osobowość i rodowód lidera; charakterystyka grup i pojedynczych sympatyków, którym lider przewodzi; natura więzi łączącej lidera z tymi, którzy za nim podążają; kontekst, czyli szerszy układ, w którym sprawowane jest przywództwo; efekty konkretnych przypadków interakcji między liderem a podporządkowaną mu grupą. Hermann zaznacza, że „przywództwo zależy od charakteru i proporcji wymienionych elementów”.

Istotny element przywództwa stanowi sam przywódca, lider, czyli osoba upoważniona do podejmowania decyzji w imieniu wielu jednostek, grupy społecznej, organizacji czy władzy państwowej i która wobec tego ponosi przed nimi odpowiedzialność za skutki tych decyzji. Podstawowe pytanie w tym zakresie dotyczy tego, jakie cechy przywódcy mogą

¹⁷⁸ J. Blondel, *Political Leadership. Towards a General Analysis*, Sage, 1987

wpływać na sposób sprawowania przezeń przywództwa. Według autorki należy wziąć pod uwagę zarówno rodowód i doświadczenia życiowe przywódcy, jak i jego osobowość. Analizując pierwszą kwestię, istotnym jest odpowiedzieć na następujące pytania: jakie były okoliczności debiutu w roli przywódcy? Jakie były jego wcześniejsze doświadczenia? Jaka była atmosfera, w której lider rozpoczynał swą działalność? Natomiast o osobowości przywódcy świadczą takie cechy jak: fundamentalne przekonania polityczne, styl działania, motywacja do starań o przywództwo oraz sposób reagowania na napięcia psychologiczne i presję okoliczności.

Rozważając rodowód danego przywódcy szczególnie istotne jest to, na jakim stanowisku rozpoczął swoją karierę polityczną, gdzie i jak nabywał doświadczenia i w jakim klimacie dojrzewał. Jak zauważa Hermann, niezależnie od indywidualnie nabytych doświadczeń, lider jest produktem swojej epoki¹⁷⁹. Istotnym elementem analizy osobowości lidera są jego fundamentalne przekonania polityczne – one determinują to, jak przywódca postrzega warunki, w których działa. Z przekonań wynikają cele oraz strategie ich realizacji. Kolejnym elementem jest styl działania, który ustala formę i tonację sprawowania przywództwa. O osobowości lidera świadczy także jego motywacja do starań o przywództwo. Jak zaznacza Hermann, sytuacje, z którymi lider ma do czynienia, odznaczają się niepewnością i wysokim wskaźnikiem ryzyka, dlatego na osobowość lidera składa się także jego zdolność do radzenia sobie ze stresem¹⁷⁹.

Opisane powyżej wybrane publikacje są przykładem tego, jak bardzo złożona i wielowymiarowa jest problematyka przywództwa politycznego. J.M. Burns znacząco przyczynił się do wskazania istoty przywództwa politycznego oraz jego typów, zwłaszcza poprzez pryzmat motywów kierujących działaniami przywódców i zwolenników, wyróżniając przywództwo transformacyjne oraz transakcyjne. J. Blondel przedstawiał podstawy teoretyczne przywództwa politycznego, opisując aspekty determinujące przywództwo polityczne. M. G. Hermann opisała jakie zmienne rzutują na charakter przywództwa politycznego. Każdy z przywołanych tutaj badaczy miał znaczący wpływ na rozwój badań związanych z problematyką przywództwa politycznego, nie tylko w kontekście zdefiniowania samego pojęcia, lecz również w opisanu jego aspektów, takich jak procesy decydujące o tym, że ludzie powierzają danej jednostce rolę przywódcy, czynniki wpływające na to, że dana osoba staje się przywódcą politycznym, sposoby sprawowania władzy przez przywódcę.

¹⁷⁹ M.G. Hermann, *Elementy przywództwa*, [w:] J. Szczupaczyński, *Władza i społeczeństwo*, tom 2, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 1998

6.3 Dorobek polskich badaczy w problematyce przywództwa politycznego

Problematyka przywództwa politycznego stanowi także temat rozważań i analiz polskich badaczy, wśród których w tym kontekście należy przywołać takie nazwiska jak J.J. Wiatr, L. Rubisz, K. Pałęcki, U. Jakubowska czy J. Iwanek.

Autorem pierwszej polskiej publikacji związanej z problematyką przywództwa politycznego jest Jerzy J. Wiatr. W monografii „Przywództwo polityczne. Studium politologiczne” autor rozpoczął swoje rozważania od podjęcia problemu dotyczącego sporu o rolę jednostki jako punkt wyjścia do badań nad przywództwem politycznym¹⁸⁰. Kluczowym pytaniem w tej kwestii jest to, na ile wybitne jednostki wpływały na bieg dziejów. Autor przedstawia dwie kategorie koncepcji: determinizm historyczny uwypuklający znaczenie czynników zewnętrznych, podkreślający wpływ uwarunkowań otoczenia danej epoki oraz ujęcie romantyczne, które akcentuje znaczącą rolę wybitnych jednostek kreujących swoimi działaniami bieg historii.

Wątkiem wartym zauważania w rozważaniach poczynionych przez J.J. Wiatra jest kwestia przyszłości badań nad przywództwem politycznym. Autor stwierdza, iż na początku XXI w. mamy do czynienia z sytuacją braku występowania wielkich przywódców politycznych na miarę osobistości istniejących w polityce międzynarodowej w okresie II wojny światowej i wydarzeń następujących po niej. J.J. Wiatr wskazuje w tym miejscu na odejście pokolenia tych ludzi, zaś ci, którzy ich zastępują, nie stają przed dylematami takiej wagi. Pojawienie się struktur biurokratycznych oraz okres stabilizacji nie stwarzają perspektyw do ukazania swej wielkości. Według autora wydarzeniami mogącymi zweryfikować przywódców politycznych i wymagającymi od nich podejmowania ważnych decyzji był okres transformacji w latach 90. XX w. oraz walka z terroryzmem po atakach z 11 września 2001 r. Ponadto, zmiany zachodzące w mediach i przekazie polityki również zdeterminowały zadania i oczekiwania stawiane przed przywódcami politycznymi. Skupienie się na formie i pomijanie idei nie pozostaje bez znaczenia we współczesnych czasach i raczej przybiera na sile, co nie pozostaje bez wpływu na cechy, które muszą posiadać przywódcy polityczni stojący na czele państw¹⁸¹.

¹⁸⁰ J. J. Wiatr, *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2008

¹⁸¹ Ibidem

Lech Rubisz proponuje koncepcję ideologicznego przywództwa politycznego. Jak zauważa autor, przywódca polityczny, wypełniając swoją rolę, może kierować się różnymi motywami – potrzebą dominacji, prestiżu, akceptacji, chęcią odniesienia korzyści materialnych, osobistych lub grupowych, wolą służenia dobru publicznemu czy wreszcie przekonaniem, że należy kształtować porządek społeczny i państwowy według zasad formułowanej bądź wyznawanej przez niego ideologii. W praktyce motywy te mogą łączyć się w różne konfiguracje, a niektóre z nich, ze zrozumiałych względów, mogą wcale nie być ujawniane.

Jeśli ideologia motywuje i legitymizuje politycznego przywódcę, to zawsze jest on przywódcą nastawionym na zmiany. Ideologia czyni przywódcę kreatorem – jeśli nie całościowych teorii, to przynajmniej fragmentarycznych koncepcji, jeśli nie rewolucji, to reform. Autor nie definiuje przywódcy politycznego tylko i wyłącznie jako ideologa, lecz szerzej – jako przywódcę politycznego motywowanego i legitymizowanego przez ideologię, a dalej jako przywódcę zmiany politycznej, którego otoczenie chce przedstawiać a zwolennicy pragną postrzegać nie tylko jako jej sprawcę i wykonawcę, ale równocześnie jako ideologa-teoretyka.

Według definicji podanej przez L. Rubisza, ideologie są typem konstrukcji intelektualnych, które wyrastają z moralnych racji. Wstępne warunki jakie musi spełnić przywódca ideologiczny, to m.in. bezinteresowność, ideowość oraz manifestowana solidarność z losem potencjalnych zwolenników. Przywódca ideologiczny jest jednocześnie przywódcą moralnym, kaznodzieją. Według autora, charyzma przywódcy ideologicznego jest bardziej wytworem świadomości jego zwolenników, najczęściej sztucznie podtrzymywanym, niż jego cech osobistych.

Modelowy przywódca ideologiczny powinien posiadać następujące cechy: polityk zdolny do kierowania zmianą; mąż stanu przeznaczony do zdobycia i sprawowania władzy; charyzmatyk otoczony mitem nadzwyczajnych zasług i zdolności; ideolog-profeta kreujący wizję przyszłości; intelektualista-teoretyk umiejący połączyć interesy z wartościami; kaznodzieja-moralista wyznaczający zasady zachowań zgodne z ideologią.

Jak zauważa L. Rubisz, podobnie jak ideologia, również przywództwo ideologiczne nie przejawia tendencji do samoograniczenia, co zwykle wyznacza prostą drogę do totalitaryzmu. Autor stawia pytanie czy każde przywództwo ideologiczne niesie ze sobą totalitarne zagrożenie. L. Rubisz zaznacza, iż jeśli zaakceptujemy szerokie znaczenie ideologii i będziemy za nią konsekwentnie uznawać każdy zespół przekonań i wartości, a nawet szerszą, choć pojedynczą ideę, to przywództwo przez nie legitymizowane, będąc

ideologicznym, nie musi zmierzać do totalitaryzmu. Jak podkreśla L. Rubisz, z całą pewnością ideologia czy bardziej ogólnie – ideowość jest jednym z czynników, który dopełnia tradycyjny sens i znaczenie pojęcia przywództwo polityczne, czyni z przewodzenia coś więcej, a więc także coś innego niż rządzenie czy tylko kierowanie: „coś więcej i coś innego, bo zamiast kontynuacji proponuje zmianę, a zamiast zwykłych celów – wizję”¹⁸².

K. Pałeczki w problematyce przywództwa politycznego podejmuje kwestię tego, jak rodzi się społeczny fenomen przywództwa. Według autora dla pojawienia się przywództwa zjawiskiem wyjściowym jest dążenie większości ludzi do pozbywania się ciężaru odpowiedzialności za swoje własne działania i chęć uproszczenia sposobu podejmowania własnych decyzji o działaniu. Zatem najbardziej powszechnymi przyczynami kreowania przywódcy są społeczne wygodnictwo i oportunizm oraz potrzeba „podpierania się” autorytetem. Postrzeganie przez określoną zbiorowość pewnych osobników jako lepiej wyposażonych w pożądane właściwości biologiczne, intelektualne, etyczne lub/i metafizyczne pozwala w następstwie tego na mniej lub bardziej świadome „uleganie wpływowi”, a w dalszej konsekwencji, gdy ów wpływ jest stały, powszechny i dotyczy określonej dziedziny społecznej aktywności, na „ustanawianie” dla tej zbiorowości przywódcy.

Koleją istotną kwestią w rozważaniach K. Pałeczki jest to, że władca jest zawsze proceduralnie ustanawiany i zakres jego władzy jest normatywnie przesądzony. Przywódca z kolei jest kreowany przekonaniem określonej zbiorowości co do jego cech, jest więc powoływany, ustanawiany nieformalnie i nieformalnie „odwoływany”, gdy z jakiegoś powodu ludzie przestaną wierzyć w jego specjalne właściwości, gdy utraci swój autorytet. Siła, stałość i powszechność przekonań o tych właściwościach decydują o sile i rozmiarach wpływu na decyzje podejmowane w danej zbiorowości, a więc o znaczeniu przywódcy.

Konsekwencją sposobu, w jaki uzyskuje się władzę, jest to, że każdy zespół ludzi o dostatecznie sformalizowanej strukturze organizacyjnej zawsze posiada jakiegoś władcę. Potrzeba przywódcy, zwłaszcza takiego, o którym się sądzi, że nie jest tylko produktem propagandy, nie może być zaspokajana proceduralnie. Nikt bowiem nie staje się przywódcą z powodu wyboru, namaszczenia lub mianowania, jakkolwiek zdarza się, że namaszczone,

¹⁸² L. Rubisz *Ideologiczna legitymizacja przywództwa politycznego*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, op.cit., s. 144-158

wybranym lub mianowanym na władcę jest ktoś z tego właśnie powodu, że jest uznawany za przywódcę.

Według K. Pałeckiego społeczne zapotrzebowanie na przywódcę rośnie wtedy, gdy sytuacja w danej zbiorowości jest niestabilna, grożą jej poważne niebezpieczeństwa, przechodzi ona jakieś dynamiczne przeobrażenia strukturalne lub jej systemy normatywne są „rozchwiane”. Im bardziej statyczna jest sytuacja danej zbiorowości, im bardziej sformalizowane jej struktury organizacyjne, w im większym stopniu procesy decyzyjne są dookreślone materialnie i proceduralnie powszechnie akceptowanymi i przestrzeganymi normami, tym mniejsza potrzeba prawdziwie znaczących przywódców¹⁸³.

J. Iwanek zauważa iż, w psychologii społecznej za jeden z warunków przywództwa uważa się akceptację grupy społecznej, a nawet przyznanie grupie decydującej roli w uznaniu kogoś za przywódcę. Autor wątpi, że takie pojmowanie przywództwa jako warunku koniecznego może być uznane za uzasadnione w nauce o polityce i skupia się na kwestii przywództwa politycznego w ustroju demokratycznym. Według niego przywództwo polityczne w demokracji w mniejszym stopniu jest zjawiskiem jednostkowym, a bardziej grupowym – styl sprawowania władzy, poprzez który przejawia się przywództwo polityczne, zależy bowiem nie tylko od cech indywidualnych, ale od uwarunkowań systemowych, w tym i cech kultury politycznej. Typ reżimu politycznego determinuje bowiem typ przywództwa politycznego, a także (co pozostaje bliskim problemem badawczym) uwarunkowania procesu decyzyjnego. Według autora, u podstaw przywództwa politycznego w demokracji znajdują się potencjalne i postulowane okoliczności: kompetencje (zakres władzy) w organach wybieralnych, reguły walki wyborczej, odpowiedzialność wynikająca z kadencyjności, kontrola ze strony czwartej władzy, kontrola sądowa i tradycja demokratyczna, będąca rezultatem funkcjonowania przez dłuższy czas idei, wartości i praktyki ustrojowej, warunkująca jednocześnie rutynizowanie zachowań politycznych w skali ogólnospołecznej i międzynarodowej¹⁸⁴.

Przywołani powyżej autorzy oraz ich opracowania to tylko kilka przykładów prac poświęconych problematyce przywództwa politycznego. Polscy badacze mają wkład w rozwój wiedzy i jej popularyzację związaną z różnymi aspektami problematyki

¹⁸³ K. Pałeczki *Przywódtwo jako kategoria teoretyczna...*, op. cit., s. 32-37

¹⁸⁴ J. Iwanek, *Przywódtwo polityczne w systemie demokratycznym*, [w:] *Przywódtwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, op. cit., s. 110-119

przywództwa politycznego, co zostało przedstawione w kolejnym rozdziale niniejszego opracowania.

6.4 Analiza zagadnień związanych z problematyką przywództwa politycznego

Z problematyką przywództwa politycznego wiąże się wiele pytań, które stanowią przedmiot badań zarówno politologów, jak i socjologów oraz psychologów. Jedno z głównych zagadnień związanych z przywództwem dotyczy teorii stawania się przywódcą politycznym. Istotne jest pytanie o cechy charakterystyczne przywództwa politycznego. Ważne aspekty w rozważaniach dotyczących omawianej problematyki to style przywództwa politycznego oraz motywy działalności przywódców politycznych i ich osobowość. Kolejną płaszczyznę rozważań w zakresie przywództwa stanowi kwestia typów i poziomów przywództwa politycznego.

6.4.1 Teorie stawania się przywódcą polityczny

Jednym z najbardziej kluczowych problemów podejmowanych w obszarze badań nad przywództwem politycznym jest próba odpowiedzi na pytanie, kto zostaje przywódcą politycznym. Do odpowiedzi na pytanie, kto aspiruje do roli przywódcy i kto się nim staje zmierzają przede wszystkim badania psychologów społecznych.

W rozważaniach na ten temat można wyodrębnić trzy grupy koncepcji. Pierwsza grupa koncepcji opiera się na hipotezie mówiącej o tym, że przywódcą politycznym zostaje wybitna jednostka posiadająca szczególne właściwości psychologiczne, które predysponują ją do przewodzenia innym. Druga grupa koncepcji to tzw. teorie sytuacyjne bazujące na hipotezie, że to uwarunkowania historyczne kreują przywódców politycznych. Trzecia grupa koncepcji to teorie interakcyjne, które opierają się na badaniu rodzaju relacji między przywódcą a jego zwolennikami. Współcześnie wyróżnia się także czwartą grupę koncepcji, dopiero kształtującą się – tzw. teorie reaktywne. Nurt ten jest odpowiedzią na tzw. „urynkowanie” polityki widoczne w XXI wieku.

W teorii wybitnej jednostki, (w literaturze anglosaskiej zwanej *Great Man History* lub *great person theory of leadership*), przyjmuje się, iż przywódcami stają się osoby o nieprzeciętnych przymiotach osobowościowych i intelektualnych. Podejście to zakłada, iż

istnieją pewne podstawowe cechy lub zestawy cech, które wyróżniają przywódców. Konkretnie cechy osobowościowe czynią daną osobę przywódcą, niezależnie od specyfiki sytuacji, w której sprawuje ona władzę. Za prekursora w tej grupie koncepcji można uznać G. Le Bona, który rozważając kto ma szczególną moc oddziaływania na tłum, doszedł do wniosku, iż jest to wyłącznie osoba, która cechuje się odpowiednio dużym prestiżem. Autor wyróżnia dwa rodzaje prestiżu: prestiż nabyty (wynikający z nazwiska, posiadanych tytułów, tradycji rodzinnych, majątku, sławy) i prestiż osobisty (wrodzony urok i moc wpływu). Według Le Bona przywódców najczęściej cechuje prestiż nabyty. Jak twierdzi autor, prestiż osobisty posiadają tylko nieliczne jednostki, wywierające czar prawdziwie magnetyczny na swe otoczenie, jednostki te narzucają pewne idee i uczucia a otoczenie ulega ich władzy. Zgodnie z teorią Le Bona, jednostki posiadające prestiż wywołują u ludzi fascynację i podziw, które sprawiają, że opinie i działania przywódcy nie są poddawane krytyce¹⁸⁵.

Zjawisko, które Le Bon nazwał prestiżem, współcześnie jest określane przez pojęcie charyzmy. Termin ten został wprowadzony do literatury socjologicznej przez M. Webera i oznacza zespół cech charakteru umożliwiający wywieranie ponadprzeciętnego wpływu na otoczenie. W teorii socjologicznej cechy te obejmują łatwość kierowania tłumem, narzucania mu pewnych haseł i idei, poczucie posłannictwa przywódcy i głębokie zaangażowanie w działalność polityczną. Natomiast przez psychologów charyzma jako cecha osobista danego człowieka bywa definiowana w kategoriach nieprzeciętnej inteligencji, plastyczności zachowań, dobrego przystosowania społecznego, wrażliwości interpersonalnej i ogromnego uroku osobistego.

Zwolennicy teorii wybitnej jednostki utrzymują, że człowiek charyzmatyczny znajduje uznanie i posłuch przede wszystkim w warunkach chaosu, zagrożenia i niepewności. Stan społecznych napięć oraz kryzysu dotychczasowych tradycji w państwie wymaga nowego zdefiniowania rzeczywistości, pojawia się potrzeba nadania jej porządku i sensu. Osoba charyzmatyczna, przekonana o konieczności wypełnienia tej misji, z pasją podejmuje działania zmierzające do transformacji definicji społecznej, skłaniając na ogół swych zwolenników do buntu przeciwko dotychczasowemu systemowi. Człowiek w warunkach względnej stabilizacji ma mniejsze szanse na wejście w rolę przywódczą. W tej kwestii istotne są badania przeprowadzone przez Greenstaina, który określił warunki, w których osobowość przywódcy politycznego może być szczególnie ważna. Jego zdaniem są to sytuacje: kiedy aktor zajmuje strategiczną pozycję; kiedy sytuacja jest dwuznaczna lub

¹⁸⁵ Zobacz więcej: G. Le Bon, *Psychologia tłumy*, op. cit.

niestabilna; kiedy nie ma jasnych precedensów lub rutynowych wymagań roli; kiedy wymagane jest zachowanie spontaniczne lub wymagające szczególnego wysiłku¹⁸⁶.

Zwolennicy teorii sytuacyjnej (*Zeitgeist* – z niemieckiego: *Zeit* – czas, *Geist* – duch) twierdzą, że przywództwo polityczne może być powierzone nawet dość przypadkowej osobie, jeżeli znajdzie się ona w odpowiednim czasie i miejscu. Zgodnie z tym podejściem przyjmuje się, że splot okoliczności, specyficzne warunki historyczne i kulturowe wytwarzają szczególny klimat emocjonalny, w którym ludzie są skłonni powierzyć przywództwo dość przypadkowej osobie, znajdującej się akurat w określonym czasie i we właściwym miejscu. Ten sam człowiek nie miałby szans na odgrywanie przywódczej roli w innych warunkach, np. ze względu na brak pewnych kompetencji. To „duch czasu” sprawia, iż został on przywódcą politycznym. Pogląd ten opiera się wyłącznie na dociekaniach teoretycznych prowadzonych przez historyków w odniesieniu do minionych wydarzeń i niezwykłych od dawna postaci, natomiast wśród psychologów politycznych koncepcja „ducha czasu” nie wzbudziła szczególnego zainteresowania, nie doczekała się zatem należytej weryfikacji.

Zwolennicy teorii *Zeitgeist* są skłonni twierdzić, że Napoleon w innej epoce byłby zwykłym oficerem lub może kupcem, a Lech Wałęsa nadal robotnikiem w stoczni. Sam Wałęsa wypowiadał się w ten sposób o sobie, twierdząc, iż gdyby w Polsce były normalne warunki, to byłby elektrykiem i naprawiał żyrandole¹⁸⁷.

Teoria interakcyjna ujmuje przywództwo polityczne jako rezultat wzajemnych relacji między przywódcą a jego zwolennikami. To założenie przyjmuje zarówno prace zorientowane psychoanalitycznie, jak i wiele koncepcji i badań z nurtu poznawczego. Specyfikę tego podejścia obrazuje – odmienny niż w teorii wybitnej jednostki – sposób wyjaśnienia charyzmy w kontekście politycznym. W teorii zaprezentowanej wcześniej charyzmę definiowano w kategoriach indywidualnych wybitnych cech intelektualnych i osobowościowych: nieprzeciętej inteligencji oraz kompetencji społecznej. W teorii interakcyjnej charyzma polityczna pojmowana jest jako wytwór społecznej percepcji ludzi. Charyzmę należy przede wszystkim odróżnić od popularności wynikającej z częstych i udanych wystąpień publicznych. Według teorii interakcyjnej o charyzmie możemy mówić wtedy, gdy pojawienie się przywódcy politycznego powoduje silne pobudzenie emocjonalne

¹⁸⁶ U. Jakubowska *Przywództwo polityczne*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. Krystyna Skarżyńska Zysk i S-ka, Poznań 2002

¹⁸⁷ Zobacz więcej: Z. Zaborowski, *Osobowość Lecha Wałęsy*, Oficyna Naukowa, 1995

o znaku pozytywnym u jego zwolenników i równe silne pobudzenie, lecz o znaku ujemnym, u przeciwników, stosunkowo niewiele osób reaguje na niego obojętnie. O charyzmie świadczy też przypisywanie jednostce przez zwolenników magicznej aury oraz nadludzkiej mocy, czyli wiara w nieograniczoną siłę i skuteczność działania przywódcy.

R. Katz zwraca uwagę na szczególne cechy relacji społecznej między przywódcą a jego zwolennikami. Według autora, charyzma przywódcy politycznego może być budowana na przekonaniu jego zwolenników, że dzięki posiadanym przymiotom potrafi zrealizować ich skonkretyzowane, jasno określone (nie zaś symboliczne) cele. Ten spośród przywódców obdarzony jest charyzmą, który w wypowiedziach publicznych potrafi explicite wyrazić te cele oraz proponuje środki prowadzące do ich osiągnięcia. Według teorii Posta przywódca postrzegany jest jako charyzmatyczny wówczas, gdy następuje spotkanie jednostki aspirującej do roli przywódczej i jej potencjalnych zwolenników, cechujących się wzajemnie komplementarnym rodzajem potrzeb psychologicznych¹⁸⁸.

Teorie z nurtu reaktywnego są odpowiedzią na tzw. „urynkowanie” polityki widoczne w XXI wieku i opierają się na założeniu, iż przywódca polityczny kreuje swoją rolę w interakcji z potrzebami i oczekiwaniami potencjalnych wyborców i modyfikuje ją w procesie bieżącego dostosowywania się do ewentualnych zmian w zakresie tych potrzeb i oczekiwań. W dużej mierze przywódca traktowany jest w nim jako produkt, dla którego fundamentalnym zadaniem jest znalezienie konsumentów, którzy go „kupią”. Jego krystalizacja dokonuje się pośrednio, przede wszystkim poprzez media, za pomocą których przywódca dostosowuje swój wizerunek do zmieniających się oczekiwań obywateli. Reaktywność jest więc procesem aktywnego zarządzania zmianą wizerunku przywódcy dokonywanym na potrzeby ewoluujących preferencji społecznych.

W ujęciu tym integralną częścią procesu wyłaniania się przywództwa politycznego są środki masowego komunikowania, które pełnią znaczącą rolę jako pośrednik między przywódcą a społeczeństwem, modyfikując w określonym kierunku zakres oddziaływania stron relacji. Wraz ze zwiększającą się szybkością informacji oraz rozwojem nowych technologii informacyjnych, dających mediom możliwość wpływu na społeczeństwo wyłanianie się przywództwa politycznego nabrało nowej jakości. Dostęp do środków masowego komunikowania zapewnił zainteresowanym możliwość śledzenia poczyną

¹⁸⁸ Zobacz więcej: U. Jakubowska *Przywództwo polityczne*, op. cit.

przywódcy i jednocześnie kształtowania własnej opinii na temat jego osoby oraz działań przez niego podejmowanych. Bezpośrednim efektem tej zmiany stała się większa dbałość o techniki kreowania wizerunku.

Politycy coraz bardziej zdają sobie jednak sprawę, że zaistnienie w mediach jest często nieodłącznym elementem walki o władzę. Zarządzanie obecnością polityka w mediach w szczególności w okresie kampanii wyborczych jest zatem istotnym elementem dotarcia do wyborców. Specjaliści od marketingu politycznego starają się wpłynąć na media, by te zawężyły uwagę widzów do określonych polityków oraz w pożądanym sposobie ukazywały kandydatów. Kreowanie właściwych działań opiera się na empirycznej diagnozie oczekiwań społecznych. Model relacyjny opierał się na „intuicji” politycznej, model reaktywny ma swój fundament w precyzyjnym dostarczaniu konkretnej treści do identyfikowalnej zmiany oczekiwań. Przez to przywództwo reaktywne jest zdecydowanie bardziej dynamiczne, zmienne niż jego poprzednie stadia¹⁸⁹.

Badania psychologów nad politycznym przewodzeniem zmierzają przede wszystkim do odpowiedzi na pytanie, kto aspiruje do roli przywódcy i kto się nim staje. Znajdują tu zastosowanie opisywane tradycyjnie w psychologii społecznej trzy główne teorie wyłaniania się przywódców: teoria „ducha czasu”, teoria wybitnej jednostki oraz teoria interakcyjna. Jak zauważa U. Jakubowska, stosunkowo najlepiej uzasadniona teoretycznie i udokumentowana empirycznie wydaje się teoria interakcyjna. Brakuje natomiast danych weryfikujących teorię sytuacyjną, u której podstaw leży hipoteza o splocie okoliczności, które sprzyjają przejściu przez człowieka roli przywódczej (teoria „ducha czasu”) oraz o znaczeniu charyzmy, pojętej jako nieprzeciętne cechy osobowe jednostki (teoria wybitnej jednostki)¹⁹⁰. Współcześnie pojawia się także nurt reaktywny, w którym przywódca polityczny kreuje swoją rolę w interakcji z potrzebami i oczekiwaniami potencjalnych wyborców i modyfikuje ją w procesie bieżącego dostosowywania się do ewentualnych zmian w zakresie tych potrzeb i oczekiwań.

Obecnie wielu badaczy skłania się ku podejściu będącemu spełnieniem postulatu o złotym środku, które głosi, iż musi zaistnieć dopasowanie pomiędzy wybitną jednostką a jej otoczeniem. Z jednej strony musi nastąpić komplementarność celów oraz wartości jednej i drugiej strony relacji, a dodatkowo powinno to zachodzić w sprzyjających warunkach

¹⁸⁹ Zobacz więcej: A. Turska-Kawa, *Tradycyjne i współczesne podejścia do procesu wyłaniania się przywództwa politycznego*, Atheneum vol. 38/2013

¹⁹⁰ U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, op. cit., s. 73-95

politycznych. Dopiero współgranie elementu osobowego i społeczno-politycznego zdecyduje o zaistnieniu przywództwa politycznego, ponadto tym, co decyduje o staniu się przywódcą, są indywidualne motywy przywódcy politycznego¹⁹¹.

6.4.2 Cechy charakterystyczne przywództwa politycznego

Jak zauważa U. Jakubowska, przywództwo nie jest zjawiskiem izolowanym, o czym świadczą sformułowania „przewodzić komu”, „być przywódcą” – oznaczają one, iż pewna osoba w sposób względnie trwałe i przewidywalny wywiera wpływ na innych ludzi tworzących grupę lub tłum. Tym samym bez osób poddających się wpływowi przywódcy zjawisko przewodzenia nie istnieje. Możliwość wywierania wpływu na innych ludzi jest równoznaczna ze sprawowaniem nad nimi władzy. Im więcej instrumentów oddziaływania jest w zasięgu danego człowieka i im więcej ludzi ulega jego wpływowi, tym większą ma on władzę. Istotą roli przywódczej jest to, że przywódca zajmuje najwyższą pozycję w strukturze władzy. Władzy nie są też pozbawieni zwolennicy swego przywódcy – kreują go na swego lidera, formułują pewne oczekiwania, wywierają presję, krytykują, chwalą, wycofują swe poparcie.

Te cechy obustronnej zależności między przywódcą a jego zwolennikami mają charakter uniwersalny: występują w każdym typie przewodzenia. Specyfika roli przywódcy politycznego wyraża się natomiast w kilku innych właściwościach. Pierwsza z nich odnosi się do szczególnego rodzaju wykonywanych działań – każdy przywódca ma specyficzny zakres obowiązków, lecz tym co różni przywódcę politycznego od przywódców innego typu są znacznie bardziej zróżnicowane cele działania. Przykładowym celem działania przywódcy politycznego może być reprezentowanie interesów określonej grupy społecznej, sformułowanie bądź tylko sprecyzowanie programu działania, rozstrzygnięcie konfliktu między pewnymi ugrupowaniami czy też reorganizacja gospodarki i systemu prawno-administracyjnego.

Równocześnie decyzje podejmowane przez przywódców politycznych mają znacznie większą rangę niż postanowienia przywódców innego typu. Mają one bowiem wpływ na życie określonych społeczności w państwie i społeczeństwa w ogóle, a nawet na stosunki międzynarodowe. Tym samym zakres władzy przywódcy politycznego jest dużo większy w porównaniu z przywódcami niepolitycznymi. Przywódcy polityczni dysponują także

¹⁹¹ M. Hartliński, *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie*, Olsztyn 2012.

liczniejszymi i bardziej zróżnicowanymi środkami sprawowania władzy, czyli oddziaływania na zwolenników, przeciwników oraz partnerów politycznych. Przywództwo politycznie nie jest jednak władzą nieograniczoną, zarówno bowiem jej zakres, jak i możliwe środki oddziaływania są bowiem wyznaczone przez procedury legislacyjne obowiązujące w danym państwie. Kolejna specyficzna cecha przewodzenia politycznego dotyczy warunków, w których przywódca prowadzi swą działalność. W kontekście przywództwa politycznego, warunki społeczne są bardziej zróżnicowane niż w innych sytuacjach sprawowania władzy. Obejmują one sytuacje kontaktów międzyludzkich, tj. „twarzą w twarz” i publicznego komunikowania się. Przywództwo polityczne jest zatem zjawiskiem znacznie szerszym, bardziej złożonym i zróżnicowanym wewnątrz niż jakikolwiek inny rodzaj kierowania¹⁹².

6.4.3 Style przywództwa politycznego

Kolejnym zagadnieniem związanym z problematyką przywództwa politycznego jest kwestia stylu przewodzenia politycznego. Psychologowie społeczni pod tym pojęciem określają sposób, w jaki przywódca ustala cele grupowe oraz rodzaj preferowanych środków wywierania wpływu na ludzi¹⁹³.

Badania dotyczące stylów kierowania małymi grupami doprowadziły do wyodrębnienia ich trzech postaci: demokratycznego, autorytarnego i liberalnego. Na styl sprawowania przywództwa wpływ ma charakter komunikacji pomiędzy przywódcą a jego zwolennikami oraz to, w jaki sposób są określane cele i realizowane zadania. Obrany styl przewodzenia wpływa na uczestnictwo zwolenników w procesach decyzyjnych – wobec potrzeby samorealizacji oraz osiągnięcia wyznaczonych celów ma to zasadnicze znaczenie w popieraniu przywódcy politycznego w perspektywie trwania relacji przywódczej.

Styl demokratyczny charakteryzuje się partnerskimi relacjami przywódcy z członkami grupy, cele oraz rodzaj wykonywanych zadań uzgadniane są wspólnie, przy czym ocena jest adekwatna do poziomu wykonywania tych zadań. W przypadku stylu autokratycznego przywódca sam określa cele grupowe, przydziela zadania członkom grupy i egzekwuje wykonanie tych zadań, preferując raczej kary niż nagrody. Natomiast jeśli chodzi o styl liberalny to stanowi on zaprzeczenie jakiegokolwiek przewodzenia, dominującą rolę w wyznaczaniu i ocenie aktywności grupowej odgrywa bowiem grupa – przywódca

¹⁹² U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, op. cit., s. 73-95

¹⁹³ Zobacz więcej: S. Mika, *Psychologia społeczna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982

pozwalając na pełną swobodę, przenosi punkt ciężkości w procesie podejmowania decyzji i określania celów na grupę¹⁹⁴.

Jak zauważa U. Jakubowska, opracowana przez psychologów społecznych systematyka stylów kierowania nie znajduje w pełni zastosowania do przewodzenia politycznego. Przywódca polityczny nie może bowiem w sposób całkowicie dowolny, tak jak to zakładano w badaniach psychologów społecznych, ustalać celów dla danej grupy, społeczności lub państwa, ani też środków sprawowania władzy. Jego swoboda w tym względzie jest bowiem ograniczona przez kontekst społeczno-polityczny, w którym działa, w tym również przez obowiązujące w danym społeczeństwie procedury legislacyjne. W systemie demokratycznym, przywódca polityczny chcąc utrzymać władzę, musi starać się o godzenie często sprzecznych interesów różnych grup ludzi. Integrowanie społeczeństwa jest głównym celem jego działania, środkiem realizacji zaś – negocjacje, dążenie do kompromisu, uwzględniające sprzeczne potrzeby różnych grup ludzi akty legislacyjne i przedsięwzięcia rządowe.

U. Jakubowska przywołuje koncepcję opracowaną przez M. Herman i T. Prestona oraz J. Kaarbo¹⁹⁵, którzy zdefiniowali koncepcję stylu przewodzenia w kategoriach powtarzających się sposobów wykonywania zadań, obejmujących budowanie relacji z otoczeniem, gromadzenia informacji i podejmowania decyzji. Według autorów, na styl przewodzenia składają się takie elementy jak: zakres zainteresowań politycznych; tolerancja konfliktów w ramach grupy doradców, członków gabinetu i/lub partii; typ motywacji dominującej w działalności przywódczej; strategia gromadzenia informacji oraz sposoby rozwiązywania konfliktów. Zakres zainteresowań politycznych jest zdeterminowany sposobem pojmowania sprawowanej roli przywódczej. Przywódca może postrzegać siebie jako uczestnika określonych wydarzeń politycznych bądź osobę będącą ponad nimi. Jego zainteresowania polityczne mogą się zatem koncentrować wokół konkretnych problemów lub na globalnym uprawianiu polityki. Jeśli chodzi o tolerancję konfliktów to przywódcy w różnym stopniu są w stanie zaakceptować istniejącą we własnym otoczeniu dysharmonię, niezgodę, rozłamy i polityczne frakcje. Natomiast w kwestii motywacji w działalności przywódczej może to być np. chęć rozwiązania szczególnych problemów, działalność na rzecz upowszechniania wyznawanej ideologii, zdobycie popularności, prowadzenie interpersonalnych rozsad. Kolejnym czynnikiem jest strategia gromadzenia informacji – przywódca polityczny może angażować się w zbieranie informacji, np. polegać tylko na

¹⁹⁴ Zobacz więcej: S. Mika, *Psychologia społeczna*, op. cit., 1982

¹⁹⁵ U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, op. cit., s. 73-95

określonych źródłach danych, domagać się specjalnych ekspertyz, zadawać pytania, prosić o dodatkowe szczegółowe wyjaśnienia. Przywódca polityczny może także polegać w swych decyzjach wyłącznie na skondensowanych informacjach, przetworzonych przez ekspertów i połączonych ze wskazaniem możliwych rozwiązań problemów, jego rola wówczas polega na wyborze jednej spośród przedstawionych opcji. Ostatnią zmienną mającą wpływ na styl przewodzenia politycznego jest sposób, w jaki przywódca polityczny rozwiązuje konflikty: może on skupić się na przekonywaniu do własnych racji, przyjąć rolę arbitra między zwaśnionymi stronami rozstrzygając kwestię sporną poprzez podjęcie decyzji, dążyć do budowania porozumienia lub też w ogóle nie angażować się w konflikt¹⁹⁶.

6.4.4 Motywy działalności politycznej przywódców i ich osobowość

Mimo, że teoria wybitnej jednostki jako jedna z koncepcji stawiania się przywódcą politycznym nie uzyskała w psychologii empirycznego potwierdzenia, to hipoteza o szczególnych właściwościach psychologicznych przywódców politycznych skłoniła badaczy do podjęcia analiz porównawczych, w których diagnozowano przywódców politycznych w relacji do ludzi nie odgrywających roli przywódczej lub w ogóle nie zaangażowanych w działalność polityczną. Badania miały na celu znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, jakiego rodzaju motywy skłaniają przywódców politycznych do działania oraz jakie cechy osobowościowe charakteryzują przywódców politycznych.

Najczęściej przypisywanym przywódcom motywem podjęcia aktywności politycznej i osiągnięcia kolejnych szczebli awansu, do pozycji przywódczej włącznie, jest dążenie do władzy, czyli chęć wywierania wpływu na innych. Psycholodzy polityczni, opierając się na psychodynamicznej koncepcji mówiącej o zależności między kolejnością przyjścia na świat a cechami osobowościowymi człowieka, wysunęli hipotezę, iż siła dążenia do sprawowania władzy politycznej zależy od porządku urodzenia się. Na przykład Hudson na podstawie przeprowadzonych badań nad przywódcami dużych państw i partii politycznych krajów całego świata ustaliła, że znacząco więcej przywódców rekrutowało się spośród najstarszych lub średnich dzieci w rodzinie niż spośród jedynaków lub dzieci najmłodszych. Zależność ta wynika prawdopodobnie z treningu w sprawowaniu obowiązków i przejmowania odpowiedzialności za innych. Dzieci najstarsze i urodzone w dalszej kolejności obarczane są

¹⁹⁶ U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, op. cit., s. 73-95

na ogół przez rodziców określonymi zadaniami – np. opieka nad młodszym rodzeństwem, uczestnictwo w obowiązkach domowych itp. Z racji swojego starszeństwa mogą także w rozmaity sposób narzucać swoją wolę bratu/siostrze, wzbudzają w nich podziw, imponują im. Rola lidera jest dla nich naturalna i dobrze się w niej czują, w przeciwieństwie do jedynaków oraz najmłodszych dzieci, za których odpowiedzialność przejmują rodzice i starsze rodzeństwo.

Wprawdzie dążenie do władzy jest motywem najczęściej przypisywanym politykom, lecz jego struktura może być u poszczególnych przywódców bardzo zróżnicowana, co wynika z odmiennych potrzeb. U jednych osób dominuje potrzeba efektywnego wpływania na otoczenie, która wyraża się w wyuczonych zachowaniach kontrolowania zachodzących wydarzeń i ich uczestników. U tych ludzi dążenie do władzy opiera się na rozwiniętej potrzebie doświadczania własnej skuteczności i dążenia do osiągnięć. Sprawowanie władzy politycznej jest instrumentem zaspokajania tych potrzeb. U innych przywódców motyw władzy wywodzi się z potrzeby bycia sławnym, admiirowanym przez tłumy. Ten rodzaj potrzeby ma charakter kompensacyjny – człowiek niepewny własnej wartości oczekuje potwierdzenia jej przez otoczenie. Motyw sprawowania władzy może również wynikać z poczucia obowiązku i potrzeby altruistycznej – sprawowanie przywódczych funkcji politycznych daje uprawnienia do tego, by móc poprawić los niektórych grup ludzi, całej społeczności danego państwa lub przeciwdziałać narodowym nieszczęściom.

Jak zauważa U. Jakubowska, prawdopodobnie dążenie do władzy nie opiera się wyłącznie na jednej kategorii potrzeb – można przypuszczać, iż potrzeby te współwystępują w rozmaitych kombinacjach i proporcjach. Motywem działalności przywódców politycznych jest nie tylko potrzeba władzy. Bywa nią także potrzeba afiliacji, która wyraża się w zabieganiu o dobre relacje z innymi ludźmi oraz potrzeba osiągnięć, tzn. dążenie do doskonalenia się. Badania psychologów doprowadziły do wniosku, iż sposób uprawiania polityki zależy od dominującego rodzaju motywu. Potrzeba władzy wyzwala u przywódców politycznych zachowania wojownicze, rywalizacyjne, skłonność do konfrontacyjnych rozwiązań konfliktów. Przywódca, u którego dominuje potrzeba afiliacji, manifestuje w wystąpieniach publicznych pogodę ducha, ciepło, w sytuacjach konfliktowych zachowuje się obronnie, a nawet oportunistycznie. O ile przywódca zdominowany przez motyw władzy łatwo może doprowadzić do przemocy i konfliktów zbrojnych, o tyle przywódca zdominowany przez motyw afiliacji podejmuje wiele działań pokojowych. Z kolei dominacja motywu osiągnięć sprawia, że przywódca polityczny kładzie nacisk na perfekcyjność działań,

otacza się wieloma ekspertami, w sytuacjach konfliktowych zachowuje się w sposób partnerski i racjonalny czyniąc starania o maksymalizację zysków uczestników negocjacji¹⁹⁷.

Kolejnym zagadnieniem związanym z problematyką przywództwa politycznego podejmowanym przez badaczy jest kwestia tego, jakie cechy osobowościowe charakteryzują przywódców politycznych. Dokonano wielu analiz w celu zidentyfikowania ważnych cech przywódczych, jednak wyniki w tym zakresie nie są jednoznaczne, bowiem do każdego zestawu cech opracowanego przez dany badacz można było dołączyć listę wyjątków. Dla przykładu wielu badaczy określa dar publicznego przemawiania jako jedną z najważniejszych cech osobowościowych charakteryzującą przywódców politycznych. Cecha ta pojmowana jest jako umiejętność poruszania tłumów, przemówienie przywódcy ma na nowo zdefiniować rzeczywistość, inspirować i mobilizować. Badania potwierdzają, że liderem zostaje często ten, kto sprawniej mówi, przemawiając wyraża myśli i uczucia członków grupy¹⁹⁸. Obserwacja wielu przywódców potwierdza te wyniki badań, jednak można wymieniać przywódców, którzy nie posiadali daru publicznego przemawiania, a mimo to historia uznała ich za wielkich, jak np. Gandhi czy Reagan.

Podsumowania wyników badań nad cechami osobowościowymi przywódców politycznych dokonuje U. Jakubowska, przywołując m.in. analizy przeprowadzone przez Potocką-Hoser oraz Sulwolda. Wskazują one, iż przywódcy polityczni, niezależnie od tego czy prowadzą działalność legalną czy też przeciwstawiają się regułom życia społecznego, charakteryzują się wysoką samooceną i silną wiarą we własne możliwości. Natomiast Skarżyńska zwraca uwagę, iż po objęciu przywództwa zmienia się perspektywa postrzegania wydarzeń politycznych; polityk przechodzi z pozycji obserwatora na pozycję aktora, tj. aktywnego uczestnika i decydenta. Wpływać to może na zmianę sposobu interpretacji tych zdarzeń przez przywódcę politycznego.

Podsumowując wieloletnie badania inspirowane teorią wybitnej jednostki a więc dociekaniem nad tym, jakie ponadprzeciętne właściwości, zdolności lub umiejętności decydują o charyzmie lidera, można stwierdzić, że do katalogu cech właściwych przywódcy politycznego zaliczają się: sztuka publicznego przemawiania, nieprzeciętna inteligencja, wysoka plastyczność zachowania, dobre przystosowanie społeczne, wrażliwość interpersonalna, urok osobisty.

¹⁹⁷ Zobacz więcej: U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, op. cit.

¹⁹⁸ Zobacz więcej: A. Bronowicka, A. Głębocka *Przewodzenie polityczne. Perspektywa psychologii politycznej*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, op. cit.

W kontekście cech osobowościowych przywódców interesujące są badania przywołane w pracy A. Bronowickiej i A. Głębockiej. Autorki odnoszą się do badań, których celem było stworzenie obrazu idealnego kandydata na prezydenta. Jak wynika z analiz, przy tym zagadnieniu istotne są trzy wymiary: zdolności przywódcze, kompetencje, skuteczność, wiedza, inteligencja, doświadczenie (*strong leadership*); współczucie dla innych i zrozumienie, troska (*compassion for others*); moralność, uczciwość, wiarygodność (*morality*).

Pojawia się pytanie czy te wymiary mają charakter uniwersalny oraz czy wszystkie są równie ważne dla wyborcy? Czy są one w percepcji obywatela wysoko ze sobą skorelowane, a więc jeżeli np. kandydat na prezydenta lub urzędujący prezydent zachowuje się niemoralnie, to czy jego zdolności przywódcze są oceniane jako niższe? Odpowiedzi empirycznej na te pytania udziela Miller, analizując wpływ afery z Moniką Levinsky na ocenę prezydentury Clintona. Wyniki prezentowanych przezeń badań wskazują, że te trzy wymiary są traktowane niezależnie przez obywateli oraz że można cenić polityka za jego pracę, osiągnięcia, widząc potknięcia w sferze moralnej (jeśli dotyczą spraw osobistych, wydaje się, że inny wpływ ma nieuczciwość związana z wykorzystywaniem urzędu do czerpania osobistych korzyści). Kiedy ujawniono szczegóły romansu Clintona z Levinsky i kiedy okazało się, że Clinton kłamał w tej sprawie, wydawało się, że te fakty wpłyną negatywnie na ocenę jego prezydentury, tak się jednak nie stało. Media dziwiły się, jak to możliwe, że 80% Amerykanów jest przekonanych, że Clinton kłamie i jednocześnie prawie taki sam procent pozytywnie ocenia jego pracę. Miller prezentuje dane, z których wynika, że opinia publiczna jest bardziej wyrafinowana niż medialni komentatorzy, gdyż potrafi doskonale rozróżnić poszczególne aspekty osobowości przywódcy. Ocena zdolności przywódczych nie została naruszona przez skandal z 1998 roku. Zarówno na początku prezydentury (1992), po reelekcji (1996), jak i wtedy, gdy nagłaśniano skandal, ocena Clintona jako „silnego przywódcy” utrzymywała się na równie wysokim poziomie ok. 75%. Skandal „zaszkodził” Clintonowi, ale w pozostałych dwóch wymiarach; „troska o innych” i „moralność”. Wyniki tych badań wskazują na to, że dla większości obywateli nie ma sprzeczności w postrzeganiu prezydenta jako niemoralnego i jednocześnie silnego i skutecznego polityka. Druga konkluzja brzmi, że ważniejsza jest skuteczność polityka, jego dokonania niż nienaganna uczciwość.

Reasumując, oczekiwania wobec kandydatów na urząd prezydenta odnoszą się do takich zdolności przywódczych, które gwarantują odnoszenie sukcesów politycznych oraz do nienagannej postawy moralnej i społecznej. W sytuacji kiedy obywatel musi wybierać,

wyberze raczej polityka skutecznego niż nienagannie uczciwego, szczególnie jeśli brak uczciwości dotyczy sfery prywatnej¹⁹⁹.

6.4.5 Typy i poziomy przywództwa politycznego

Problematyka przywództwa politycznego jest rozpatrywana przez badaczy na wielu płaszczyznach. Jedną z nich jest kwestia typologii i poziomów przywództwa, którą podejmuje m.in. M. Hartliński. Autor w swoich rozważaniach wychodzi z założenia, iż podstawowym sposobem na rozwinięcie klasyfikacji przywództwa politycznego jest skoncentrowanie się na pozycji, którą zajmuje dana osoba. W przypadku zajmowanych stanowisk w organach władzy państwowej, czy też inaczej mówiąc pozycji, na przykład we władzy wykonawczej, są to m.in. następujące typy przywództwa politycznego: prezydent – przywództwo prezydenckie; premier – przywództwo premierowskie. W tym miejscu warto zauważyć, że można także wskazać na inne przykłady w zależności od struktury władz w danym państwie, na przykład w Niemczech będzie to przywództwo kanclerskie. Kolejnym typem przywództwa politycznego jest przywództwo partyjne, które według M. Hartlińskiego współcześnie zyskuje coraz bardziej na znaczeniu. Przywódcy partyjni najważniejszych ugrupowań są bowiem kluczowymi politykami mającymi znaczący wpływ na procesy polityczne. Stąd, można go usytuować obok przywództwa prezydenckiego oraz premierowskiego i uznać, że tworzą one wspólnie trzy podstawowe typy przywództwa politycznego.

W przypadku przywództwa politycznego możliwe jest również wskazanie na inne typy, które są związane z przewodzeniem grupom biorącym aktywny udział w polityce, zarówno w ramach struktur państwa: przywództwo parlamentarne (w klubie parlamentarnym lub izbie parlamentu) – co znajduje swoje uzasadnienie na przykład w Stanach Zjednoczonych, gdzie literatura politologiczna jak i media powszechnie stosują pojęcie przywództwa politycznego do opisu struktury i działań parlamentu. Używa się wówczas terminów przywódcy większości (*majority leader*) i mniejszości (*minority leader*).

M. Hartliński zaznacza, iż przyjęta przez niego typologia przywództwa politycznego wyróżniająca trzy główne typy przywództwa (prezydenckie, premierowskie i partyjne) nie jest katalogiem zamkniętym i może być uzupełniona o kolejne typy przywództwa politycznego w zależności od rozwiązań ustrojowych państwa i poziomów na jakich rozpatruje się przywództwo polityczne.

¹⁹⁹ A. Bronowicka, A. Głębocka *Przewodzenie polityczne...*, op. cit., s. 55-69

W tym miejscu należy zauważyć, że typy przywództwa politycznego mogą również występować symultanicznie. To znaczy przywódca polityczny może jednocześnie być zakwalifikowany do więcej niż jednego typu przywództwa. Na przykład przywódca polityczny może być jednocześnie przywódcą wojskowym. Dzieje się tak wówczas, kiedy pełni on oba najważniejsze stanowiska w wojsku i państwie w tym samym czasie, co ma miejsce w wielu krajach autorytarnych i totalitarnych. Innym przykładem jest łączenie przywództwa premierowskiego z przywództwem partyjnym, czego liczne przypadki można odnotować chociażby na polskiej scenie politycznej.

Jeśli chodzi o poziomy przywództwa politycznego to M. Hartliński podaje prostą i czytelną klasyfikację, wyróżniając przywództwo polityczne w wymiarze lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Przywództwo lokalne jest realizowane w skali gminy, powiatu lub województwa i dotyczy aktywności na ich terenie – działalność przywódcy lokalnego nie wykracza poza określony obszar lokalności. Przywództwo polityczne na poziomie krajowym jest zorientowane wokół problemów w skali krajowej, dotyczące celów i ich realizacji przez państwo oraz odnosi się do całości społeczeństwa. Przywództwo polityczne na poziomie międzynarodowym jest realizowane w odniesieniu do polityki zagranicznej lub międzypaństwowej. Odnosi się do przywódców podejmujących decyzje w skali międzynarodowej i globalnej. Dotyczy to zarówno przywódców najważniejszych państw, jak i osób stojących na czele struktur takich jak Unia Europejska czy Organizacja Narodów Zjednoczonych. Poziomy przywództwa według klasyfikacji podanej przez M. Hartlińskiego przedstawia poniższy schemat.

Poziomy przywództwa politycznego



Grafika: Poziomy przywództwa politycznego na wybranych przykładach; Źródło: M. Hartliński, *Przywódtwo polityczne. Wprowadzenie*, op. cit., s. 69

Schemat przedstawiony przez M. Hartlińskiego stanowi odpowiedź dotyczącą znaczenia oraz liczby przywódców politycznych. Najmniej liczną, ale najbardziej ważną grupą przywódców politycznych są ci, którzy działają na poziomie międzynarodowym. Z kolei najwięcej jest przywódców lokalnych operujących na poziomie gminy czy miasta. Ci pierwsi mogą być głowami państw lub szefami rządów, ale także osobami stojącymi na czele instytucji międzynarodowych takich jak Unia Europejska. Można zatem do nich zaliczyć Prezydenta Stanów Zjednoczonych czy Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Ich zadania, cele, decyzje oraz znaczenie odnosi się bowiem do polityki w skali międzynarodowej i ma skutki globalne. Wykracza znacząco poza ramy działań wewnątrz ich państwa czy instytucji. Drugi, to przywódcy polityczni na poziomie krajowym. Poziom, na jakim realizują swoje działania oraz cele i zasięg oddziaływania są ograniczone zasadniczo do skali kraju. Prezydenci i premierzy, tak jak na przykład w Polsce, znacząco wpływają na politykę w państwie, jednak ich pozycja i posiadane zasoby nie predestynują do aktywnego kreowania polityki w skali międzynarodowej. Natomiast przywódcy lokalni to liczni prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie. Poziom lokalny obfituje bowiem w liczne stanowiska polityczne, których znaczenie dla społeczności lokalnych i zachodzących tam procesów politycznych jest znaczące. Poziom na jakim operują jest tym najniższym, co nie znaczy że są oni mniej ważni, tym bardziej w sensie naukowym. Droga do przywództwa na poziomie międzynarodowym

zaczyna się często od poziomu lokalnego, gdzie swą działalność rozpoczyna wielu przyszłych premierów i prezydentów²⁰⁰.

Podsumowanie

Problem przywództwa politycznego podejmowany jest w rozprawach naukowych już od czasów starożytnych. Stanowi przedmiot analiz filozofów, dyplomatów, politologów, socjologów i psychologów. Najsłynniejszym traktatem przedstawiającym teorię władzy politycznej i zasady skutecznego rządzenia państwem jest powstałe w XVI wieku dzieło pt. „Księżę” autorstwa Machiavellego. Ten włoski polityk i dyplomata opisał reguły wpływania przez przywódców politycznych na swych zwolenników i przeciwników, tak by postępowali zgodnie z jego wolą.

Pierwszą pracą stricte psychologiczną, w której m.in. podjęto próbę wyjaśnienia, dlaczego niektóre osoby zyskują władzę polityczną, była opublikowana w 1895 r. rozprawa Gustawa Le Bona pt. „Psychologia tłumu”. Autor scharakteryzował w niej środki wywierania wpływu przez jednostkę na tłum, czyli na wszelkie zgromadzenia ludzi, obejmujące zarówno np. uczestników ulicznych demonstracji, jak i członków parlamentu. Le Bon wskazywał na prestiż potencjalnego przywódcy jako podstawowy warunek sprawowania władzy politycznej.

Współczesne prace psychologów politycznych koncentrują się głównie wokół takich pytań jak: kto zostaje przywódcą politycznym, jakie procesy decydują o tym, że ludzie powierzają danej jednostce tę rolę, w jaki sposób lider polityczny sprawuje władzę, jakie są psychologiczne uwarunkowania indywidualnych preferencji w tym zakresie.

Przywództwo polityczne jest zjawiskiem złożonym i wewnętrznie zróżnicowanym, w którym wyodrębnić można zarówno elementy charakterystyczne dla innych form przywództwa (np. dla kierowania małymi grupami lub przywództwa religijnego), jak i pewne cechy specyficzne. Są to: rodzaj wykonywanych zadań, mnogość i różnorodność możliwych do zastosowania środków (z militarnymi włącznie) wywierania wpływu na ludzi oraz procesy zachodzące w państwie i stosunki międzynarodowe, różnorodność społecznych kontekstów sprawowania władzy politycznej, a także uzależnienie stylu przewodzenia od procedur legislacyjnych obowiązujących w państwie²⁰¹.

²⁰⁰ M. Hartliński, *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie*, op. cit., s. 68-69

²⁰¹ U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, op. cit., s. 73-95

Badania psychologów nad politycznym przewodzeniem zmiierzają przede wszystkim do odpowiedzi na pytanie, kto aspiruje do roli przywódcy i kto się nim staje. Znajdują tu zastosowanie opisywane tradycyjnie w psychologii społecznej trzy główne teorie wyłaniania się przywódców: teoria „ducha czasu”, teoria wybitnej jednostki oraz teoria interakcyjna. Stosunkowo najlepiej uzasadniona teoretycznie i udokumentowana empirycznie wydaje się teoria interakcyjna. Brakuje natomiast danych weryfikujących hipotezy o splocie okoliczności, które sprzyjają przejściu przez człowieka roli przywódczej (teoria „ducha czasu”) oraz o znaczeniu charyzmy, pojętej jako nieprzeciętne cechy osobowe jednostki (teoria wybitnej jednostki). Druga z wymienionych hipotez skłoniła jednak badaczy do porównań cech psychologicznych osób odgrywających role przywódcze oraz ludzi politycznie nie zaangażowanych albo nie będących przywódcami. Analizowano cechy intelektualne, motywację i osobowość. Prowadzone dotychczas badania przybliżają możliwość zrozumienia fenomenu przywództwa politycznego. Nie pozwalają jednak znaleźć odpowiedzi na pytania o fundamentalnym znaczeniu, dotyczące wpływy indywidualnych właściwości przywódców politycznych oraz ich stylu sprawowania władzy na różne obszary polityki. Wiedza na ten temat jest ciągle niewielka i bardzo fragmentaryczna. Można sądzić, iż ten ważny kierunek w badaniach zjawiska przywództwa politycznego będzie się rozwijał w przyszłości.

Rozdział 7.

Prezydenci Republiki Portugalii po 1974 r. – styl sprawowania urzędu

Mário Soares – pierwszy cywilny prezydent Republiki Portugalii w latach 1986-1996, wybrany bezpośrednio przez naród po ponad 60 latach rządów sprawowanych przez prezydentów-wojskowych. „Polityk z zawodu i powołania, postać nie do opisanania we współczesnej historii Portugalii” – taka notka o Mário Soaresie znajduje się na stronie internetowej Muzeum Urzędu Prezydenta Republiki Portugalii (*Museu da Presidência da República*)²⁰². „Podczas jego długiego życia politycznego zawsze wychodził naprzeciw trudnościom, przeszkodom i próbom z odwagą i determinacją, które zapobiegały potknięciom” – w ten sposób oceniał przywództwo Soaresa jeden z dziennikarzy w artykule napisanym z okazji 85 urodzin byłego prezydenta Portugalii²⁰³. Mário Soares to jeden z najważniejszych przywódców Republiki Portugalii XX wieku – lider, który odegrał istotną rolę w procesie budowania ładu demokratycznego w kraju po „rewolucji goździków” i głowa państwa, która stworzyła unikatowy styl prezydentury, będący inspiracją dla jego następców, tak zwaną „prezydenturę otwartą” (*presidência aberta*). Drugim określeniem, które oddaje styl prezydentury Soaresa jest *magistratura de influência* – “urząd wpływu”.

7.1 Prezydentura António dos Santos Ramalho Eanesa

W celu zrozumienia specyfiki i wyjątkowości prezydentury Mário Soaresa w pierwszej kolejności należy opisać prezydenturę jego poprzednika, António dos Santos Ramalho Eanesa – pierwszego prezydenta Republiki Portugalii po obaleniu reżimu autorytarnego wybranego w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Zanim Eanes wkroczył do świata polityki, rozwijał swoją karierę wojskową. Do armii wstąpił tuż po ukończeniu szkoły średniej w 1952 r. szybko zdobywając kolejne stopnie wojskowe – podporucznika w 1957 r., porucznika w 1959 r., kapitana w 1961 r., majora w 1973 r., podpułkownika w 1974 r., pułkownika w 1976 r. i w końcu generała w 1976 r.²⁰⁴ W trakcie wojny kolonialnej Eanes walczył m.in. w Indiach, Makao, Mozambiku i Angoli. Eanes należał do pokolenia oficerów, którzy rozpoczynali karierę w późnych latach 50-tych,

²⁰² www.museu.presidencia.pt

²⁰³ www.expresso.pt

²⁰⁴ www.presidencia.pt

uczestniczyli we wszystkich wojnach kolonialnych, aby w 1974 r. – posiadając już wysokie stopnie wojskowe – przewodzić Ruchowi Sił Zbrojnych, który zakończył wieloletni okres rządów autorytarnych w Portugalii. W dniu wybuchu „rewolucji goździków” Eanes przebywał w Angoli, dlatego też nie uczestniczył bezpośrednio w operacjach wojskowych kładących kres *Estado Novo*, jednak już kilka dni po wybuchu rewolucji wrócił do Lizbony i czynnie uczestniczył w przemianach systemowych.

W kontekście rozważań dotyczących okoliczności wyboru generała Ramalho Eanesa na prezydenta należy odnotować fakt, iż na mocy porozumienia zawartego w 1976 r. między głównymi partiami politycznymi a reprezentacją MFA ustalono, iż kandydat na najwyższy urząd w państwie będzie się wywodził z kręgów wojskowych. Początkowo partie polityczne rozważały wystawienie własnego kandydata w wyborach prezydenckich (wymieniane było nazwisko Mário Soaresa), jednak po przeanalizowaniu sytuacji przez liderów partyjnych stwierdzono, że ówczesna sytuacja polityczno-wojskowa nie jest wystarczająco stabilna do wyboru prezydenta cywilnego. W tych okolicznościach dyskutowano nazwiska czterech kandydatów, którymi byli: Costa Bras, Firmino Miguel, Pires Veloso i Ramalho Eanes. Każdy z nich był wojskowym, który odegrał znaczącą rolę podczas „rewolucji goździków” i w wydarzeniach związanych z budowaniem nowego ładu po przewrocie. Kandydatów łączyła także deklarowana przez nich lojalność wobec współpracy z socjalistami. Ostatecznie grupa oficerów reprezentująca MFA zdecydowała się na wybór 41-letniego wówczas generała Ramalho Eanesa, który był postrzegany jako wybitny wojskowy, nie posiadający jednak żadnego doświadczenia politycznego. Soares opisał Eanesa jako człowieka nieśmiałego, niepewnego i merytorycznie nieprzygotowanego, który szukał poczucia bezpieczeństwa poprzez milczenie lub udzielanie zdawkowych komentarzy w odpowiedzi na niewygodne pytania²⁰⁵.

Kiedy Eanes został oficjalnie ogłoszony kandydatem popieranym przez największe partie polityczne (PS, PSD i CDS), generał także zagwarantował im swoje wsparcie. Ze względu na wątle umiejętności retoryczne i brak charyzmy, Eanes miałby niewielkie szanse na sukces w wygraniu wyborów bez pomocy i wsparcia głównych ugrupowań politycznych. Mimo, iż kampania wyborcza była prowadzona pod hasłem: „Eanes na prezydenta, PS do rządu”, Soares unikał pojawiania się wraz z Eanesem i raczej promował powstanie przyszłego rządu socjalistów niż aktywnie uczestniczył w kampanii prezydenckiej. Pozostałymi kandydatami w wyborach prezydenckich byli: Octavio Pato (zagorzały zwolennik

²⁰⁵ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, Lisboa 1996, s.27

komunizmu), Otelo Saraiva de Carvalho (jeden z założycieli MFA, kierował przewrotem wojskowym w 25 kwietnia 1974 r.) i Pinheiro de Azevedo (admiral biorący bezpośredni udział w obaleniu reżimu, premier w okresie od 19 września 1975 r. do 23 czerwca 1976 r.). Spośród tych kandydatów, największym konkurentem dla Eanesa był Otelo Saraiva de Carvalho, jeden z bohaterów „rewolucji goździków”, posiadający doskonałe zdolności retoryczne. Eanes jako kandydat wspierany przez socjalistów, wygrał już w pierwszej turze wyborów zdobywając prawie 62% głosów i dystansując tym samym pozostałych rywali – Otelo Saraiva de Carvalho zdobył nieco ponad 16% głosów, Pinheiro de Azevedo 14% a Octávio Pato niecałe 8% ²⁰⁶. Wybór Eanesa na prezydenta Republiki już w pierwszej turze wyborów był postrzegany również jako triumf PS. W sytuacji politycznej panującej w 1976 r., oczekiwana przez elity jak i społeczeństwo stabilność możliwa była do osiągnięcia tylko poprzez zjednoczenie liderów środowiska politycznego i wojskowego wokół osoby prezydenta. Udało się tego dokonać generałowi Ramalho Eanesowi, mimo jego braku doświadczenia w działalności politycznej i pożądanej u liderów charyzmy. Próbując złagodzić radykalne podziały społeczne, po objęciu urzędu prezydenta ogłosił, że chce być "Prezydentem wszystkich Portugalczyków" – slogan ten, został przyjęty również przez jego następców²⁰⁷.

Oceniając prezydenturę Eanesa należy stwierdzić, że pierwszy prezydent Republiki Portugalii po obaleniu reżimu autorytarnego zdecydowanie lepiej radził sobie w uprawianiu polityki zagranicznej niż polityki wewnętrznej. Jeśli chodzi o aktywność Eanesa na arenie międzynarodowej, to fundamentalne znaczenie miała kwestia zbliżenia Portugalii do państw stowarzyszonych w ramach NATO. Eanes cieszył się poparciem ze strony tej organizacji, czego wyrazem było powierzenie mu funkcji Honorowego Przewodniczącego Rady Północnoatlantyckiej w maju 1977 r. W tym kontekście znamienne było budowanie dobrych relacji ze Stanami Zjednoczonymi – Eanes odwiedził USA w lipcu 1978 r., natomiast prezydent Carter złożył wizytę w Portugalii w czerwcu 1980 r. Prezydent Eanes dbał również o stosunki z europejskimi sojusznikami, podczas swojej pierwszej kadencji złożył wizytę m.in. w Anglii, Niemczech, we Francji i we Włoszech. Kolejnym istotnym kierunkiem działalności prezydenta Eanesa na arenie międzynarodowej było przywrócenie normalnych stosunków z krajami, które stanowiły byłe kolonie portugalskie. W tym celu Eanes odbył wizyty w Gwinei, Cape Verde, na Wyspach Świętego Tomasza i w Mozambiku. Jedyny

²⁰⁶ www.eleicoes.cne.pt

²⁰⁷ www.presidencia.pt

wyjątek w odbudowywaniu poprawnych relacji z krajami postkolonialnymi stanowiła Angola ze względu na istniejący tam problem wojny domowej.

Zdecydowanie trudniejsze było dla prezydenta Eanesa prowadzenie polityki wewnętrznej. Jego decyzje oraz styl rządzenia wzbudzały liczne kontrowersje. Koncepcja Eanesa odnosząca się do głowy państwa jako arbitra, który może – czy wręcz powinien – publicznie krytykować poczynania rządu i partii politycznych w celu poprawy ich działań, była postrzegana przez ówczesnych liderów politycznych jako wyzwanie dla sprawowanej przez nich władzy. W 1976 r. znacząca grupa decydentów politycznych z różnych stron próbowała przekonać Eanesa do stworzenia nowej partii pod patronatem prezydenta. Idea ta spotkała się z negatywną oceną ze strony Eanesa, co spowodowało, że liderzy ugrupowań zasiadających w parlamencie, którym nie udało się przeforsować pomysłu stworzenia nowego ugrupowania politycznego skoncentrowali swe ataki właśnie na osobie prezydenta. Powołany w lipcu 1976 r. I rząd konstytucyjny był rządem mniejszościowym utworzonym przez socjalistów pod wodzą Mário Soaresa. Biorąc pod uwagę brak perspektywy stworzenia stabilnej większości parlamentarnej wydawało się, iż optymalnym rozwiązaniem w tej sytuacji byłoby przejście inicjatywy przez prezydenta niezwiązanego z żadną partią polityczną. Początkowo Eanes nie angażował się znacząco w działania rządu wpisując się w model prezydentury ponadpartyjnej. Sytuacja ta uległa zmianie w marcu 1977 r., kiedy to socjaliści podjęli próbę rozszerzenia składu rządu o inne siły polityczne i pojawili się w nim zarówno socjaldemokraci, jak i politycy sympatyzujący z Eanesem. To sprawiło, że prezydent zaczął wykazywać większą aktywność w kwestii tworzenia polityki wewnętrznej i poszukiwania poparcia dla projektów ustaw inicjowanych przez PS. Układ ten nie trwał jednak długo i już przy pierwszym kryzysie rządowym prezydent przyjął postawę neutralną. Taka postawa Eanesa wynikała z jego ogólnego podejścia do roli, jaką powinna odgrywać głowa państwa – gwaranta jedności narodowej, strażnika konstytucji oraz osoby działającej na rzecz efektywnego funkcjonowania demokratycznych instytucji²⁰⁸. Wobec niechęci zarówno ze strony socjaldemokratów jak i chadeków zasiadających w parlamencie, rząd tworzony przez socjalistów nie był w stanie sprawnie funkcjonować, co doprowadziło do jego upadku po koniec 1977 r.

Prezydent nie zaangażował się w działania na rzecz formowania II rządu konstytucyjnego utworzonego w wyniku porozumienia między socjalistami i chadekami. Między tymi dwoma ugrupowaniami politycznymi dochodziło jednak do nieustannych tarć

²⁰⁸ P. Santana Lopes, J. Durão Barroso, *Sistema...*, op. cit., s. 39-40

i rząd upadł już w czerwcu 1978 r. Sytuacja powstała na ówczesnej scenie politycznej – brak posiadania większości parlamentarnej przez partię, która wygrała wybory, niemożność zawiązania trwałej koalicji rządowej – doprowadziła do konieczności powoływania rządów wyłącznie z inicjatywy głowy państwa, co wiązało się też ze wzmocnieniem pozycji prezydenta²⁰⁹. Brak porozumienia między partiami widoczny w parlamencie dyskredytował poszczególne ugrupowania w oczach opinii publicznej, w tych okolicznościach działania prezydenta Eanesa były postrzegane przez społeczeństwo jako próba ustabilizowania sytuacji na scenie politycznej.

Na czele I rządu prezydenckiego, powołanego w sierpniu 1978 r., stanął Alfredo Nobre da Costa. Rząd ten był ponadpartyjny a jego skład odzwierciedlał ówczesny układ sił w Zgromadzeniu Republiki. Gabinet Nobre da Costy nie przetrwał jednak długo, bo już w listopadzie konieczne było powołanie kolejnego rządu namaszczonego przez głowę państwa, tym razem utworzonego przez Carlosa Mota Pinto, byłego członka PSD. Socjaldemokraci odebrali tę nominację jako bezpośredni afront prezydenta i odmówili mu wsparcia. Ten rząd także nie był w stanie funkcjonować z powodu braku poparcia większości parlamentarnej i upadł w czerwcu 1979 r. Prezydent przyjmując rezygnację premiera ogłosił rozpisanie wyborów do parlamentu na grudzień 1979 r. i jednocześnie oskarżył partie o to, że są głównymi winowajcami kryzysu i braku stabilności politycznej. Eanes podkreślał, iż powołując rządy prezydenckie kierował się chęcią ustabilizowania sytuacji na scenie politycznej i czynił to dlatego, że partie polityczne zasiadające w parlamencie nie były w stanie samodzielnie znaleźć porozumienia między sobą. Należy jednak odnotować, iż powołanie rządów prezydenckich powodowało w pewnym sensie wyłączenie partii politycznych zasiadających w parlamencie z aktywnego kształtowania polityki.

Decyzją prezydenta Eanesa funkcję premiera miała pełnić przejściowo Maria Lourdes de Pintasilgo, która stanęła na czele III rządu zaufania prezydenckiego jak pierwsza w historii kobieta w roli premiera. Chociaż rząd ten miał być jedynie rozwiązaniem tymczasowym do momentu wyborów parlamentarnych, udało mu się dokończyć oraz wdrożyć wiele ustaw i działań, które zostały zainicjowane przez rząd Soaresa. Bliskość gabinetu Pintasilgo względem postulatów programowych socjalistów nie spotkała się z entuzjastycznym przyjęciem przez PS. Socjaliści odczytywali inicjatywy premier jako manewr polityczny ze

²⁰⁹ P. Santana Lopes, J. Durão Barroso, *Sistema...*, op. cit., s. 44-45

strony Eanesa, który – ze względu na zbliżające się wybory prezydenckie w 1980 r. – chciał zyskać przychylność i poparcie ze strony lewicowego elektoratu²¹⁰.

Eanes powołując kolejne rządy prezydenckie, na czele których stawali bezpartyjni premierzy kierował się w pierwszej kolejności potrzebą ustabilizowania sytuacji na portugalskiej scenie politycznej. Nie można zapominać o tym, że działania głowy państwa w zakresie powoływania rządów zaufania prezydenckiego jednocześnie umacniało pozycję prezydenta w systemie politycznym. Praktyka polityczna pokazała jednak, iż nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie rządu namaszczonego przez głowę państwa, ale niemającego poparcia większości parlamentarnej.

Jeszcze latem 1979 r. (podczas trwania III rządu prezydenckiego) powstały dwa bloki polityczne, będące rezultatem porozumienia między poszczególnymi partiami stojącymi niejako w opozycji do działań prezydenta – Sojusz Demokratyczny (*Aliança Democrática* – AD) utworzony przez PSD, CDS i PPM oraz Sojusz Zjednoczonego Ludu (*Aliança Povo Unido* – APU) z PCP na czele. Można zatem zauważyć, iż paradoksalnie działania Eanesa powołującego kolejne rządy, na czele których stawali bezpartyjni premierzy przyczyniły się do stworzenia porozumienia i współpracy między poszczególnymi partiami politycznymi, zjednoczonymi wobec idei stworzenia przeciwwagi do głowy państwa. Prezydent zjednoczył ugrupowania polityczne, które rozumiały, że tylko przez powstanie większości parlamentarnej zdolnej do sprawowania samodzielnych rządów jest możliwe zneutralizowanie działań prezydenta.

Po przeprowadzeniu przedterminowych wyborów do parlamentu w grudniu 1979 r., powstał rząd, w skład którego weszli przedstawiciele AD a funkcję premiera objął Francisco Sá Carneiro. Ponownie jednak doszło do sytuacji, w której rząd nie posiadał bezwzględnej większości głosów w parlamencie. Ta okoliczność powodowała dalsze napięcia między głową państwa a Zgromadzeniem Republiki. Poparcie dla prezydenta wśród partii politycznych zasiadających w parlamencie nie było jednoznaczne i przeważające. W wyborach prezydenckich w 1976 r. Eanes był popierany zarówno przez PSD i CDS, jak również przez PS i dzięki temu wsparciu został szefem państwa. W bardzo krótkim czasie doszło jednak do wyraźnego odwrócenia układu politycznego, gdyż zwolennicy Eanesa z okresu wyborów prezydenckich szybko stali się jego oponentami politycznymi, i odwrotnie, komuniści zaczęli popierać Eanesa. Przy zaistniałym układzie sił jedynym skutecznym narzędziem wobec działań rządu, jakie pozostało Eanesowi było stosowanie weta prezydenckiego, prezydent

²¹⁰ R. Sequeira, *Mário Soares. A Politician and President of Unwritten Constitutional Competences*, Friedrich-Schiller Universität Jena, s. 35

korzystał z tego uprawnienia wielokrotnie²¹¹. Układu sił politycznych nie zmieniły wybory, które przeprowadzono w październiku 1980 r. – ponownie zwyciężył Sojusz Demokratyczny a premierem pozostał Sá Carneiro.

Zaistniała sytuacja – zjednoczenie ugrupowań zasiadających w parlamencie w opozycji do głowy państwa – wpływała także bezpośrednio na położenie Eanesa w związku z zaplanowanymi na grudzień 1980 r. wyborami prezydenckimi. Sojusz Demokratyczny za jeden z głównych celów swojej działalności postawił sobie przesunięcie ciężaru sprawowania władzy z osoby prezydenta na partie polityczne, a realizacji tego celu służyć miało właśnie wystawienie wspólnego kandydata reprezentującego AD w wyborach prezydenckich. Kandydatem tym został generał Antonio Soares Carneiro, który nie zdołał jednak pokonać Eanesa. Spowodowane to było między innymi osłabieniem znaczenia AD po utracie lidera – premier Sá Carneiro zginął w grudniu 1980 r. w wypadku lotniczym. Po śmierci Sá Carneiro koalicja nie potrafiła znaleźć przywódcy o charyzmie swojego poprzednika. Nowym premierem został Francisco Pinto Balsemão, który nie był jednak w stanie skonsolidować poparcia, jakim cieszył się Sá Carneiro. Drugim kluczowym czynnikiem przesądzającym o zwycięstwie Eanesa było poparcie udzielone mu przez PS. Dzięki temu Eanes zwyciężył już w pierwszej turze wyborów zdobywając 56,44% głosów. Jego największy konkurent, António Soares Carneiro osiągnął wynik 40,23% głosów. Żaden z pozostałych kandydatów nie zdobył więcej niż 2% głosów²¹². Chociaż Eanesowi wciąż brakowało charyzmatycznej osobowości a jego umiejętności retoryczne nie były imponujące, skorzystał on z faktu, że António Soares Carneiro był równie niepozorną osobowością a Eanes cieszył się dużą popularnością wśród opinii publicznej i dodatkowo jego sztab wyborczy zorganizował świetną kampanię. Wyborcy od niepewności oferowanej im przez konserwatystów woleli sprawdzonego w praktyce polityka z doświadczeniem na najwyższym urzędzie w państwie, bowiem w trakcie pierwszej kadencji decyzje polityczne Eanesa były odbierane przez społeczeństwo jako próba unormowania sytuacji na scenie politycznej, prezydent był postrzegany jako niezależny arbiter a jego działania jako czynniki stabilizujące sytuację w kraju, w przeciwieństwie do tego, co zarzucały głowie państwa partie polityczne²¹³.

Niewątpliwie najważniejszym wydarzeniem podczas drugiej kadencji prezydenta Eanesa była nowelizacja konstytucji, której dokonano w sierpniu 1982 r. Do zmiany ustawy

²¹¹ Zobacz więcej w podrozdziale 4.6 Rola prezydenta w kształtowaniu polityki wewnętrznej

²¹² www.eleicoes.cne.pt

²¹³ M. Soares, *Intervenções* 9, Lisboa 1995, s. 349

zasadniczej dążyły wszystkie partie zasiadające w parlamencie, których głównym celem było ograniczenie konstytucyjnych uprawnień głowy państwa przy jednoczesnym wzmocnieniu pozycji parlamentu. Prezydent Eanes zdecydowanie sprzeciwiał się idei ograniczenia uprawnień głowy państwa i tym samym zmniejszenia roli głowy państwa w tworzeniu polityki państwa. Koalicji rządzącej udało się jednak uzyskać poparcie opozycji dla projektu zmiany konstytucji. Spór o koncepcję rozwiązań ustroju politycznego był dla prezydenta przegrany już z chwilą ukształtowania się większości potrzebnej do rewizji ustawy zasadniczej. Znowelizowana ustawa zasadnicza zmieniła pozycję głowy państwa, umacniając jednocześnie pozycję parlamentu, rządu i premiera²¹⁴.

W lutym 1983 r. ze stanowiska premiera zrezygnował Pinto Balsemão. Eanes podjął ostatnią próbę uratowania bloku AD wyznaczając Vítoro Crespo (z PSD) na stanowisko premiera. Prezydent próbował uniknąć sytuacji, w której PSD i PS mogłyby się porozumieć i chciał zabezpieczyć swój własny, długoterminowy wpływ polityczny. Jego wysiłki jednak nie powiodły się, dlatego też konieczne było rozwiązanie parlamentu i rozpisanie nowych wyborów, których termin wyznaczono na 25 kwietnia 1983 r. W wyniku przeprowadzonych wyborów nową koalicję rządzącą stworzyło PS i PSD, na urząd premiera został desygnowany Mário Soares (obejmując to stanowisko już po raz trzeci). Prezydent Eanes utrzymywał stosunkowo poprawne relacje z nowym premierem i koalicją rządzącą.

Pod koniec urzędowania na stanowisku prezydenta, Eanes podjął decyzję o zaangażowaniu się w utworzenie nowej formacji politycznej firmowanej jego wizerunkiem. W lipcu 1984 r. Eanes oznajmił, iż po zakończeniu sprawowania funkcji głowy państwa będzie kontynuował działalność polityczną w nowopowstającym ugrupowaniu – Demokratycznej Partii Odnowy (*Partido Renovador Democrático*, PRD) argumentując tę decyzję następująco: „Jeśli działania istniejących partii politycznych nie stanowią zadowalającej odpowiedzi na problemy państwa, jest oczywiste, że po mojej kadencji, będę kontynuować działalność polityczną”²¹⁵. PRD założona została oficjalnie w lutym 1985 r. między innymi przez Manuelę Eanes, żonę prezydenta, co stanowiło bezpośrednie połączenie inicjatywy politycznej z osobą prezydenta. Jako, że Eanes nadal zajmował urząd prezydenta, nie mógł aktywnie uczestniczyć w zakładaniu partii i tworzeniu jej struktur. Ugrupowanie to miało charakter centrowy i zostało powołane w celu „umoralnienia portugalskiego życia

²¹⁴ Zob. więcej w podrozdziale 3.2

²¹⁵ B. P. Baldani, *Eanes: Entre o Ontem e o Amanha*, op.cit., s. 302.

politycznego”²¹⁶. Krótko po założeniu PRD, prezydent Eanes rozwiązał parlament, na skutek katastrofalnej polityki gospodarczej prowadzonej przez koalicję PS i PSD. Podczas wyborów przeprowadzonych w październiku 1985 r. PRD uzyskała zaskakująco dobry wynik zdobywając 17,92% głosów. Elektorat nowego ugrupowania stanowili głównie wyborcy lewicowi, co wyjaśnia zły wynik PS, która zdobyła 20,77 z% głosów (co odpowiada stracie o 15,5 punktów procentowych w porównaniu do poprzednich wyborów)²¹⁷. Żadna z partii biorących udział w wyborach nie otrzymała bezwzględnej większości głosów, konieczne było stworzenie rządów koalicyjnych – porozumienie udało się zawiązać między Partią Socjaldemokratyczną a PRD. Jednak pozycja ugrupowania wspieranego przez Eanesa nie była na tyle mocna, aby zapewnić poparcie kandydatowi wystawionemu przez PRD w wyborach prezydenckich w 1986 r. – Salgado Zenha, nie wszedł nawet do drugiej tury.

Po zakończeniu prezydentury, w październiku 1986 r. Eanes został wybrany na przewodniczącego PRD i zaangażował do kierownictwa ugrupowania tylko te osoby, które cieszyły się jego zaufaniem, narażając się na zarzut nepotyzmu, za co PRD wcześniej krytykowała inne partie, tak więc poprzez to posunięcie Eanes stracił wiarygodność. Mimo, że w statucie partii deklarowano kierowanie się w działalności politycznej wartościami etycznymi, transparentnością działań i otwartością na dialog, organizacja partii rysowała zupełnie inny obraz: ścisłego hierarchicznego zorganizowania i podporządkowania (przewodniczący partii miał koordynować wszystkie działania polityczne, pełnił funkcję przewodniczącego Narodowej Komisji Przywództwa, która określała konkretne działania partii i nominowała kandydatów do wyborów krajowych i europejskich)²¹⁸. Gdy Vitor Constâncio przejął przywództwo w PS w 1986 r., partia skierowała się w stronę lewicowego elektoratu, co spowodowało, że PRD straciła część wyborców. W konsekwencji PRD dążyła do zbliżenia z PSD i zaproponowała współpracę socjaldemokratom, którzy jednak stanowczo odmówili ze względu na zwiększenie poparcia społecznego dla PSD co sugerowały sondaże. To spowodowało, że Eanes zmienił kierunek działania przechodząc do ofensywnej polityki i oskarżając inne partie o to, że naśladową program wyborczy PRD. Sytuacja ta była postrzegana przez opinię publiczną jako kolejne zdyskredytowanie się ugrupowania, jak i osoby Eanesa.

3 kwietnia 1987 r. PRD złożyła wniosek o wotum nieufności bez uprzedniego skonsultowania tej decyzji z partiami lewicowymi. Działanie to doprowadziło do

²¹⁶ www.ci.uc.pt

²¹⁷ www.eleicoes.cne.pt

²¹⁸ R. Sequeira, *Mário Soares...*, op.cit., s. 44

nieodwracalnej utraty zaufania wyborców względem partii Eanesa, jako, że pomyślnie działający rząd został obalony z powodu rozgrywek czysto politycznych (mimo wątpliwości partie lewicowe głosowały za udzieleniem wotum nieufności rządowi i prezydent Soares rozwiązał parlament 28 kwietnia ogłaszając termin nowych wyborów na 17 lipca). Po raz pierwszy w historii demokratycznej Republiki Portugalii jednej partii politycznej udało się zdobyć absolutną większość głosów – na PSD głosowało aż 50,22% wyborców. Drugi wynik uzyskali socjaliści z 22,24% głosów, koalicja APU zdobyła 12,14% a CDS 4,44%. Wielkim przegranym wyborów była PRD, która zdobyła niecałe 5% głosów. Partia zdyskredytowała się samoistnie w oczach wyborców poprzez działania, które podejmowała, głównie decyzją związaną z wnioskiem o wotum nieufności dla rządu. Po tak dramatycznym dla PRD wyniku wyborów, Eanes wycofał się ze sprawowania wiodącej roli w partii, ugrupowaniu nie udało się już odzyskać dawnej pozycji i PRD stała się partią marginalną na portugalskiej scenie politycznej (w wyborach w 1991 r. ugrupowanie zdobyło zaledwie 0,61% głosów)²¹⁹.

Po zrezygnowaniu z przywództwa w partii Eanes wycofał się z czynnej polityki, jednak nie zaprzestał aktywnej działalności w ramach budowania i umacniania społeczeństwa obywatelskiego, m.in. poprzez udział w licznych kongresach i konferencjach dotyczących spraw kulturowych, politycznych, społecznych, socjologicznych, geopolitycznych i geostrategicznych, zarówno w Portugalii, jak i za granicą. Eanes był wymieniany jako jeden z możliwych kandydatów w wyborach prezydenckich w 1996 r., jednak odmówił on ponownego ubiegania się o najwyższy urząd w państwie.

W 2006 r. Eanes zdobył tytuł doktora na Uniwersytecie Navarra w Hiszpanii. Praca doktorska, którą tworzył przez ponad dziesięć lat dotyczyła problematyki społeczeństwa obywatelskiego i władzy politycznej w Portugalii. Eanes był pierwszym prezydentem Portugalii, który po zakończeniu sprawowania urzędu głowy państwa rozpoczął prace naukowo-badawcze, prowadzące do przyznania stopnia naukowego doktora. W 2010 r. otrzymał tytuł doktora honoris causa na Uniwersytecie w Lizbonie podczas obchodów stulecia istnienia uniwersytetu, co zbiegło się z obchodami stulecia Republiki Portugalskiej.

Reasumując, należy wskazać na dwa aspekty prezydentury Eanesa, które miały bezpośredni wpływ na sprawowanie urzędu przez jego następcę, Mario Soaresa. Po pierwsze, nieudane eksperymenty z powoływaniem przez Eanesa tzw. rządów prezydenckich, na czele których stawali bezpartyjni premierzy, pokazały iż nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie

²¹⁹ www.eleicoes.cne.pt

rządu namaszczonego przez głowę państwa, ale niemającego poparcia większości parlamentarnej. Po drugie, rządy prezydenckie spowodowały narastające napięcie między partiami politycznymi i głową państwa, co silnie wpłynęło na przyszły rozwój sytuacji politycznej – postulat ograniczenia kompetencji głowy państwa doprowadził do zbliżenia między PS i PSD. W konsekwencji w 1982 r. parlament uchwalił nowelizację konstytucji, która zmieniła pozycję głowy państwa w systemie politycznym i jednocześnie umacniała pozycję parlamentu, rządu i premiera.

7. 2 Wybór Mário Soaresa na urząd prezydenta Republiki Portugalii

Według Margaret G. Hermann na sposób sprawowania przywództwa mają wpływ takie czynniki jak rodowód i doświadczenia życiowe przywódcy. W tym aspekcie istotne jest przeanalizowanie, jakie były okoliczności debiutu danej osoby w roli przywódcy, jakie były jej wcześniejsze doświadczenia oraz jaka była atmosfera, w której lider rozpoczynał swą działalność²²⁰.

Mário Soares urodził się w 1924 r. w Lizbonie jako syn João Lopes Soaresa i Elisy Nobre. Ojciec Mário Soaresa był zaangażowany w działalność polityczną – w okresie republikańskim pełnił funkcję ministra do spraw kolonialnych, potem był przeciwnikiem reżimu Salazara. João Soares był także założycielem i właścicielem szkoły średniej *Colégio Moderno*, w której kształcił się Mário Soares. Dalszą edukację Soares zdobywał na uniwersytecie w Lizbonie, gdzie najpierw skończył studia historyczno-filozoficzne (w 1951 r.) a następnie został absolwentem prawa (w 1957 r.). Aktywność polityczną rozpoczął będąc studentem, na początku lat 40. wstąpił do partii komunistycznej, do której należał do roku 1951. Jeszcze w trakcie studiów, w 1949 r. Soares poślubił Marię de Jesus Simões Barroso, z którą ma dwoje dzieci. Po uzyskaniu gruntownego wykształcenia Soares pracował jako adwokat oraz dyrektor i wykładowca *Colégio Moderno*. Jako adwokat wielokrotnie bronił więźniów politycznych w okresie rządów Salazara oraz reprezentował w rozprawie sądowej rodzinę generała Humberto Delgado²²¹ – zamordowanego w 1965 r. przez tajną policję PIDE²²². Soares był aktywnym działaczem opozycyjnym wobec dyktatury Salazara – w 1961

²²⁰ M.G. Hermann, *Elementy przywództwa*, op. cit., s. 298 - 302

²²¹ Zagorzały przeciwnik Salazara, kandydat na prezydenta w wyborach w 1959 r.

²²² PIDE - *Polícia Internacional e de Defesa do Estado*, w dosłownym tłumaczeniu Policja Międzynarodowa i Ochrony Państwa; portugalska tajna policja polityczna, istniejąca w okresie dyktatury Salazara.

r. zredagował Program Demokratyzacji Republiki, w 1964 r. współtworzył tajną organizację Portugalska Akcja Socjalistyczna (*Ação Socialista Portuguesa*), która stała się załącznikiem Partii Socjalistycznej. Przez swą aktywność przeciw reżimowi był aresztowany 12 razy, w więzieniu spędził łącznie 3 lata. W 1968 r. na mocy wyroku sądowego został deportowany na wyspę św. Tomasza, od 1970 r. przebywał na wygnaniu we Francji. Jednym z przełomowych momentów w karierze politycznej Soaresa był niewątpliwie rok 1973 – w Niemczech odbył się zjazd Portugalskiej Akcji Socjalistycznej, przemianowanej na Partię Socjalistyczną, której Soares został przewodniczącym. Sprawował ten urząd przez 13 lat, aż do momentu wygrania wyborów prezydenckich w 1986 r.

Kilka dni po wybuchu „rewolucji goździków” w kwietniu 1974 r. Soares powrócił z Francji do Lizbony czynnie włączając się w budowanie nowego ładu politycznego. W maju 1974 r. objął urząd ministra spraw zagranicznych w rządach tymczasowych, stanowisko to piastował do marca 1975 r. Pierwsze dwa lata po obaleniu rządów autorytarnych to nieustanne walki o władzę między partiami politycznymi a wojskowymi reprezentowanymi przez MFA. Soares był jednym z sygnatariuszy porozumienia między siłami politycznymi a MFA, na mocy którego 25 kwietnia 1976 r. przeprowadzono pierwsze wolne wybory parlamentarne od 1920 r. W ich wyniku dominującą pozycję objęli socjaliści a Mário Soares został premierem. Głównym wyzwaniem dla premiera było okiełznanie kryzysu ekonomicznego w kraju, w tym celu rząd Soaresa wynegocjował otrzymanie znacznych pożyczek od Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Lata 1976-1977 to okres tworzenia zrębów państwa prawa – powstał kodeks prawa cywilnego, podstawy prawa gospodarczego, podstawy prawne do reformy rolnej. Urząd premiera Soares sprawował niespełna 2 lata, bowiem w styczniu 1978 r. nastąpił upadek koalicyjnego rządu socjalistów i skrajnie prawicowej partii Centrum Demokratyczno-Społeczne. W latach 1978-1983 Soares stał na czele opozycji parlamentarnej, jednak w kluczowych decyzjach dotyczących państwa portugalskiego wspierał rząd. Tak było w 1982 r. kiedy to parlament uchwalił pierwszą nowelizację konstytucji, która otwierała przed Portugalią drogę do zreformowania systemu w kierunku pełnej demokracji liberalnej. W latach 1983-1985 Soares ponownie objął urząd premiera i ponownie jego rząd musiał stawić czoła dramatycznej sytuacji finansowej państwa. Niewątpliwie największym sukcesem premiera Soaresa w tym okresie było sfinalizowanie negocjacji w sprawie przystąpienia Portugalii do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Podsumowując rodowód i doświadczenia życiowe Soaresa, które doprowadziły go do prezydentury w 1986 r. należy odnotować, że niewątpliwie duży wpływ na jego życiorys miała postać ojca, który sam był aktywnym działaczem politycznym a także zapewnił swemu

synowi gruntowne wykształcenie, dodatkowo był dla niego wzorcem zaangażowania w sprawy publiczne. Jak zauważa M. G. Hermann, „niezależnie od indywidualnie nabytych doświadczeń, lider jest produktem swojej epoki”²²³. Soares dorastał w okresie rządów autorytarnych Salazara, swoją działalność polityczną oparł na opozycji do niedemokratycznego reżimu. Pierwszą znaczącą, formalną rolą lidera było dla niego przewodniczenie Partii Socjalistycznej. Trudnym egzaminem z przywództwa – ze względu na sytuację polityczną i ekonomiczną w kraju – było dla Soaresa dwukrotne sprawowanie funkcji premiera (w latach 1976-1978 i 1983-1985). Działalność parlamentarna, zarówno w roli szefa rządu, jak i lidera opozycji (w latach 1978-1983), ukształtowała Soaresa w pełni jako polityka, w znaczący sposób przygotowała go do sprawowania urzędu prezydenta, doświadczenie pracy w parlamencie wpłynęło też na sam styl prezydentury Soaresa.

Jeśli chodzi o okoliczności wyboru Mário Soaresa na prezydent Republiki Portugalii, to należy zauważyć, iż kandydatury w wyborach prezydenckich w 1986 r. były wypadkową chaosu politycznego panującego w poprzednim roku. Do wyborczego wyścigu stanęło czterech kandydatów: Mário Soares startujący jako lider socjalistów, Diogo Freitas do Amaral będący współzałożycielem CDS, Salgado Zenha reprezentujący obóz komunistów i była premier Maria de Lourdes Pintasilgo.

Diogo Freitas do Amaral, jako jedyny kandydat konserwatywny był wspierany przez CDS i PSD, natomiast Mário Soares, Salgado Zenha i Lourdes Pintasilgo rywalizowali o głosy lewicowego elektoratu. Salgado Zenha był wspierany przez Eanesa, PRD, PCP, część socjalistów i wojskowych biorących udział w „rewolucji goździków”.

Soares ogłosił swoją kandydaturę pod koniec 1985 r., nie mając ambicji po raz kolejny ubiegania się o stanowisko premiera i ustępując jednocześnie ze stanowiska Sekretarza Generalnego PS, które piastował przez trzynaście lat, kierując się przekonaniem, że "w demokracji stanowiska powinny być przejściowe"²²⁴. Soares wierzył, że może przysłużyć się państwu jako prezydent Republiki. Nowelizacja konstytucji zmieniła sytuację polityczno-wojskową, co spowodowało, że Soares zdecydował się wystartować w wyborach prezydenckich. Początkowa pozycja Soaresa była bardzo niekorzystna z powodu odpowiedzialności przypisywanej jego osobie za wprowadzenie restrykcyjnej polityki oszczędnościowej. Ponadto, trzech kandydaci walczyli o ten sam lewicowy elektorat. Badania sondażowe sugerowały, że tylko 8% wyborców opowiada się za kandydaturą Soaresa, co nie

²²³ M.G. Hermann, *Elementy przywództwa*, op. cit., s. 306

²²⁴ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 243

wpłynęło na decyzję o rozpoczęciu kampanii promującej byłego premiera jako przyszłego prezydenta. W kampanii wyborczej pojawiły się nowe, dotychczas niestosowane strategie działania, takie jak marketing audiowizualny, reklamy w mediach i debaty pomiędzy kandydatami. Najważniejszym elementem kampanii wyborczej, jednocześnie najbardziej zdominowanym przez Soaresa, były podróże po całym kraju, w których kandydat praktycznie chodził „od drzwi do drzwi”, wsłuchując się w obawy zwykłych obywateli.

Ponieważ rywalizacja o lewicowy elektorat była bardzo duża, strategicznym działaniem w kampanii była próba dotarcia do wyborców umiarkowanych, centrowych, z tak zwanego „środka”. Celem Soaresa było pokonanie innych lewicowych kandydatów w pierwszej turze głosowania. Sztab byłego premiera wychodził z założenia, że jeśli Soaresowi udałoby się wygrać pierwszą rundę, jego szanse na wygraną w wyborach w drugiej turze byłyby bardzo duże.

Podczas całego przebiegu kampanii wyborczej Freitas do Amaral otrzymał wsparcie bloku konserwatywnego i został uznany za faworyta od samego początku. Od „rewolucji goździków” Freitas do Amaral rozwijał swoją polityczną karierę w oparciu o wyznawane wartości demokratyczne, jednak w niekorzystnym świetle stawiało go jego pochodzenie, co skrzętnie wykorzystał w kampanii Soares. Freitas do Amaral wywodził się bowiem z rodziny konserwatywnej, jego dziadek był bliskim przyjacielem Salazara a on sam wychowankiem Marcelo Caetano. Dla Soaresa był to pretekst do tego, żeby określać swego kontrkandydata jako uosobienie "starej Portugalii", do której nikt już nie chciał więcej wracać, natomiast siebie prezentował jako przedstawiciela "nowej Portugalii".

Soares szczególnie zyskał po debatach telewizyjnych, które były decydujące dla wyniku wyborów. Pierwsza debata, która wywoływała ogromne emocje miała miejsce 2 stycznia 1986 r. kiedy to spotkali się Soares i Zenha. Konkurent Soaresa kalkulował, że były premier nie może mieć żadnych szans względem niego bowiem tylko około 20% wyborców PS udzieli poparcia byłemu premierowi, podczas gdy on mógłby liczyć na około 18% głosów elektoratu PRD i 15% głosów wyborców PCP. Zehna nie uwzględnił w swoich kalkulacjach faktu, że logika wyborów prezydenckich nie działa w taki sposób²²⁵. Zehna atakował Soaresa na poziomie osobistym, ta personalna wrogość nie została odwzajemniona przez Soaresa mimo politycznych różnic między kandydatami, co spotkało się z przychylnością ze strony opinii publicznej²²⁶. Kolejna debata miała miejsce 9 stycznia,

²²⁵ M. Soares, *Intervenções 9*, Lisboa 1985, s. 351-402

²²⁶ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op.cit., s. 282

w telewizyjnym studio spotkali się Freitas do Amaral i Soares, który wypowiadał się w sposób bardzo umiarkowany nie chcąc odstraszyć od siebie wyborców centrowych²²⁷.

Decydujące dla zwycięstwa Soaresa nad innymi kandydatami reprezentującymi lewą stronę sceny politycznej były wydarzenia z 15 stycznia w miejscowości Marinha Grande, gdzie udał się z wizytą kandydat na prezydenta. Mieszkańcy tej miejscowości dotkliwie odczuwali skutki restrykcyjnej polityki prowadzonej przez rząd Soaresa, stąd też powitanie kandydata na prezydenta było bardzo szorstkie. Zaplecze polityczne Soaresa odradzało mu wizytę w Marinha Grande, jeden z lokalnych działaczy PS, który obserwował tłum czekający na Soaresa powiedział, że najlepsze co może zrobić kandydat na prezydenta to zawrócić, bo jeśli „Mário Soares przybędzie do Marinha Grande to będzie martwy”²²⁸, jednak sam Soares nalegał na wizytę w tym miejscu. Rozwścieczony tłum powitał byłego premiera czarnymi flagami symbolizującymi głód mieszkańców, do którego doprowadzić miała restrykcyjna polityka oszczędnościowa jego rządu. Soares przedzierał się przez tłum (będąc atakowanym również fizycznie) do jednej z lokalnych fabryk, w której miał spotkanie i gdzie już czekały na niego kamery telewizyjne i dziennikarze. W emocjonalnym wywiadzie Soares oświadczył między innymi, że fabryki nie były nigdy własnością komunistów z Moskwy (takie zarzuty padały ze strony tłumu) oraz, że Portugalia jest wolnym krajem. Zdarzenie to pokazało, że Soares ma dar przekuwania nawet tak trudnych sytuacji na swoją korzyść, dzięki nieunikaniu konfrontacji z rozgoryczonym społeczeństwem i dzięki odpowiednio dobranym słowom podczas przemawiania do mas. Incydent w Marinha Grande nie tylko nadał kampanii Soaresa nowy impuls, lecz także zniszczył wizerunek byłego premiera jako kandydata wspieranego przez PCP. Sam Soares uznawał to wydarzenie za pewnego rodzaju przełom w kampanii, co przyznał w jednym z wywiadów: „W czasie kampanii trafiałem do miast o sympatiach jednoznacznie komunistycznych. W jednym z nich próbowano mnie pobić, obrzucono licznymi przedmiotami, ja stawiałem czoła i wywiązała się bójka. To mi dało impuls do walki”²²⁹. Kilka dni po wizycie Soaresa w Marinha Grande z wizytą tam udał się także Freitas do Amaral, który spotkał się z takim samym przyjęciem przez tłum jak były premier. W przeciwieństwie do Soaresa, postanowił w ostatniej chwili zawrócić i uniknąć konfrontacji z tłumem, co oceniono jako przejaw słabości z jego strony.

Wybory prezydenckie przeprowadzono 26 stycznia 1986 r., w pierwszej turze głosowania Freitas do Amaral zdobył 46,31% głosów, natomiast Mário Soares osiągnął wynik

²²⁷ Ibidem

²²⁸ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op.cit., s. 288

²²⁹ A. Michnik, *Portugalia. Mario Soares*, wywiad z prezydentem Soaresem przeprowadzony w czerwcu 1992 r., www.wyborcza.pl

25,43%. Salgado Zenha zebrał 20,88% głosów a na Lourdes Pintasilgo głosowało niewiele ponad 7% wyborców. Druga tura głosowania była przewidziana na 16 lutego. Kluczem do zwycięstwa Soaresa miało być zdobycie większości lewicowych głosów. Nowa strategia wyborcza Soaresa musiała być dokładnie przemyślana, ponieważ ważne było to, aby nie odstraszyć elektoratu centrowego, ale jednocześnie istniała konieczność pozyskania wyborców lewicowych. Po porażce w pierwszej turze głosowania, zarówno Salgado Zenha jak i Pintasilgo wezwali swoich wyborców do głosowania na Soaresa. Istotne było stanowisko PCP – Cunhal wyraźnie wezwał swoich zwolenników do głosowania na Soaresa jako wybranie „mniejszego zła”²³⁰. Soares wspomina te wydarzenia następująco: „W pierwszej turze dostałem 25 proc. głosów, 20 proc. dostał kandydat partii socjalistycznej popierany przez komunistów, a 42 proc. kandydat prawicy. Trzy tygodnie dzieliły obie tury. Cunhal zwołał specjalny kongres partii, by odwołać ustalenia poprzedniego. Już wołał mnie niż kandydata prawicy. Alvaro Cunhal swój występ w telewizji zaczął od słów: „*Nie powinniśmy głosować na Soaresa, on jest naszym wrogiem*. Po czym wziął do ręki kartę do głosowania, na której widniały zdjęcia kandydatów i powiedział: *Trzeba zasłonić to zdjęcie ręką* (i zasłonił moje zdjęcie), *a następnie głosować przeciwko kandydatowi prawicy* (i tu zakreślił krzyżyk pod moim zasłoniętym zdjęciem). Ja nigdy z nim nie negocjowałem przejęcia głosów komunistów. Mówiłem tylko: *Nie pytam osób, które na mnie głosują, jakie mają poglądy polityczne*”²³¹.

Historycznym momentem była debata telewizyjna między Mário Soaresem i Diogo Freitas do Amaralem, która miała miejsce 4 lutego 1986 r. Dyskusja była zdecydowanie zdominowana przez Soaresa, w komentarzach pojawiających się po debacie dominowało określenie "masakra polityczna". Warto przywołać w tym miejscu pewien paradoks portugalskiej polityki zauważony przez Thomasa Bruneau i Alexandra Macleoda²³². Otóż obaj politycy, którzy toczyli zacieklą walkę o prezydenturę w 1986 r., w trakcie debaty nad rewizją konstytucji w 1982 r. równie zaciekle walczyli o zmniejszenie władzy prezydenta. Cztery lata potem obaj starali się o tę pozycję bardziej niż o dający większą władzę urząd premiera. Jak uzasadniają autorzy, powodem tej zdecydowanej zmiany stosunku obu polityków do urzędu prezydenta był prawdopodobnie fakt, że zarówno Soares, jak i Freitas do Amaral liczyli na wykorzystanie swych byłych powiązań partyjnych oraz dotychczasowego

²³⁰ M. Soares, *Intervenções* 8, Lisboa 1994, s.395-399

²³¹ A. Michnik, *Portugalia. Mario Soares*, wywiad z prezydentem Soaresem przeprowadzony w czerwcu 1992 r., www.wyborcza.pl

²³² T.C. Bruneau, A. Macleod, *Politics in Contemporary Portugal...*, op. cit., s. 198-213

doświadczenia w życiu publicznym na wpływanie na politykę, mając jednocześnie nadzieję na znajdowanie większości parlamentarnej, która pokrywałaby się z ich naturalnym poparciem. Ponadto prezydentura jest pozycją bardziej stabilną w porównaniu z urzędem premiera, co stanowi dla jej posiadacza niewątpliwą zaletę w systemie politycznym²³³.

W drugiej turze głosowania Soares wygrał z niewielką przewagą zyskując 51,18% poparcia. Gdy zostały opublikowane oficjalne wyniki, Soares wygłosił pierwsze przemówienie w roli prezydenta-elekta próbując zrównoważyć polaryzację polityczną, która była forsowana w trakcie kampanii wyborczej. Członkowie poszczególnych partii politycznych byli zaskoczeni taką postawą, gdyż większość spodziewała się, iż Soares zdymisjonuje rząd i rozwiąże parlament tuż po wyborach²³⁴.

Przed oficjalnym zaprzysiężeniem Soares wykonał serię symbolicznych gestów mających na celu pokazanie, że widzi siebie jako prezydenta wszystkich Portugalczyków. Przykładem jest wizyta Soaresa w domu kilku starszych, ubogich kobiet w miejscowości Guarda, które odwiedził podczas swojej kampanii wyborczej. Wtedy to obok obrazów świętych, kobiety położyły fotografię Soaresa, który obiecał im, że powróci, jeśli wygra wybory. Tym symbolicznym gestem Soares chciał pokazać, że nie zapomina o najuboższych.

Reelekcja Soaresa w 1991 r. nastąpiła w zdecydowanie mniej dramatycznych okolicznościach niż wybór na pierwszą kadencję, co znajduje odzwierciedlenie w wynikach wyborów: Soares zdobył aż 70,35% głosów już w pierwszej turze wyborów. Przez długi czas nie było pewne, czy Soares zdecyduje się na powtórne kandydowanie na najwyższy urząd w państwie. W 1990 r. Soares często wyrażał swoje wątpliwości w tej kwestii, ocena jego pierwszej kadencji była raczej pozytywna i wątpił, aby druga kadencja przyniosła jego osobie dodatkowe profity. Decyzja dotycząca ponownego ubiegania się o prezydenturę została podjęta przez Soaresa za namowami czynionymi przez polityków, którzy przekonywali prezydenta, że potrzeba jego wpływu na życie polityczne jest większa niż kiedykolwiek wcześniej, co było spowodowane nadchodzącym kryzysem gospodarczym w kraju. Soares dostrzegł w ponownym ubieganiu się o prezydenturę swój obowiązek²³⁵. Jeszcze przed reelekcją, Soares był namawiany przez swoich zwolenników, aby wprowadzić takie zmiany w konstytucji, dzięki którym możliwa byłaby kolejna, trzecia elekcja. Soares jednak jednoznacznie odrzucił taki pomysł, argumentując, iż dziesięć lat w polityce ma niemal

²³³ T.C. Bruneau, A. Macleod, *Politics in Contemporary Portugal...*, op. cit., s. 198-213

²³⁴ R. Sequeira, *Mário Soares...*, op.cit., s. 60

²³⁵ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 219

epokowe znaczenie i jeśli stworzona zostałaby możliwość trzeciej kadencji głowy państwa to istniałoby ryzyko przemiany ustroju w monarchię²³⁶.

Socjaldemokraci, na wniosek Cavaco Silvy, ogłosili swoje poparcie dla reelekcji Soaresa w marcu 1990 r. Decyzja ta została podjęta bez konsultacji z samym zainteresowanym, ruch ten stanowił strategiczne posunięcie Cavaco Silvy, bowiem reelekcja Soaresa wydawała się czymś oczywistym i przesądzonym. Zarówno Soares jak i Cavaco Silva wiedzieli, że Soaresowi nie jest potrzebne wsparcie ze strony PSD do wygranej w wyborach. Dając Soaresowi swoje poparcie, partia ustawiła się w bezpiecznej pozycji ugrupowania wspierającego zwycięskiego kandydata. Cavaco Silva wyjaśnił fakt udzielenia poparcia Soaresowi tym, że współpraca z nim podczas pierwszej kadencji przebiegała harmonijnie. Później Cavaco Silva przyznał, że priorytetem dla PSD było uzyskanie bezwzględnej większości głosów w wyborach parlamentarnych w październiku 1991 r. a wystawienie w wyborach prezydenckich własnego kandydata, który odniósłby klęskę narażało ten cel na duże ryzyko²³⁷.

7.3 *Magistratura de influência* – „urząd wpływu”

Określeniem, które oddaje styl prezydentury Soaresa jest *magistratura de influência*, czyli “urząd wpływu”. To forma działania głowy państwa w oparciu o dyskretne, lecz ciągłe i uważne monitorowanie polityki krajowej tworzonej przez parlament, wpływanie poprzez mediacje między wszystkimi siłami politycznymi na poszukiwanie najefektywniejszych rozwiązań. Pojęcie “urząd wpływu” koresponduje z funkcją prezydenta jako arbitra, moderatora, “instancji odwoławczej”²³⁸. Sam Soares pojmował “urząd wpływu” jako działanie prezydenta, który ze względu na swe kompetencje może głęboko oddziaływać na społeczeństwo i na państwo, łagodząc napięcia i podziały oraz tworząc potrzebny konsensus narodowy. Jak zaznaczał jednak Soares działań tych nie można mylić z nieustannym, bezpośrednim ingerowaniem głowy państwa w działalność rządu i parlamentu, prezydent powinien interweniować tylko w sytuacjach kryzysu politycznego²³⁹.

Sytuacja na scenie politycznej w Portugalii sprawiła, że już od samego początku sprawowania urzędu prezydenta Soares mógł pokazać, co w praktyce oznacza dla niego

²³⁶ M. Soares, *Intervenções* 8, Lisboa 1994, s. 29

²³⁷ A.C. Silva, *Autobiografia Política. Os anos de governo em maioria*, Lisboa 2004, s. 403

²³⁸ M. Braga de Cruz, *O Presidente da República...*, op.cit., s.257

²³⁹ Ibidem

pełnienie funkcji moderatora życia politycznego będącego jednocześnie gwarantem stabilizacji i spokoju.

Gdy Soares obejmował urząd prezydenta w lutym 1986 r., funkcję premiera sprawował socjaldemokrata Anibal Cavaco Silva, który w wyniku wyborów parlamentarnych jesienią 1985 r. stworzył rząd mniejszościowy. Mimo, że w takiej sytuacji prezydent ma prawo do rozwiązania parlamentu i rozpisania przedterminowych wyborów, Soares zdecydował się na współpracę z mniejszościowym rządem prawicowym Cavaco Silvy, próbując w ten sposób ustabilizować sytuację w państwie (było wielce prawdopodobne, że nowe wybory nie przyniosłyby jednoznacznego rozstrzygnięcia). Kohabitacja między prezydentem i premierem wywodzącymi się z dwóch przeciwnych obozów politycznych przebiegała początkowo imponująco. Działania podejmowane przez Soaresa de facto wzmacniały parlamentarną pozycję premiera i rządu. Tak było na przykład w sytuacji gdy prezydent zawetował ustawę o radiofonii przyjętą w parlamencie głosami opozycji (prezydent mógł też skierować ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, jednak biorąc na siebie pełną odpowiedzialność i wetując ustawę, wobec której przeciwny był też rząd, Soares wystąpił w roli arbitra i rozstrzygnął spór parlamentarny). Podobnie było w sprawie nowego uregulowania statusu autonomicznego Azorów. Jak zauważa Łabno-Jabłońska, obie te sytuacje były tak naprawdę wystąpieniem Soaresa przeciwko partiom lewicowym, a więc jednocześnie przeciwko większości, której głosami został wybrany na urząd prezydenta²⁴⁰. Jednocześnie autorka podkreśla, że prezydent nie cofał się przed bezpośrednim działaniem politycznym i swoją funkcję gwaranta regularnego funkcjonowania demokratycznych instytucji pojmował nie jako ograniczenie do interwencji w sytuacji kryzysu rządowego, lecz jako możliwość stymulowania relacji między rządem i parlamentem.

Przykładem interwencji głowy państwa w sytuacji kryzysu politycznego był rok 1987, kiedy to doszło do przedterminowego rozwiązania parlamentu. Tuż przed planowaną wizytą prezydenta w Brazylii, Hermínio Martinho (PRD) poinformował Soaresa, że jego partia zamierza złożyć w parlamencie wnioski o wotum nieufności dla mniejszościowego rządu Cavaco Silvy. Było to o tyle zaskakujące, że ówczesny rząd cieszył się poparciem ze strony społeczeństwa i jego działalność była oceniana pozytywnie. Soares odradzał zatem takie posunięcie i poinformował o planowanych działaniach ze strony PRD zarówno premiera Cavaco Silvę, jak i Vitora Constâncio, lidera opozycyjnej PS. W rzeczywistości to Cavaco Silva sprowokował swoich oponentów politycznych do złożenia wniosku o wotum nieufności

²⁴⁰ A. Łabno-Jabłońska, *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta w Portugalii...*, op. cit., s. 198

dla rządu licząc na to, że po przegranym przez rząd głosowaniu prezydent zdecyduje się roz�isać przedterminowe wybory. Kalkulacje polityczne Cavaco Silvy i jego zaplecza politycznego zakładały, iż w przypadku nowych wyborów PSD ma szansę na stworzenia rządu większościowego, na co wskazywały sondaże poparcia dla socjaldemokratów. Constâncio jako pierwszy uznał inicjatywę PRD za nieodpowiedzialną. Choć początkowe reakcje ze strony PS pozwalały Soaresowi przypuszczać, że socjaliści będą głosować przeciwko wnioskowi, atmosfera wewnątrz partii uległa zmianie i w konsekwencji posłowie PS głosowali za wnioskiem o wotum nieufności wobec rządu. Istnieją dwa możliwe wyjaśnienia dla zmiany decyzji podjętej przez PS – socjaliści byli przekonani, że wspólnie z PRD i PCP zdobędą większość parlamentarną i w tym upatrywali szansy na stworzenie własnego koalicyjnego rządu lub też członkami partii PS kierowało przekonanie, iż rząd mniejszościowy PSD nie potrwa długo²⁴¹.

Chociaż Soares zdawał sobie sprawę z tego, że w wyborach parlamentarnych największymi wygranymi będą socjaldemokraci, prezydent zdecydował się rozwiązać Zgromadzenie Republiki (28 kwietnia) i roz�isać nowe wybory prezentując się jako arbiter, który stoi ponad podziałami partyjnymi i działa w interesie obywateli.

W wyborach parlamentarnych przeprowadzonych 19 lipca 1987 r. PSD zdobyła większość w parlamencie uzyskując aż 50,2% głosów. Socjaliści zdobyli 22,2% głosów, trzecią siłę w parlamencie stanowiła Zjednoczona Koalicja Demokratyczna (*Coligação Democrática Unitária* – CDU) zawiązana między Portugalską Partią Komunistyczną i „Zielonymi” (*Os Verdes*). PRD uzyskała 4,9% poparcia a CDS 4,4%²⁴². Chociaż głosy wyborców oddawane były na partię, ogromne znaczenie dla popularności PSD miała osoba Cavaco Silvy. Procent głosów uzyskanych przez PSD był podobny do wyniku, jaki zdobył Soares w wyborach prezydenckich. Tą swoistą równowagą może być tłumaczony balans w stosunkach między szefem rządu a głową państwa podczas pierwszej kadencji Soaresa, kiedy to nie pojawił się żaden większy konflikt między oboma ośrodkami władzy. Jednakże bezwzględna większość, jaką posiadała PSD oznaczała też, że socjaldemokraci mogli rządzić praktycznie bez kontroli w parlamencie, co wyjaśnia dlaczego w trakcie drugiej kadencji na stanowisku prezydenta Soares coraz częściej uciekał się do wykorzystywania swej funkcji jako organu kontrolującego rząd, na przykład poprzez korzystanie z prawa weta. W trakcie jego pierwszej kadencji ten aspekt nie odegrał wielkiej roli, weta prezydenckie nie były częste. Podczas gdy w okresie pierwszej kadencji Soares nie zawetował dużej ilości

²⁴¹ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op.cit., s. 26

²⁴² www.cne.pt

projektów ustaw, sytuacja ta uległa zmianie po reelekcji. Efektywność stosowanego przez głowę państwa prawa weta nie wzrosła, ponieważ parlament był w stanie odrzucić je w głosowaniu, pozwalając na wejście w życie kolejnych aktów prawnych. Niemniej jednak, Soares przez wetowanie kolejnych projektów ustaw skutecznie realizował strategię budowania własnego wpływu politycznego: z powodu zgłaszania przez głowę państwa weta konkretnych projektów ustaw, media wykazywały każdorazowo duże zainteresowanie tematem, a to natomiast pozwalało na wyrażenie swojego stanowiska przez opozycję²⁴³. Rząd traktował kolejne weta zgłaszane przez prezydenta jako piętrzenie niepotrzebnych trudności, co tym bardziej deprymowało premiera i jego gabinet, że pokładano nadzieję na poparcie ze strony Soaresa dla wdrożenia wymagających i niepopularnych reform²⁴⁴. Co interesujące, te same zarzuty pojawiały się ze strony poprzednich rządów, w tym także gabinetu Soaresa, z tym, że w odniesieniu do osoby prezydenta Eanesa. Różnica jednak polegała na tym, że wcześniejsze gabinety nie dysponowały w parlamencie bezwzględną większością głosów, dzięki czemu Zgromadzenie mogło pełnić funkcję kontrolną wobec polityki rządu, a tym samym potrzeba ingerowania ze strony prezydenta była mniejsza. Z drugiej strony, prezydent Eanes faktycznie prowadził pewną grę polityczną, co zostało później potwierdzone przez założenie PRD, podczas gdy taki zarzut nie może być wysunięty w stronę Soaresa, gdyż brak na to dowodów w postaci konkretnych działań prezydenta. Warto również podkreślić, że Soares korzystał z prawa weta w przypadku tych projektów ustaw, w których miał rzeczywiste powody przypuszczać, że nie ma zasadności co do ich wejścia w życie.

Innym przykładem interwencji prezydenta Soaresa była sytuacja związana ze zmianą prawa pracy, co było jednym z priorytetów rządu tworzonego przez PSD, jako, że prawo związane z zatrudnieniem pracowników uchwalone tuż po wydarzeniach „rewolucji goździków” nie przystawało do realiów rynkowych Portugalii pod koniec lat osiemdziesiątych. Konieczna była liberalizacja przepisów prawnych zwłaszcza w kwestiach związanych ze zwolnieniami pracowników, w czym partia rządząca upatrywała bariery we wzmacnianiu konkurencyjności przedsiębiorstw i unowocześnianiu gospodarki, jak również tworzeniu nowych miejsc pracy. W lutym 1988 r. rząd przedstawił projekt ustawy. Opór ze strony społecznej był większy niż się spodziewano – dwa największe związki zawodowe w kraju zorganizowały w marcu strajk generalny, pierwszy raz w swej historii²⁴⁵. Rząd nie

²⁴³ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 273

²⁴⁴ A.C. Silva, *Autobiografia Política. Os anos de governo em maioria*, Lisboa 2004, s. 416

²⁴⁵ *Ibidem*, s. 57

zareagował w żaden sposób na te protesty. Prezydent Soares zdecydował się skierować projekt ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, który w kwietniu uznał część zapisów za niekonstytucyjne. Ponieważ decyzja została podjęta przez sędziów niejednomyślnie, rząd oskarżył Trybunał Konstytucyjny o to, że wykazuje się ideologiczną stronniczością. Cavaco Silva zwrócił się z przemówieniem do narodu za pośrednictwem telewizji podkreślając dramaturgię całej sytuacji i przekonując, iż decyzja podjęta przez sędziów stanowi przeszkodę dla rozwoju kraju, premier przekonywał, że Portugalia potrzebuje reform i że rząd jest na dobrej drodze do ich realizacji²⁴⁶. Celem tego wystąpienia szefa rządu było uzyskanie poparcia społeczeństwa w kontekście przeprowadzonego przez związki zawodowe strajku generalnego i próba wywarcia pewnego rodzaju presji społecznej względem Trybunału Konstytucyjnego o mniej restrykcyjne odczytywanie konstytucyjności ustaw w przyszłości z uwagi na fakt, że rząd spodziewał się zwiększonej aktywności prezydenta w zakresie odsyłania ustaw do Trybunału. Z niewielkimi zmianami, ustawa została przyjęta przez parlament 20 lipca 1988 r.

Kolejnym projektem ustawy zawetowanym przez prezydenta Soaresa w 1993 r. był projekt regulujący prawo azylu i dotyczący przyznawania statusu uchodźcy. W komunikacie skierowanym do parlamentu, Soares podkreślił, iż wielu obywateli Portugalii musiało korzystać z prawa do azylu u wolnych narodów w czasie dyktatury Salazara i nadszedł czas na to, aby Portugalia okazała swoją solidarność z obywatelami innych państw, którzy znaleźli się w podobnym położeniu. Mimo, że w kompetencjach prezydenta nie leżało zaproponowanie konkretnych rozwiązań, Soares wskazał dwa aspekty projektu ustawy, które jego zdaniem powinny zostać poddane rewizji: usunięcie zapisu dotyczącego przyznawania prawa do azylu z przyczyn humanitarnych (który mógłby być udzielany także z przyczyn politycznych) oraz zmniejszenie podstawowych gwarancji dla uchodźców w sprawach prawnych²⁴⁷. Coraz większy napływ uchodźców wymagał natychmiastowych działań. W wielu przypadkach, azyl był wykorzystywany jako pretekst dla imigracji ekonomicznej, zarobkowej a nie z powodu prześladowań politycznych. Fala emigracji z Afryki i Europy Wschodniej stawała się jeszcze większym wyzwaniem dla Portugalii po tym jak w innych krajach europejskich, takich jak Niemcy czy Francja, wprowadzono liczne restrykcje w kwestii przepisów prawnych dotyczących uchodźstwa i imigracji. Konieczne było więc wprowadzenie w Portugalii własnych środków ograniczających napływ uchodźców

²⁴⁶ A.C. Silva, *Autobiografia Política. Os anos de governo em maioria*, Lisboa 2004, s. 63

²⁴⁷ M. Soares, *Intervenções 8*, Lisboa 1994, s.503-505

i imigrantów, aby uniknąć drastycznych efektów tego zjawiska²⁴⁸. Portugalia nie była w stanie opanować takiego napływu imigrantów, jaki można było zaobserwować chociażby we wzroście liczby mieszkańców slumsów w okolicach Lizbony i Porto. Po pierwsze, większość mieszkańców slumsów dotychczas pochodziła z Afryki, jednak od zakończenia zimnej wojny, slumsy stały się coraz bardziej zdominowane przez imigrantów z Europy Wschodniej. Po wprowadzeniu przez parlament stosownych zmian w projekcie ustawy, Soares podpisał ją, mimo, że poprawiona wersja ustawy nie zawierała wszystkich obostrzeń sugerowanych przez prezydenta²⁴⁹.

Podsumowując, używane w odniesieniu do prezydentury Soaresa określenie „urzędu wpływu” nawiązuje do skutecznych działań podejmowanych przez prezydenta, które miały wpływ na kształt polityki krajowej. *Magistratura de influência*, ściśle powiązana z funkcją prezydenta jako moderatora życia politycznego, polegała głównie na wpływaniu poprzez mediacje między wszystkimi siłami politycznymi na poszukiwanie najefektywniejszych rozwiązań politycznych. Ideą „urzędu wpływu” nie było włączanie się głowy państwa w bieżący tok wydarzeń, a jedynie ingerowanie tam, gdzie działanie prezydenta mogłoby stymulować stosunki pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą. Najistotniejszą sytuacją, odnoszącą się do „urzędu wpływu” były działania prezydenta Soaresa podjęte w obliczu kryzysu politycznego w 1987 r. Prezydent stanął przed koniecznością rozwiązania parlamentu i rozpisania nowych wyborów lub też powołania nowego rządu opartego na dotychczasowej opozycji. Soares zdecydował się rozwiązać dotychczasowy parlament i ogłosić przedterminowe wybory, w których partia Cavaco Silvy uzyskała bezwzględną większość w parlamencie. W trakcie drugiej kadencji prezydenta Soaresa „urząd wpływu” zyskał inny charakter poprzez wielokrotnie stosowane przez głowę państwa prawo weta w stosunku do projektów ustaw proponowanych przez rząd – w tym kontekście *magistratura de influência* stanowiła narzędzie do równoważenia samodzielnych rządów socjaldemokratów.

²⁴⁸ A.C. Silva, *Autobiografia Política. Os anos de governo em maioria*, Lisboa 2004, s. 420

²⁴⁹ M. Soares, Mário, *Intervenções* 8, Lisboa 1994, s.567-573

7.4 *Presidência aberta* – „prezydentura otwarta”

Soares wprowadził szereg innowacyjnych rozwiązań związanych z urzędem prezydenta, które nie zostały zapisane w konstytucji, jednak sprawiały one, że praca głowy państwa była bardziej przejrzysta i skuteczna. Pierwszym rozwiązaniem, które zaimplementował Soares było wydanie serii książek *Intervenções* (każdego roku prezydentury publikowano kolejną książkę), które dokumentowały najważniejsze przemowy głowy państwa. Celem tych publikacji było pokazanie, że prezydent bierze odpowiedzialność za swoje słowa oraz zwiększenie przejrzystości działań głowy państwa²⁵⁰.

Jednakże to, czym Soares zapisał się najwyraźniej w historii swej prezydentury było stworzenie tzw. „prezydentury otwartej” (*presidência aberta*), instrumentu komunikacji i wywierania wpływu, który stał się nieodłączną częścią sprawowania urzędu prezydenta. Pomysł na „prezydenturę otwartą” pojawił się w trakcie kampanii wyborczej, podczas której Soares spotykał się z obywatelami i poznawał ich problemy i potrzeby. Z tego doświadczenia zrodziło się u Soaresa postanowienie o pozostaniu prezydentem dostępnym dla ludzi. Kiedy Soares po raz pierwszy ogłosił swój pomysł „prezydentury otwartej” nie został on przyjęty entuzjastycznie, co było spowodowane obawami, jakie wiązały się z prezydenturą Eanesa, który częstokroć atakował rząd w prowokacyjnych wystąpieniach przeciwko władzy wykonawczej. Niemniej jednak, Soares postanowił kontynuować ideę „prezydentury otwartej”, pokazując, iż celem tego rodzaju działań nie jest prowokowanie konfliktów z rządem, ale zbliżenie do realiów panujących w kraju i stworzenie obywatelom możliwości wyrażenia własnej woli w najważniejszych dla nich kwestiach²⁵¹. W okresie przygotowań do pierwszej wizyty w ramach „prezydentury otwartej” Soares poinformował premiera o swoich intencjach i oświadczył, że będzie włączał w ten proces wszystkie partie polityczne i partnerów społecznych w równym stopniu.

Wizyty organizowane w ramach „prezydentury otwartej” nawiązywały w pewnym sensie do dawnych podróży królewskich, głowa państwa przebywała w określonym miejscu przez określony czas, zachęcając do udziału w takiej wizycie również innych przedstawicieli władz (premiera, członków Rady Państwa, lobbystów itp.). Na zakończenie danej wizyty w ramach „prezydentury otwartej” urządzano uroczystą kolację, na którą zapraszano wiele znanych osobistości pochodzących z danego regionu. Ze względu na ogromne zainteresowanie mediów takimi wizytami prezydenta, miejscowość, którą odwiedzała głowa

²⁵⁰ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op.cit., s. 71

²⁵¹ *Ibidem*

państwa stawała się w tym czasie centrum wydarzeń politycznych. Miało to tym większe znaczenie, że na co dzień zarówno działania polityczne, jak i gospodarcze były silnie scentralizowane, dlatego też zainteresowanie mediów regionami, w których przebywał prezydent z wizytą w ramach „prezydentury otwartej” dawało im znaczący impuls do rozwoju. Soares odwiedzał dany region nie tylko po to, aby zwrócić uwagę na jego problemy i promować dialog między władzami regionalnymi i rządem, ale również w celu nawiązania bezpośredniego kontaktu z obywatelami, pogłębiając komunikację między politykami i zwykłymi mieszkańcami kraju. Soares stworzył narzędzie działalności prezydenta, które nie było określone w konstytucji, ale niosło ze sobą wielki potencjał.

Pierwsza wizyta prezydenta w ramach „prezydentury otwartej” miała miejsce od 16 do 25 września 1986 r. w miejscowości Guimarães. Wybór tego miejsca nie był przypadkowy, gdyż Guimarães było pierwszą stolicą Portugalii, miasto to ma też ogromne znaczenie historyczne i symboliczne (zwane jest „kolebką Portugalii”). Wizyta prezydenta w Guimarães była oceniana bardzo pozytywnie, po tym wydarzeniu Soares został poproszony o przeprowadzenie podobnych spotkań w innych regionach. Ze względu na sukces pierwszej wizyty w ramach „prezydentury otwartej”, jak i wielki potencjał kolejnych tego typu spotkań, Soares postanowił rozszerzyć ten instrument wpływu.

W trakcie pierwszej kadencji, Soares odwiedził takie miejscowości jak: Bragança (luty 1987 r.), Beja i Évora (październik 1987 r.), Guarda (marzec 1988 r.), Portalegre (marzec 1989 r.), Azory (czerwiec 1989 r.) i Coimbra (lipiec 1990 r.). W lipcu 1988 r. miała miejsce wyjątkowa w swej formie wizyta Soaresa w ramach „prezydentury otwartej”, bowiem zorganizowano rejs wzdłuż rzeki Douro. Prezydent na cele swych wizyt zawsze świadomie wybierał biedne regiony kraju, odwiedzał miejscowości, w których potrzeby i problemy zwykłych ludzi były największe. W ten sposób uwaga mediów i pozostałych mieszkańców kraju była kierowana na problemy danego regionu. Ponadto, wizyty prezydenta w poszczególnych miejscowościach w ramach „prezydentury otwartej” były skoncentrowane wokół konkretnego tematu, takiego jak np. ochrona przyrody lub edukacja. Soares zebrał wokół siebie zespół specjalistów i aranżował spotkania między nimi a poszczególnymi ministrami w celu przygotowania wizyt w ramach „prezydentury otwartej”. W pewnym sensie, te systematyczne wizyty głowy państwa w różnych regionach funkcjonowały jako lobby w imieniu narodu.

W drugiej kadencji, Soares odbył tylko trzy spotkania w ramach „prezydentury otwartej”: w miejscowości Viana do Castelo (od 19 do 28 września 1992 r.), w obszarze metropolitalnym Lizbony (od 30 stycznia do 14 lutego 1994 r.) oraz wizyta objazdowa po

całym kraju dotycząca problemu ochrony środowiska i jakości życia (od 4 do 21 kwietnia 1994 r.). Co ciekawe, Soares nie przeprowadził więcej wizyt w ramach „prezydentury otwartej” po styczniu 1995 r., kiedy to Cavaco Silva ogłosił wycofanie się z komitetu wykonawczego partii, choć było wiele zapytań i próśb o tego typu spotkania z głową państwa. Okoliczność ta może sugerować, że wizyty w ramach „prezydentury otwartej” w rzeczywistości przekształciły się w instrument skierowany przeciwko rządowi Cavaco Silvy. Mimo, że w trakcie drugiej kadencji Soares zrealizował zdecydowanie mniej wizyt w ramach „prezydentury otwartej” niż w pierwszej kadencji, ich wpływ był większy, tematy bardziej krytyczne i odpowiedzialność za problemy mieszkańców przypisywana rządowi zdecydowanie bardziej dotkliwa. To wynikało nie tylko z powodu zmiany w działaniu Soaresa, ale przede wszystkim przyczyną była zmiana problemów w kraju i pogorszenie się sytuacji społeczeństwa – w trakcie pierwszego okresu rządów PSD gospodarka ożywiła się z powodu zastrzyku środków z Unii Europejskiej (jak również dzięki wcześniejszej polityce oszczędnościowej). Rząd PSD finansował głównie inwestycje związane z rozbudową infrastruktury, jednocześnie zaniedbując tak ważne sektory jak edukacja, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo. Soares wielokrotnie nawoływał rząd do zwrócenia uwagi na pogarszającą się sytuację społeczną w kraju jeszcze przed wyborami parlamentarnymi w 1991 r., jednak negatywne skutki polityki rządu nie były jak dotąd dotkliwie odczuwalne przez mieszkańców, co doprowadziło do kolejnej wygranej PSD, która ponownie zdobyła bezwzględną większość głosów. Ze względu na fakt, że rząd zignorował problemy dotyczące społeczeństwa, Soares niejako oddał głos obywatelom do wyrażenia ich niezadowolenia w ramach spotkań „prezydentury otwartej”.

Chociaż główną cechą „prezydentury otwartej” miała być integracja wszystkich partii politycznych, krytyka z ich strony względem tej aktywności prezydenta była wyraźna – Soares był oskarżany o obdarzanie szczególnymi względami PSD, zwłaszcza, gdy konsekwentnie działał zgodnie z polityką prowadzoną przez rząd (np. podczas wizyty na Azorach). Z drugiej strony, prezydent był oskarżany o prowadzenie gry z lewicą, gdy akcentował problem deficytu budżetowego przypisywanego zaniedbaniom ze strony rządu, co miało miejsce podczas wizyty w ramach „prezydentury otwartej” w Lizbonie²⁵².

Wizytą Soaresa w ramach „prezydentury otwartej”, która miała wyjątkowy przebieg i znaczenie była wizyta na Azorach w 1989 r. Archipelag Azorów to autonomiczny region,

²⁵² R. Sequeira, *Mário Soares...*, op. cit., s. 71-74

a niezgoda między rządem regionalnym i krajowym narastała z tego względu, iż rząd regionalny dążył do zwiększenia autonomii co oczywiście spotkało się z niechęcią ze strony władz krajowych. Podczas wizyty na Azorach, prezydent odwiedził 9 wysp, każdorazowo towarzyszył mu prezydent lokalnego rządu Mota Amaral. Najważniejszym celem wizyty było stworzenie możliwości dialogu między władzami regionu i władzami krajowymi, aby poznały bliżej swoje potrzeby i oczekiwania. Oryginalny charakter Azorów wynika z faktu, iż region ten reprezentuje różną, a jednocześnie portugalską przestrzeń kulturową będącą efektem izolacji Azorów od kontynentu przez ponad 500 lat, w którym to okresie mieszkańcy wysp stworzyli własny sposób myślenia, życia i praktykowania religii²⁵³. Soares realizował swoją wizytę na Azorach w ramach „prezydentury otwartej” koncentrując się na trzech najistotniejszych według niego kwestiach – autonomii, osobliwości regionu i solidarności. Prezydent zdefiniował autonomię regionu w zakresie koncepcji politycznej dla Azorów wyznaczonej w ramach obowiązującej konstytucji. Poprzez osobliwość regionu miał na myśli nie tylko aspekt geograficzny wraz z ogromną różnorodnością wewnętrzną, lecz także wymiar historyczny, w ramach którego Azory stały się produktem izolacji i stworzenia własnej tożsamości kulturowej. Natomiast solidarność została zdefiniowana przez prezydenta jako jedność narodowa stworzona do skorygowania asymetrii regionalnych²⁵⁴. Wizyta Soaresa na wyspie Corvo, zamieszkiwanej przez nie więcej niż 300 mieszkańców, była wyjątkowa chociażby z tego względu na to, że prezydent kraju odwiedził wyspę pierwszy raz w historii. Zakwaterowanie głowy państwa stanowił zwykły dom starszego mężczyzny, mieszkańca wyspy. To właśnie podczas pobytu na wyspie Corvo Soares wygłosił przemówienie, które uznawane jest za jedno z najbardziej emocjonalnych wystąpień podczas jego prezydentury. Przesłanie dotyczące solidarności było skierowane do wszystkich zmarginalizowanych i pokrzywdzonych przez los obywateli i zostało przyjęte z wielkim wzruszeniem przez lokalną ludność²⁵⁵. W tym przemówieniu Soares opisywał i podkreślał izolację oraz brak perspektyw mieszkańców Azorów, którzy z jednej strony powinni odczuwać solidarność ze strony pozostałej części narodu, a z drugiej strony powinni być traktowani jako wzór w zakresie ogromnego optymizmu i chęci do podejmowania ciężkiej pracy.

Wizyta Soaresa na Azorach w ramach „prezydentury otwartej” przyniosła wymierne rezultaty. Mota Amaral dostrzegł w prezydencie nie swojego oponenta, a sojusznika. Autonomia regionu została jasno określona przez pryzmat interesu narodowego, który

²⁵³ M. Soares, *Intervenções 4*, s.119-228

²⁵⁴ Ibidem, s. 122

²⁵⁵ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s.82

uwzględniać miał interesy wszystkich frakcji, w duchu solidarności i poszanowania specyfiki regionalnej jako wartości niezbędnych do zbudowania porozumienia. Soares konsekwentnie utrzymywał pozycję odpowiadającą stanowisku rządu krajowego i zakończył grę polityczną z okresu prezydentury Eanesa, kiedy to rząd regionalny szukał wsparcia albo ze strony prezydenta, albo ze strony rządu, co powodowało, że działały one często przeciwko sobie. W odniesieniu do kwestii autonomii, Soares nigdy nie dopuścił do sytuacji, aby powstała najmniejsza choćby rozbieżność między jego stanowiskiem a stanowiskiem rządu²⁵⁶. Wynikiem wizyty prezydenta na Azorach było określenie na nowo relacji między regionem a resztą kraju, jako "spokojnej autonomii"²⁵⁷. Soares zaznaczył, iż konsolidacja autonomii może zostać osiągnięta tylko poprzez trwały dialog. W przemowie wygłoszonej na zakończenie pobytu Soares podziękował mediom za ich wkład w nagłośnienie przebiegu wizyty, dzięki czemu naród mógł się zapoznać z rzeczywistymi problemami mieszkańców Azorów²⁵⁸.

Wizytą, która w ramach „prezydentury otwartej” Soaresa skupiła największą uwagę mediów i uruchomiła lawinę komentarzy była wizyta w obszarze metropolitalnym stolicy Portugalii w 1993 r. Spotkanie ukazywało ciemną stronę portugalskiej rzeczywistości, która stała w jawnej sprzeczności do "demokracji sukcesu" promowanej przez ówczesny rząd. W okresie od 30 stycznia do 14 lutego prezydent Soares pokazał obywatelom kraju realia slumsów, gett społecznych i skrajnego ubóstwa w okolicach stolicy, które przez znaczną część mieszkańców Portugalii były niezauważane i które były zignorowane przez rząd²⁵⁹. Część działaczy partii rządzącej zarzucała prezydentowi, że prezentuje on obywatelom sztuczny obraz rzeczywistości ukazując tylko pewien wycinek społeczeństwa, manipulując przy tym przekazem medialnym, w celu zdyskredytowania wiarygodności i osiągnięć rządu²⁶⁰. Należy jednak zauważyć, że zarzut, jakoby wizyta Soaresa w okolicach Lizbony w ramach „prezydentury otwartej” kształtowała nierealny obraz społeczeństwa nie był uzasadniony, gdyż slumsy wokół stolicy istniały naprawdę i stawały się coraz większym wyzwaniem, którego państwo portugalskie nie było w stanie opanować. Slumsy powstały w następstwie „rewolucji goździków”, gdy masowo napływali do Portugalii imigranci z Afryki. Kraj nie był przygotowany na tak dużą liczbę imigrantów, więc ze względu na brak

²⁵⁶ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 83

²⁵⁷ M. Soares, *Intervenções 4*, op. cit., s.149-152

²⁵⁸ Ibidem

²⁵⁹ M. Soares, *Intervenções 8*, op. cit., s. 25

²⁶⁰ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 422

mieszkań, ludzie zaczęli się osiedlać w tzw. fawelach (z portug. *favelas*), gdzie domy budowano z najtańszych materiałów, często odzyskanych z innych domów i ze śmietnisk. W wyniku nędznych warunków społecznych w slumsach, pojawiły się ogromne problemy z narkotykami i przestępczością, które to nakręcały spiralę wykluczenia społecznego imigrantów. Nie tylko problem slumsów stanowił integralną część wizyty Soaresa w ramach „prezydentury otwartej” w obszarze metropolitarnym Lizbony, lecz również kwestia ubogich dzielnic w sąsiedztwie centrum stolicy, w których tysiące rodzin żyło w budynkach grożących zawaleniem się, bez kanalizacji i dostępu do ciepłej wody. Ponadto podczas tej wizyty Soares podniósł problem ponad 3000 osób bezdomnych w sąsiedztwie Lizbony, problem prostytucji ulicznej i przestępczości związanej z narkotykami.

W odpowiedzi na zarzuty ze strony PSD, które zawierały także pytanie o zasadność interwencji prezydenta w takie tematy, Soares argumentował, że tego rodzaju problemy nie zostaną rozwiązane poprzez ich ignorowanie. Prezydent przekonywał, że konieczne jest poznanie prawdziwego obrazu sytuacji, bez pomijania nieprzyjemnych czy niewygodnych szczegółów, co ma być instrumentem użytym względem rządu do zmobilizowania go do podjęcia odpowiednich działań naprawczych. Soares tłumaczył, że został wybrany na urząd głowy państwa przez naród i w służbie narodowi, dlatego jego obowiązkiem jest zwracać uwagę na kwestie bolesne dla społeczeństwa portugalskiego i pochylać się nad mieszkańcami kraju wykluczonymi społecznie. Soares przypominał również, że obejmując urząd prezydenta zadeklarował polityczną bezstronność, przyjęcie roli arbitra i moderatora, dlatego niegodziwe jest zarzucanie mu, że tak wrażliwe problemy społeczne stają się narzędziem rywalizacji między ośrodkiem władzy prezydenckiej i rządowej²⁶¹.

Rząd traktował działania głowy państwa podejmowane w ramach „prezydentury otwartej” z nieufnością, upatrywał w nich środek stworzony przez Soaresa do piętrenia trudności stronie rządowej i pole do ataków ze strony opozycji. Premier Cavaco Silva zazwyczaj przychylił się pozytywnie do wniosku prezydenta dotyczącego udziału w wizytach w ramach „prezydentury otwartej” poszczególnych ministrów. Jednakże dzień przed rozpoczęciem wizyty w Lizbonie i okolicach premier odwołał udział członków rządu w obawie, że staną się oni obiektem zmasowanego ataku przeciwko rządowi²⁶². Takie postępowanie okazało się największym możliwym błędem ze strony rządu. Społeczeństwo interpretowało nieobecność ministrów jako znak, że rząd nie jest w stanie zmierzyć się z problemami będącymi przedmiotem wizyty Soaresa w ramach „prezydentury otwartej” i jest

²⁶¹ M. Soares, *Intervenções* 8, op. cit., s. 26.

²⁶² A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 421-422

na te problemy obojętny. Jednak rząd znalazł się pod tak dużą presją po tej wizycie głowy państwa w ramach „prezydentury otwartej”, że już 9 marca przedstawił specjalny plan dotyczący naprawy sytuacji związanej ze slumsami w obszarach metropolitarnych Lizbony i Porto. Program przewidywał usunięcie prowizorycznych baraków i budowę mieszkań socjalnych, co wiązało się również ze stworzeniem nowych miejsc pracy. Soares zawetował projekt ustawy dotyczący programu opracowanego przez rząd i nakazał sprawdzenie konstytucyjności projektu. Trybunał Konstytucyjny nie potwierdził jednak wątpliwości zgłaszanych przez głowę państwa, co według rządu potwierdzało słuszność twierdzenia, że działania Soaresa są skierowane przeciwko rządowi poprzez celowe opóźnianie naprawy problemów²⁶³.

Do czasu objęcia urzędu prezydenta, Soares był przykładem typowego polityka partyjnego, jego nazwisko nierozdzielnie było związane z Partią Socjalistyczną, a nazwa partii zawsze padała w kontekście jego nazwiska. Podczas kampanii wyborczej w 1986 r., Soares odkrył, że jako prezydent Portugalii, może uwolnić się od partyjnej walki o władzę poprzez zbudowanie nowej relacji – więzi zaufania względem jego osoby ze strony zwykłych obywateli. To właśnie w tym względzie Soares upatrywał możliwości prawdziwej niezależności partyjnej, co odpowiadało jego interpretacji urzędu prezydenta. Przemówienie wygłoszone przez Soaresa w dniu jego wyboru na najwyższy urząd w państwie, w którym zaprzeczył istnieniu „większości prezydenckiej” i zaprezentował się jako prezydent wszystkich Portugalczyków, może być interpretowane jako symbol poluzowania więzi łączących go z partią PS i zwrócenia się w kierunku swojego nowego sojusznika, jakim stał się naród.

Soares spotykając się z pozytywnymi opiniami dotyczącymi oceny jego pierwszej wizyty w ramach „prezydentury otwartej”, dostrzegł w tego rodzaju działaniu szansę na wzmocnienie zasad demokracji w kraju poprzez stworzenie nowej platformy komunikacji pomiędzy elitami politycznymi a zwykłymi ludźmi, obywatelami kraju. Jest prawdopodobne, że chęć Soaresa do stworzenia takiej formy dialogu powstała w oparciu o jego własne doświadczenia jako premiera i sekretarza generalnego PS, gdy taka komunikacja nie istniała, co powodowało, że rząd prowadzony przez Soaresa nie podejmował działań zgodnych z wolą obywateli. Podczas wizyty w Lizbonie w ramach „prezydentury otwartej”, Soares bronił podejmowanych przez siebie działań twierdząc, że władza wykonawcza musi zapoznać się

²⁶³ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 288

z realiami panującymi we własnym kraju i że tak naprawdę wyświadcza rządowi PSD przysługę odkrywając przed nim potrzeby społeczeństwa, ponieważ w ten sposób rząd będzie wiedział, co ma robić. Argument ten można interpretować jako krytykę braku wewnątrz systemu demokratycznego odpowiednich kanałów regularnej komunikacji władzy ze społeczeństwem. Soares dostrzegał w urzędzie prezydenta szansę na zrekompensovanie tego braku poprzez spotkania przedstawicieli władzy z obywatelami organizowane w ramach „prezydentury otwartej”. Jak podkreślał prezydent: „Nie można izolować się w Pałacu, trzeba słuchać innych; trzeba więcej słuchać niż mówić. A potem dyskutować o tym, co się usłyszało”²⁶⁴.

Z deklaracji składanych przez Soaresa wynika, iż „prezydentura otwarta” nie została stworzona jako narzędzie do wywierania wpływów politycznych, jednakże są pewne przesłanki, aby stwierdzić, że z czasem tak właśnie się stało. Należy zauważyć, że wynikało to nie tyle z ambicji Soaresa do rozszerzenia swej władzy a raczej z chęci głowy państwa do zrównoważenia umacniającej się dominacji Cavaco Silvy i jego partii na scenie politycznej. „Prezydentura otwarta” zintensyfikowała dialog między prezydentem i społeczeństwem, odkrywając jednocześnie rosnącą rozbieżność między działaniami rządu a wolą obywateli, których Soares czuł się w obowiązku reprezentować.

²⁶⁴ R. Sequeira, *Mário Soares...*, op. cit., s. 123

7.5 Rola prezydenta Soaresa w polityce zagranicznej

Domeną każdego prezydenta jest udział w polityce zagranicznej, m.in. poprzez oficjalne wizyty. Na tym polu niewątpliwym liderem wśród prezydentów Republiki Portugalii jest Mário Soares, czego dowodzi poniższa analiza.

	Pierwsza kadencja	Druga kadencja	RAZEM
Ramalho Eanes	14	14	28
Mário Soares	22	26	48
Jorge Sampaio	21	24	45

Tabela: Wizyty zagraniczne prezydentów Republiki Portugalii w latach 1976 – 2006; Źródło: opracowanie własne na podstawie *Presidentes da República: saiba quem fez mais viagens*, www.dn.pt/Inicio/interior.aspx?content_id=2104186

W trakcie pierwszej kadencji, w latach 1976 – 1981 prezydent Eanes odbył 14 podróży zagranicznych. Z pierwszą wizytą zagraniczną prezydent wybrał się do Hiszpanii. W 1977 r. Eanes udał się do Republiki Federalnej Niemiec, a następnie w 1978 r. odwiedził Brazylię, Wenezuelę i Wielką Brytanię. Kolejny rok prezydentury był dla Eanesa bardziej intensywny pod względem zagranicznych wizyt, odwiedził sześć krajów, ale z wyjątkiem Gwinei Bissau (była kolonia portugalska), wszystkie wizyty miały miejsce w Europie (Rumunia, Bułgaria, Węgry, Jugosławia i Francja). Przed zakończeniem pierwszej kadencji, Eanes udał się jeszcze na Wyspy Zielonego Przylądka, do Włoch i Norwegii. W trakcie drugiej kadencji, prezydent Eanes, udał się z wizytą zagraniczną również do 14 państw, tym razem wybierając była kolonię portugalską, Mozambik, jako cel pierwszej podróży. W roku 1981 prezydent udał się też do Zambii i Tanzanii. W 1982 r. Eanes odwiedził Belgię, Austrię, Algierię i ponownie wrócił do Gwinei Bissau, natomiast w następnym roku swego urzędowania prezydent udał się z wizytą do Grecji, Egiptu i Stanów Zjednoczonych. W 1984 r. Eanes ponownie udał się do USA, natomiast w ostatnim roku prezydentury odwiedził jeszcze Chiny, Jugosławię i Republikę Zielonego Przylądka. W sumie prezydent Eanes odwiedził 28 państw.

Z wybranych po 25 kwietnia 1974 r. prezydentów Mário Soares był prezydentem, który wykazał się najwyższą aktywnością w zakresie wizyt zagranicznych, bowiem łącznie

odbył aż 48 oficjalnych wizyt jako głowa państwa w latach 1986 – 1996. Według listy oficjalnych wizyt państwowych dostępnej na stronie Fundacji Mário Soaresa, tylko w trakcie pierwszej kadencji prezydent wziął udział w 22 wyjazdach zagranicznych. W 1986 r. prezydent odwiedził Wyspy Świętego Tomasza i Republikę Zielonego Przylądka. W następnym roku Mario Soares był w Brazylii, w byłym ZSRR i Hiszpanii. W 1988 r. prezydent udał się do Republiki Federalnej Niemiec, Luksemburga, Szwajcarii i Grecji. Kolejny rok prezydentury był jeszcze intensywniejszy, jeśli chodzi o wizyty zagraniczne, Soares odwiedził w sumie dziewięć krajów: Hongkong, Włochy, Węgry, Holandia, Francja, Gwinea Bissau, Wybrzeże Kości Słoniowej i Zair. W 1990 r. prezydent obrał jako cel swoich zagranicznych wizyt Malte, Watykan, Maroko i Szwecję. W 1992 r., gdy Soares został ponownie wybrany na najwyższy urząd w państwie, odwiedził Oman, Indie, Danię i Turcję. W kolejnym roku odbył aż 7 zagranicznych podróży, wizytując Wielką Brytanię, Irlandię, Islandię, Chile, Japonię, Hong-Kong i Makau. W 1994 r. aktywność prezydenta na arenie międzynarodowej również była znacząca, Soares był sześć wizyt: do Bułgarii, Malty, Egiptu, Łotwy, Czech i Polski. W ostatnim roku urzędowania prezydent Soares odbył jeszcze 9 wizyt, odwiedzając Tunezję, Makau, Chiny, Pakistan, Izrael, Strefę Gazy, Republikę Południowej Afryki, Seszele i Angolę.

Dla porównania, następca Soaresa, prezydent Jorge Sampaio z pierwszą zagraniczną wizytą udał się do jednej z byłych kolonii portugalskich, Republiki Zielonego Przylądka. W 1997 r. prezydent Republiki podróżował do Makau, Chin, Mozambiku, Brazylii, Holandii i Wenezueli. W kolejnym roku urzędowania jako głowo państwa. Sampaio odwiedził kolejne cztery kraje: Ukrainę, Maroko, Niemcy i Polskę. W tym miejscu warto nadmienić, iż wizyta portugalskiego prezydenta w Polsce odbywała się w szczególnym momencie, ponieważ parlament portugalski właśnie wtedy podejmował decyzję o przyjęciu Polski do NATO²⁶⁵. W 1999 r. był jeszcze bardziej aktywny dla prezydenta w zakresie wizyt zagranicznych, Sampaio udał się do Słowenii, Węgier, Irlandii, Szwajcarii, Meksyku i Tajlandii, natomiast w 2000 r. odwiedził jeszcze Rumunię, Brazylię i kolejną byłą kolonię portugalską, Wyspy Świętego Tomasza. Łącznie, w trakcie pierwszej kadencji prezydent Sampaio odbył 21 wizyt w czasie pierwszej kadencji. W trakcie drugiej kadencji, Jorge Sampaio udał się z wizytą aż do 24 państw, rozpoczynając w 2001 r. od odwiedzenia Kanady, Czech i Rosji, następnie w latach 2002 – 2005 prezydent wizytował takie kraje jak: Wielka Brytania, Tunezja, Australia, Austria, Bułgaria, Finlandia, Grecja, Estonia, Łotwa, Litwa,

²⁶⁵ www.senat.pl

Słowacja, Turcja, Algieria, Norwegia, Wyspy Zielonego Przylądka, Luksemburg, Włochy, Chiny, Francja i Belgia. W sumie prezydent Sampaio odbył 45 oficjalnych wizyt zagranicznych podczas dziesięciu lat pełnienia najwyższego urzędu w państwie.

Przechodząc do szczegółowej analizy polityki zagranicznej prowadzonej przez prezydenta Mário Soaresa, należy zauważyć, iż chociaż premier Cavaco Silva i prezydent Soares często mieli odmienne zdania w różnych kwestiach politycznych, nigdy nie doszło między nimi do otwartego sporu. Pewne napięcia między prezydentem a premierem pojawiły się w obszarze polityki zagranicznej ze względu na fakt, że Soares uważał, iż podejmowanie przez niego działań w tej materii może być strategicznie korzystne dla kraju, chociażby z tego względu, że jego wysoka rozpoznawalność na arenie międzynarodowej ułatwiałaby pracę rządu w wielu przypadkach. Ponadto, rząd mógłby dzielić z głową państwa odpowiedzialność w trudnych sytuacjach. Jednak rząd obawiając się, że Soares zdominuje działania w dziedzinie polityki zagranicznej, odmawiał ścisłej współpracy z prezydentem w czasie toczących się negocjacji w sprawach międzynarodowych i nie wspierał prezydenta kiedy działał niezależnie na arenie międzynarodowej. Przed reelekcją Soares oświadczył, że jako prezydent będzie dążył do większego zaangażowania się w politykę zagraniczną i obronę kraju²⁶⁶. Stanowisko rządu w tej kwestii pozostawało bez zmian – usiłowano sprowadzić osobę prezydenta tylko do roli reprezentanta państwa.

Podczas prezydentury Soaresa nie było prawie żadnych poważniejszych rozbieżności między stanowiskiem głowy państwa i stanowiskiem rządu w sprawach dotyczących polityki zagranicznej. Wynikało to z faktu dobrej komunikacji w tym zakresie między Soaresem a Silvą podczas cotygodniowych spotkań obu przedstawicieli władzy wykonawczej: Cavaco Silva informował regularnie prezydenta o rozwoju stosunków między Portugalią a poszczególnymi krajami, o udziale Portugalii w działaniach w ramach członkostwa w Unii Europejskiej, NATO i innych organizacji międzynarodowych, a także o stanowisku rządu w sprawie konfliktów międzynarodowych. Soares natomiast informował premiera o swoich wizytach zagranicznych i kontaktach z osobistościami ze świata polityki międzynarodowej. Dzięki tej dobrej komunikacji między głową państwa a szefem rządu, Portugalia zawsze prezentowała jednolite stanowisko w sprawach międzynarodowych, co pozytywnie wpływało o dbanie o interesy narodowe²⁶⁷. Wyjątkiem od tej reguły były sprawy dotyczące procesu pokojowego w Angoli. Timor, Mozambik i Angola to kraje, w których konflikty wybuchały

²⁶⁶ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s.228

²⁶⁷ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 444

szczególnie intensywnie po zdobyciu przez nie niezależności. Jako, że państwa te stanowiły byłe kolonie portugalskie, władze Portugalii poczuwały się w pewnej mierze do odpowiedzialności za taką sytuację, co wyjaśnia, dlaczego dążenie do pokoju w tych krajach było priorytetem portugalskiej polityki zagranicznej, choć skuteczne działanie w tym obszarze było niewielkie we wszystkich trzech przypadkach.

Niepodległość Angoli została ogłoszona przez lidera Ludowego Ruchu Wyzwolenia Angoli (*Movimento Popular de Libertação de Angola* – MPLA), António Agostinho Neto 11 listopada 1975 r., jednak nie oznaczało to ustabilizowania się sytuacji w kraju. Łącznie w Angoli walczyło ze sobą jedenaście ruchów, spośród których dwa największe to właśnie MPLA oraz Narodowe Zjednoczenie dla Niepodległości Anglii (*União Nacional para a Independência Total de Angola* – UNITA). Konflikt zbrojny między MPLA a UNITA dodatkowo nasilił się przez zimną wojnę, bowiem MPLA było uważane za ruch marksistowski, mający wsparcie ze strony Związku Radzieckiego, natomiast UNITA otrzymywała wsparcie od USA²⁶⁸. Przejęcie przywództwa w kraju przez kierownictwo MPLA, bez konsultacji i ustaleń z innymi ruchami doprowadziło do wybuchu wojny domowej. Jako, że rozwój byłej afrykańskiej kolonii miał duże znaczenie dla Portugalii, z powodu poczucia współodpowiedzialności za trudną sytuację w Angoli, Portugalia próbowała pośredniczyć w roli mediatora między MPLA i UNITA. Winą za tę trudną sytuację obarczano głównie Salazara, który nie podjął żadnych działań politycznych, aby zakończyć wojnę, odpowiedzialność ponosiły także pierwsze po „rewolucji goździków” rządy Republiki Portugalii, które doprowadziły do niepodległości Angoli bez wdrożenia odpowiednich rozwiązań w trakcie tranzycji. Negocjacje dotyczące sytuacji w Angoli prowadził José Manuel Durão Barroso, ówczesny sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, jako, że minister spraw zagranicznych João de Deus Pinheiro zajmował się wtedy sprawami związanymi ze Wspólnotą Europejską. Rząd portugalski uznawał, że pierwszym krokiem do zakończenia konfliktu w Angoli jest wycofanie kubańskich żołnierzy, którzy walczyli po stronie MPLA, to bowiem pozwoliłoby na rozpoczęcie dialogu z USA i odwrót żołnierzy południowo-afrykańskich, którzy wspierali ruch UNITA. Zakładano, że przy wycofaniu podmiotów międzynarodowych, wojna być może przekształci się w konflikt wewnętrzny, co umożliwi bezpośrednie rozmowy między MPLA i UNITA. W sierpniu 1988 r. udało się podpisać umowę między Angolą i RPA dotyczącą odwrotu żołnierzy południowo-

²⁶⁸ J. Savimbi , "The War against Soviet Colonialism", [w:] „Policy Review”, January 1986, s. 18-25

afrykańskich, natomiast w grudniu zawarto podobne porozumienie dotyczące wojsk kubańskich²⁶⁹.

Rząd portugalski uznawał, że wojna w Angoli może zostać zakończona tylko poprzez bezpośredni dialog między MPLA i UNITA. W przeciwieństwie do MPLA, UNITA wykazywała otwarcie na dialog, z tego też względu premier Cavaco Silva uważał, że MPLA należy się specjalne traktowanie i szczególne względy, tak, aby liderzy ruchu obdarzyli rząd portugalski jako mediatora niezbędnym zaufaniem, dzięki któremu przekonano by MPLA do rozpoczęcia rozmów z UNITA. Taka strategia oznaczała, że koniecznym jest odrzucenie jakichkolwiek oficjalnych kontaktów z przedstawicielami UNITA. W tym właśnie miejscu pojawiły się rozbieżności w ocenie sytuacji między premierem a prezydentem, ponieważ Soares optował za utrzymywaniem bezpośrednich kontaktów z UNITA, uznając liderów obu ruchów za równoważnych partnerów. Dla Cavaco Silvy, José Eduardo dos Santos, jeden z czołowych działaczy MPLA był partnerem do negocjacji, podczas gdy Jonas Savimbi reprezentujący UNITA uosabiał ruch, który miał się poddać z góry przyjętym ustaleniom. W ocenie działaczy MPLA, jak również w opinii wielu Portugalczyków, Soares faworyzował Jonasa Savimbi, co doprowadziło do wykluczenia prezydenta z dalszych negocjacji, aby zapobiec zniszczeniu strategii przygotowanej przez rząd²⁷⁰.

Istotnym wydarzeniem w kwestii stabilizacji sytuacji w Angoli było spotkanie w Zairze, które zorganizowano w czerwcu 1989 r. Rolę moderatora między liderami UNITA i MPLA przyjął prezydent Zairu, Mobutu Sesse Seko. Spotkanie miało katastrofalny przebieg, co pokazywało, że droga do zawarcia pokoju nie będzie łatwa. Przedstawiciele UNITA domagali się utrwalenia systemu jednopartyjnego w Angoli, ponadto, oczekiwano, że Savimbi tymczasowo emigruje a wsparcie żołnierzy południowo-afrykańskich i USA zostanie natychmiastowo wycofane. Tuż po tym, jak dokument końcowy podsumowujący ustalenia konferencji został przyjęty zarówno przez Eduardo dos Santosa i Savimbie, okazało się, że prezydent Mobutu, który chciał promować siebie jako rozjemcę, wręczył liderom dwie różne wersje dokumentu. Wszystkie strony zaangażowane w spotkanie ogłosiły, że wszelkie ustalenia poczynione na spotkaniu w Zairze uznaje się za nieważne i nie będą przestrzegane przez żadną ze stron²⁷¹. Soares, który odwiedził Zair krótko po zakończeniu spotkania w sprawie sytuacji w Angoli, podziękował prezydentowi Mobutu za jego wysiłki w dążeniu do budowania pokoju, podkreślając jego istotną rolę w poszukiwaniu pokojowego

²⁶⁹ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 215

²⁷⁰ Ibidem, s. 129

²⁷¹ Ibidem, s. 221

rozwiązania kryzysu w Angoli²⁷². Chociaż sam szczyt w Zairze przebiegał w burzliwej atmosferze i zakończył się fiaskiem, inicjatywa prezydenta Mobutu przyczyniła się do rozwoju budowania procesu pokojowego w klimacie wzajemnego porozumienia między UNITA i MPLA, spotkanie to pokazało, iż jest możliwy konstruktywny dialog między oboma ruchami. Po tym, jak prezydent Mobutu utracił wiarygodność w roli moderatora, Savimbi i Eduardo dos Santos poprosili portugalski rząd o przejęcie tej roli. Sytuacja ta, dla relacji między Portugalią i Angolą, oznaczała definitywne zerwanie z przeszłością, bowiem dotychczas z powodu zaszłości kolonialnych, Portugalia nie chciała sama wystąpić z oficjalną propozycją przyjęcia roli mediatora i czekała na taki ruch ze strony Angoli²⁷³. Pierwsze spotkanie zorganizowane przez portugalski rząd odbyło się w miejscowości Évora w kwietniu 1990 r., jego celem było przede wszystkim zbliżenie do siebie skonfliktowanych stron i opracowanie wstępnego planu porozumienia, który był szerzej dyskutowany na drugim spotkaniu w czerwcu. W lipcu, Barroso reprezentujący rząd portugalski doprowadził do podpisania przez Savimbi dokumentu, w którym m.in. deklarowano uznanie istnienia UNITA jako opozycji i szukania z ruchem porozumienia w pokojowy sposób i akceptowano pluralizm partyjny. Dokument zakładał także chęć zawieszenia broni i zaakceptowania przez UNITA Zjednoczonych Sił Zbrojnych Angoli, jak również popieranie przez członków ruchu podstawowych praw człowieka²⁷⁴. Kopia dokumentu została wysłana do Eduardo dos Santosa, który zasygnalizował gotowość do wprowadzenia odpowiednich zmian w konstytucji pozwalających na pluralizm partyjny, a tym samym uznanie UNITA²⁷⁵. Trzecia runda negocjacji miała miejsce od sierpnia do listopada 1990 r. Negocjacje toczyły się w dwóch oddzielnych podkomisjach, jedna zajmowała się sprawami zasad politycznych a druga pracowała nad kwestiami związanymi z wojskiem. W obu podkomisjach znajdowali się przedstawiciele UNITA, MPLA, Portugalii, Stanów Zjednoczonych, Związku Radzieckiego oraz obserwatorzy ONZ. Ostatni etap negocjacji odbył się w kwietniu 1991 r., kiedy to Savimbi i Eduardo dos Santos zostali wezwani do przekonania działaczy obu ruchów do zaakceptowania postanowień porozumienia. Kierownictwo UNITA zatwierdziło oficjalnie porozumienie 15 maja i wydało polecenie wstrzymania działań wojskowych, następnego dnia, Eduardo dos Santos również oświadczył, że postanowienia zawarte w porozumieniu będą przestrzegane przez jego ugrupowanie.

²⁷² M. Soares, *Intervenções 4*, op. cit., s. 371-375

²⁷³ Ibidem, s. 47

²⁷⁴ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 230

²⁷⁵ Ibidem, s. 225

Savimbi i Eduardo dos Santos podpisali traktat pokojowy 31 maja 1991 r. w Lizbonie. Ceremonia podpisania traktatu była przyczyną kolejnego napięcia między prezydentem a premierem. Soares uznawał swój udział w uroczystości za oczywisty ze względu na jej formalny charakter, co oznaczać miało obecność prezydenta jako przedstawiciela Portugalii, jednak rząd miał odmienne stanowisko w tej kwestii²⁷⁶. Jako, że konstytucja nie definiuje jednoznacznie który z podmiotów władzy wykonawczej ma reprezentować kraj w tego typu uroczystościach, Cavaco Silva nie chciał, aby Soares stał się beneficjentem sukcesu dyplomatycznego. Nie bez znaczenia był również fakt, iż podpisanie traktatu przypadało na 4 miesiące przed zaplanowanymi wyborami do parlamentu, w których to PSD chciało ponownie zdobyć bezwzględną większość i w tej sytuacji premier za wszelką cenę dążył do uwidocznienia opinii publicznej, że sukces dyplomatyczny jest zasługą rządu, a nie prezydenta. Kolejnym argumentem ze strony rządu było przypominanie podobnej sprawy w czerwcu 1985 r., kiedy to ówczesny premier Soares, a nie ówczesny prezydent Eanes, podpisał traktat o przystąpieniu Portugalii do Wspólnoty Europejskiej. Rząd zaproponował prezydentowi udział w uroczystościach oferując miejsce obok innych delegatów zachowując tym samym odpowiednią dla głowy państwa godność urzędu²⁷⁷. Soares nie przyjął takiej propozycji i zamiast swojego udziału w uroczystości zaprosił wszystkich uczestników na kolację po ceremonii podpisania traktatu i spotkał się indywidualnie z Savimbi i Eduardo dos Santosem²⁷⁸.

Na początku września 1991 r. Cavaco Silva złożył pierwszą oficjalną wizytę w Angoli, gdzie został przyjęty z wielką euforią. Premier spotkał się tylko z Eduardo dos Santosem odwiedzając jedynie dwa miasta, Luandę i Luenę, w których spotkania zorganizowała mu MPLA. Ze względu na jednostronną reprezentację tylko przedstawicieli MPLA podczas pobytu Cavaco Silva w Angoli, premier naraził się na oskarżenie o publiczne wspieranie i faworyzowanie tylko jednej grupy. Wizyta prezydenta Soaresa w Angoli także była zaplanowana na jesień 1991 r., podczas której prezydent miał odwiedzić stolicę Angoli, Luandę i spotkać się z Eduardo dos Santosem. Soares, który chciał doprowadzić do zbliżenia między MPLA i UNITA, poprosił o pozwolenie na objazd całego kraju, podczas którego miałby swobodny kontakt z ludźmi, jak również mógłby spotkać się z Savimbi. Rząd Angoli

²⁷⁶ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op.cit., s.144.

²⁷⁷ Ibidem, s. 410

²⁷⁸ M. Soares, *Intervencoes 6*, op. cit., s.193-195

odmówił jednak realizacji takiego scenariusza pobytu prezydenta Soaresa, przez co wizyta w ogóle nie doszła do skutku²⁷⁹.

Jak pokazały późniejsze wydarzenia, zaangażowanie Soaresa w wydarzenia dotyczące zawarcia pokoju w Angoli mogłyby być korzystne dla rządu, gdyż prezydent mógłby współdzielić z rządem odpowiedzialność za zerwanie traktatu pokojowego, do którego doszło jesienią 1992 r. Kiedy 30 września 1992 r. MPLA wygrał pierwsze wybory parlamentarne w Angoli, UNITA odmówił przyjęcia wyników, po czym 5 października wycofał jedenastu generałów z nowo utworzonych Angolskich Sił Zbrojnych, co stanowiło pogwałcenie postanowień traktatu pokojowego. Przedstawiciele ONZ, którzy monitorowali przebieg wyborów oświadczyli, że wybory zostały przeprowadzone zgodnie z prawem. Po oficjalnym ogłoszeniu wyników wyborów 17 października (MPLA osiągnęło 53,7% głosów, natomiast UNITA 34,1%) gwałtownie wzrosła liczba aktów przemocy. Zaognienie sytuacji nastąpiło 30 października kiedy to działacze UNITA zaatakowali lotnisko w Luandzie, następnego dnia siły zbrojne UNITA i MPLA rozpoczęły walkę między sobą. Dzięki staraniom ONZ udało się doprowadzić do zawieszenia ognia między stronami konfliktu 2 listopada²⁸⁰.

Największym błędem podczas negocjacji pokojowych był brak doprowadzenia do pełnego rozbrojenia obu stron konfliktu przed wyborami. Choć to MPLA i UNITA ponoszą odpowiedzialność za przywrócenie zbrojnego charakteru konfliktu, wpływ na to miał w pewnej mierze też świat Zachodu – podmioty zaangażowane w proces pokojowy, takie jak Portugalia, USA, ZSRR i ONZ, które chciały wprowadzić rozwiązania demokratyczne w niestabilnej Angoli zbyt szybko. Pomimo wysiłków Portugalii na rzecz pokojowego rozwiązania sytuacji w Angoli, brak doświadczenia rządu w roli moderatora w tego rodzaju sytuacjach na arenie międzynarodowej doprowadził do podjęcia przedwczesnych działań, na które Angola nie była jeszcze gotowa²⁸¹.

Po fiasku traktatu pokojowego, Portugalia wycofała się z roli moderatora, którą przejęła ONZ i przyjęła funkcję obserwatora, podobnie jak USA i Rosja. W listopadzie 1994 r. udało się doprowadzić do podpisania porozumienia, które zapewniło Angoli względny spokój do 1998 r. W styczniu 1996 r. Soares poleciał do Angoli po raz pierwszy i jedyny jako prezydent Republiki Portugalii, gdzie spotkał się z wybranym na prezydenta Eduardo dos Santosem w Luandzie. Soares chciał spotkać się również z Savimbi, aby zachować równowagę w relacjach z obiema stronami konfliktu i mając nadzieję na doprowadzenie do

²⁷⁹ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 102

²⁸⁰ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 247

²⁸¹ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 144

równoczesnego trójstronnego spotkania. Savimbi jednak odmówił udziału w takim spotkaniu, co uczyniło wysiłki Soaresa na rzecz zbliżenia między stronami konfliktu nieskutecznymi²⁸². Dopiero śmierć Jonasa Savimbi w lutym 2002 r. doprowadziła do kolejnego zawieszenia broni. Sytuacja w kraju zaczęła się poprawiać, jednakże prezydent José Eduardo dos Santos nie zdecydował się jak dotąd na przywrócenie demokratycznego sposobu sprawowania władzy, zawieszono go w 1998 r.

Jeśli chodzi o działalność Portugalii na arenie międzynarodowej w zakresie polityki dotyczącej byłych posiadłości kolonialnych w kwestii negocjacji z Chińską Republiką Ludową odnośnie Makau, charakter współpracy między prezydentem a premierem wyglądał inaczej niż w przypadku dotyczącym Angoli. W tym przypadku, prezydent Soares, premier Cavaco Silva i minister spraw zagranicznych Pires de Miranda ściśle ze sobą współpracowali wypracowując zgodne stanowisko dotyczące przejęcia Makau przez Chiny. W przeciwieństwie do państw afrykańskich, Makau nigdy nie było traktowane jako kolonia, ale jako terytorium chińskie administrowane przez Portugalię. Tranzycja w tym przypadku stanowiła zatem tylko akt administracyjno-polityczny, który nie wywoływał oporu ze strony ludności regionu lub grup politycznych. Negocjacje w sprawie Makau rozpoczęły się w 1986 r., dwa lata po sfinalizowaniu negocjacji między Chinami i Wielką Brytanią w sprawie Hongkongu (ustalono, że Hongkong powrócił do Chin w 1997 r.). Jediną sporną kwestię w pertraktacjach Portugalii z Chinami stanowił termin tranzycji – podczas gdy Chiny chciały przejąć prawo do administrowania Makao i Hongkongu jednocześnie, Portugalia nalegała, aby miało to miejsce w grudniu 1999 r. Dzięki pełnej współpracy prezydenta i premiera, Portugalia wynegocjowała warunki, które pierwotnie przedstawiono stronie chińskiej, co znalazło odzwierciedlenie w podpisanej 13 kwietnia 1987 r. „Wspólnej deklaracji chińsko-portugalskiej”²⁸³.

Interesującym przypadkiem do rozważenia w kontekście relacji między prezydentem Soaresem a premierem Cavaco Silvą na płaszczyźnie polityki międzynarodowej jest epizod związany z konfliktem na Bliskim Wschodzie. W styczniu 1991 r. Jassir Arafat, który miał dobre stosunki z Soaresem, napisał do niego list z prośbą o wystąpienie w roli mediatora. Soares chciał wysłać ambasadora João Diogo Nunes Barata do Tunezji, aby dyskutować szczegóły bezpośrednio z Arafatem. Soares pokazał list premierowi, który oświadczył, że chociaż rząd nie będzie zabraniał prezydentowi wystąpienia w roli mediatora, nie ma zamiaru

²⁸² M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 333

²⁸³ *Ibidem*, s. 147

go wesprzeć w tych działaniach. Powodem takiego stanowiska ze strony premiera była obawa, że tego rodzaju działania mogą prowadzić do sporu z Komisją Europejską, której przedstawiciele prezentowali zdecydowanie krytyczne stanowisko wobec Arafata i która zawiesiła kontakty z Organizacją Wyzwolenia Palestyny po tym, jak Arafat zadeklarował solidarność z Saddamem Husajnem po wydarzeniach z 1990 r. Zanim prezydent zdecydował się na podjęcie jakichkolwiek dalszych kroków w tej kwestii, do portugalskich mediów przedostała się informacja o istnieniu listu i Soares został oskarżony o stosowanie podwójnej dyplomacji. Jako, że potencjalne szkody na gruncie sytuacji w kraju byłyby większe niż potencjalne korzyści w polityce zewnętrznej, Soares zdecydował się nie podejmować roli mediatora w konflikcie. Jednocześnie prezydent skrytykował rząd za przyjęcie takiego stanowiska w sprawie dotyczącej udziału przedstawiciela Portugalii w budowaniu procesu pokojowego na Bliskim Wschodzie, argumentując, iż tylko brak doświadczenia politycznego może prowadzić kogoś do wniosku, że inicjatywy dyplomatyczne podlegają blokowaniu ze strony Wspólnoty Europejskiej bez rozpatrzenia ich kontekstu i okoliczności, natomiast nie ma większej wartości niż pokój na świecie. Inna interpretacja reakcji rządu może być taka, że Cavaco Silva chciał uniknąć sytuacji, w której Soares stałby się bohaterem w przypadku pomyślnego wywiązania się z roli moderatora²⁸⁴. To wyjaśnienie wydaje się uzasadnione w kontekście relacji między Cavaco Silvą i Soaresem na początku 1990 r., można wysnuć przypuszczenie, że jeśli Arafat wysłałby list do Cavaco Silvy, rząd na pewno nie przepuściłby szansy na to, aby działać na arenie międzynarodowej jako mediator.

Portugalia to mały kraj z niewielkimi zasobami i drobnymi wpływami na sprawy światowej polityki. Fakt, że Arafat zwrócił się do Soaresa osobiście, był niepowtarzalną szansą dla Portugalii, aby uczynić krok do odegrania ważnej roli, w której miałyby możliwość zaprezentować się światowej scenie politycznej jako aktor potrafiący rozwiązywać światowe konflikty w sposób koncyliacyjny. Jako, że Soares nie przyjął propozycji Arafata, prezydent OWP zwrócił się do Norwegii, która wzięła na siebie rolę mediatora w konflikcie i zapoczątkowała działania na rzecz procesu pokojowego które doprowadziły do podpisania w 1993 r. tzw. „Porozumienia z Oslo”.

Powodem jednego ze sporów w obszarze polityki zagranicznej między Cavaco Silvą a Soaresem był szczyt iberoamerykański organizowany przez Meksyk w 1991 r. Było to pierwsze tego typu spotkanie, które zapoczątkowało coroczne szczyty z udziałem

²⁸⁴ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 107

przywódców wszystkich latynoamerykańskich państw kontynentu oraz przedstawicieli Hiszpanii i Portugalii, gdzie głównym celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego. Carlos Salinas de Gortari, prezydent Meksyku i gospodarz szczytu, wysłał oficjalne zaproszenie do Soaresa w lipcu 1991 r., który przyjął je bez uprzedniej konsultacji z rządem, chociaż udział w tego typu spotkaniach leżał w kompetencji ministra spraw zagranicznych. Rząd zarzucał władzom meksykańskim, że wystosowały zaproszenie do prezydenta Soaresa pomijając zasady portugalskiego systemu politycznego. Po tym wydarzeniu prezydent Meksyku wystosował osobiście zaproszenie dla portugalskiego rządu a Soares przekonywał Cavaco Silvę, że więzi historyczne, kulturowe i językowe pomiędzy krajami uczestniczącymi w spotkaniu są ważnymi powodami do pogłębiania współpracy, co sprawiło, że rząd przyjął zaproszenie²⁸⁵. Cavaco Silva nie był zadowolony z formatu szczytu, ponieważ Portugalia nie uzyskała takiego samego stopnia reprezentacji jak Hiszpania – prezydent Soares miał przemawiać podczas szczytu w imieniu Portugalii, podczas gdy Hiszpanię w tej roli miał reprezentować premier. Z tego też względu, Cavaco Silva zażądał, aby zagwarantować mu podczas szczytu taką samą pozycję, jaką miał mieć premier Hiszpanii. Ponadto premier Portugalii zaznaczył, iż konieczne jest ściśle oddzielenie w agendzie spotkania przemowy podczas inauguracji szczytu i dyskusji rządowych. Cavaco Silva oświadczył, że jeśli prezydent Meksyku nie udzieli szybko odpowiedzi na stawiane żądania, portugalski rząd nie będzie uczestniczyć w spotkaniu. To doprowadziło do wyraźnego napięcia w relacjach między szefem rządu a prezydentem Soaresem. Jak twierdził bowiem Soares, nie można wstrzymać się od udziału w tak ważnym spotkaniu z powodu „pedantycznych formalności”. Cavaco Silva traktował jednak te formalności jako pytanie o zasady: formalny wymiar tej sytuacji powinien być zrealizowany prawidłowo przy pierwszym szczycie, ponieważ będzie on powielany na wszystkich przyszłych spotkaniach tego typu. Trzy dni przed planowanym rozpoczęciem szczytu Salinas de Gortari zatwierdził zmiany wymagane przez premiera Cavaco Silvę²⁸⁶. Napięcia na linii prezydent Soares – premier Cavaco Silva związane z udziałem portugalskiej delegacji w pierwszym szczycie iberoamerykańskim były szeroko komentowane w rodzimych mediach, które traktowały tę sytuację, jako kolejną odsłonę instytucjonalnej walki o władzę. Aby przeciwdziałać tej opinii premier i prezydent uzgodnili, że głowa państwa wygłosi specjalne oświadczenie reprezentujące stanowisko obu podmiotów i pokazujące jedność między nimi. Ta jedność i dobra współpraca między Soaresem i Cavaco Silvą były także widoczne podczas szczytu.

²⁸⁵ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 404

²⁸⁶ *Ibidem*, s. 406

Polityka zagraniczna jest uważana za najbardziej prestiżowy obszar polityki. Dla prezydenta, który jest głową państwa w systemie demokracji parlamentarnej, działania, które podejmuje w dziedzinie polityki zagranicznej są głównym tematem przykuwającym uwagę opinii publicznej i mediów, nie tylko ze względu na kompetencje konstytucyjne prezydenta, lecz również z powodu pełnienia przez niego funkcji przedstawiciela państwa. Obok szefa rządu i ministra spraw zagranicznych, prezydent jest aktorem, który najczęściej uczestniczy w zagranicznych spotkaniach. Prezydent jako przedstawiciel państwa uosabia jedność kraju, w przeciwieństwie do premiera lub ministra spraw zagranicznych, którzy realizują politykę odpowiadającą działaniom rządu w tym obszarze. Im silniejszy jest komponent prezydenta w danym systemie politycznym, tym większy wpływ będzie miał prezydent w kwestii polityki zagranicznej – np. we Francji polityka zagraniczna jest przede wszystkim domeną prezydenta, w Niemczech natomiast to rząd, określa główne ramy polityki zagranicznej. Jednakże należy mieć na względzie, iż stopień wpływu prezydenta na kształtowanie polityki zagranicznej państwa nie jest określony przez konstytucję a priori a wynika z praktyki konstytucyjnej. Sposób, w jaki pierwsi aktorzy po wejściu w życie danej konstytucji sprawują swoje mandaty kształtuje praktykę kolejnych aktorów. W przypadku Portugalii można stwierdzić, że okresem kształtowania się praktyki politycznego działania był okres rządów prezydenta Soaresa i premiera Cavaco Silvy. Soares zabiegał o rozszerzenie wpływów głowy państwa w polityce zagranicznej, podczas gdy Cavaco Silva skutecznie dążył do ograniczenia roli prezydenta. Jednak motywacja obu aktorów nie jest do końca jasna – otwarta pozostaje odpowiedź na pytanie czy spór między nimi był oparty o walkę o władzę, czy też było to poszukiwanie rozwiązań w kwestii wątpliwości dotyczących tego, jak wielki wpływ ma mieć głowa państwa jako część całego systemu na politykę zagraniczną. W przypadku Angoli, Soares najwyraźniej próbował zaznaczyć swoją obecność na scenie politycznej. Budowanie relacji z Savimbi wypełniało lukę, która została wygenerowana przez kierunek działania przyjęty przez rząd. Ze strony prezydenta była to dobra strategia „wejścia do gry”, jeśli MPLA nie postawiłaby oporu. Ten sukces jednak oznaczałby zmniejszenie roli rządu w procesie negocjacyjnym. Nic nie wskazuje na to, że włączenie prezydenta do negocjacji mogłoby je przyspieszyć. Zatem ten przypadek może być interpretowany jako część gry o władzę ze strony Soaresa.

Premier Cavaco Silva był świadomy, że model jego współpracy z prezydentem Soaresem w dziedzinie polityki zagranicznej określi przyszłą praktykę polityczną w tym obszarze. Najlepiej zostało to uwidocznione przez premiera poprzez jego upór w kwestii

związanej z tym, jak ma wyglądać oficjalny format delegacji Portugalii na szczycie iberoamerykańskim. Stanowisko Cavaco Silvy w tej sprawie pokazuje jego rozumienie systemu politycznego, gdzie polityka zagraniczna jest domeną rządu, który ponosi za nią odpowiedzialność, podczas gdy prezydent jest przedstawicielem kraju. Fakt, że premier nie wykluczył całkowicie udziału prezydenta w spotkaniu na szczycie, a jedynie przeformułował jego pozycję w oficjalnej delegacji kraju jest wskazaniem, że w tym przypadku, intencją premiera było rozpatrzenie całej sytuacji nie tyle w kontekście samej osoby Soaresa jako jednostki, co raczej troska o odpowiednie obsadzenie stanowisk reprezentacji Portugalii na szczycie iberoamerykańskim w Meksyku.

Naciski ze strony Soaresa mające na celu rozszerzenie wpływu głowy państwa na sprawy polityki zagranicznej, nie musiały oznaczać, że pojmował on system polityczny w sposób diametralnie różny od stanowiska premiera Cavaco Silvy. W większości przypadków, kontakty Soaresa z międzynarodowymi aktorami politycznymi wynikały z jego bliskich relacji osobistych z innymi przywódcami partyjnymi i głowami państw, które zawiązał jeszcze przed objęciem funkcji prezydenta Republiki Portugalii. Fakt, że Cavaco Silva nie rozwinął relacji z Soaresem do osiągnięcia celów polityki zagranicznej i wzmocnienia roli Portugalii na arenie międzynarodowej spotkał się z całkowitym niezrozumieniem ze strony prezydenta. Wątpliwe jest, czy rozszerzenie zakresu politycznego wpływu prezydenta na działania w zakresie polityki międzynarodowej, o który Soares zabiegał wywołałby zmianę w relacjach instytucjonalnych między premierem i prezydentem. Przykładem "straconej szansy" jest sytuacja, gdy Soares został wybrany do roli mediatora w konflikcie na Bliskim Wschodzie nie ze względu na sprawowany przez niego urząd, ale z powodu osobistych relacji z Arafatem. Rządowe wsparcie w tej sprawie umocniłoby Soaresa jako osobę, a nie urząd prezydencki. Odmowa wsparcia ze strony Cavaco Silvy wskazuje, że premier chciał uniknąć takiej sytuacji. Cavaco Silva przeceniał wpływ, jaki mógłby mieć Soares, gdyby udzielono mu więcej swobody w polityce zagranicznej. Bardziej korzystne byłoby wzmocnienie roli Portugalii na arenie międzynarodowej, chociaż ograniczone tylko do okresu sprawowania przez Soaresa mandatu prezydenta. Zmiana w relacjach między premierem a prezydentem stała się niemożliwa od kiedy starania Soaresa o rozszerzenie wpływu prezydenta w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej były ograniczone do konkretnych sytuacji, które zdarzały się przypadkowo i w kontekście osobistym, a nie mające na celu rozszerzenie kompetencji prezydenckich dla zasady.

7.6 „Partyjny” prezydent?

Soares jako lider socjalistów odegrał tak ważną rolę w procesie konsolidacji partyjnej sceny politycznej w Portugalii, że był wielokrotnie oskarżany o prowadzenie polityki partyjnej także w czasie swej prezydentury. Podczas drugiej kadencji Soaresa, tego rodzaju zarzuty były formułowane głównie ze strony działaczy PSD. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że Cavaco Silva starał się unikać bezpośrednich oskarżeń wobec Soaresa, w celu nie powodowania konfliktów między rządem a prezydentem. Premier doradzał również swoim ministrom, aby powstrzymywali się od komentowania działań głowy państwa i pozostawili wyrażanie krytyki względem osoby prezydenta innym członkom partii. Na zjeździe partyjnym w listopadzie 1992 r., Cavaco Silva skrytykował prezydenta po raz pierwszy w publicznym wystąpieniu, odnosząc się do osoby głowy państwa i opozycyjnych partii jako do „sił blokujących”. Według premiera „urząd wpływu” przekształcił się w „urząd ingerencji” (gra słów w języku portugalskim: *magistratura de influência* i *magistratura de interferência*)²⁸⁷.

Jeden z pierwszych konfliktów na płaszczyźnie relacji prezydenta ze środowiskiem partii politycznych zaistniał z Partią Socjalistyczną, z której wywodził się Soares. Sekretarz Generalny PS, Vitor Constâncio, oskarżył Soaresa o ingerowanie w politykę partyjną, utrudniając jej rozwój ideologiczny i sukcesję władzy wewnątrz partii. Oskarżenie opierało się na manifeście, który został podpisany latem 1988 r. przez grupę sympatyzujących z Soaresem działaczy partyjnych. W manifestie tym kwestionowano przywództwo Vitora Constâncio mimo, że został on wybrany na stanowisko Sekretarza Generalnego kilka miesięcy wcześniej przez 90% głosujących na zjeździe partyjnym delegatów. Soares odrzucił oskarżenia o osobiste zaangażowanie w tworzenie manifestu i odciął się od grupy działaczy biorących udział w tym przedsięwzięciu, przekonując, iż należy je traktować raczej jako ruch grupy wewnątrzpartyjnej, która nie ma lidera, a tym samym chce wykorzystać nazwisko prezydenta do firmowania tego typu działania²⁸⁸.

Wrażenie, że cała sytuacja jest wynikiem spisku przeciwko Constâncio podkreślało pojawienie się na portugalskiej scenie politycznej João Soaresa, syna prezydenta. W czasie, kiedy Mário Soares był Sekretarzem Generalnym PS, João Soares nigdy nie zabiegał o wysoką pozycję w partii, aby pokazać swoją niezależność polityczną i uniknąć oskarżeń o to, że jest marionetką w rękach swego ojca. Jednak takie właśnie zarzuty pojawiły się, kiedy

²⁸⁷ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 419

²⁸⁸ *Ibidem*, s. 418

João Soares prowadził kampanię na stanowisko Sekretarza Generalnego PS w 1988 r. Constâncio odrzucił również kandydaturę João Soaresa w ubieganiu się o urząd burmistrza Lizbony, uznając tę kandydaturę za bezpośrednią ingerencję Mário Soaresa. Kandydatem PS na burmistrza stolicy został Jorge Sampaio, który włączył do swojego komitetu wyborczego João Soaresa. Sampaio odważył się zrobić to, co było nie do pomyślenia pod przewodnictwem Mário Soaresa – w grudniu 1989 r. utworzył koalicję z Portugalską Partią Komunistyczną, która osiągnęła bezwzględną większość głosów, w kolejnych wyborach w 1993 r. poszerzył koalicję nawiązując porozumienie z Unią Demokratyczno-Ludową i Rewolucyjną Partią Socjalistyczną, co także skutkowało zwycięstwem w wyborach²⁸⁹. Innowacyjna strategia budowania bardzo szerokiej koalicji wykreowana przez Sampaio była korzystna dla dalszego przebiegu jego kariery politycznej. Kiedy pod koniec 1989 r. Constâncio zrezygnował ze stanowiska Sekretarza Generalnego oświadczając, że PS nie mogło się rozwijać ze względu na ingerencje ze strony prezydenta Soaresa, Sampaio został wybrany na następcę Constâncio, to natomiast otworzyło mu drogę do prezydentury. Nie można jednoznacznie ocenić na ile realne były akty ingerencji ze strony Soaresa w działalność PS podczas jego prezydentury. Faktem jest natomiast, że Soares nie odnowił swego członkostwa w PS po zakończeniu prezydentury.

Największy konflikt między prezydentem Soaresem i PSD powstał pod koniec drugiej kadencji głowy państwa i został wywołany poprzez wywiad, którego udzielił prezydent 26 listopada 1994 r. W wywiadzie Soares odnosząc się do aktualnej sytuacji politycznej w kraju posłużył się sformułowaniem „dyktatura większości” (*ditadura da maioria*), co miało wynikać z faktu, że parlament przekształcił się w „tubę” rządu, zamiast działać jako podmiot kontrolujący prace rządu²⁹⁰. Soares argumentował, że konstytucja portugalska nie zakładała i nie przewidywała rozwiązań w przypadku rządu posiadającego bezwzględną większość głosów w parlamencie, bowiem kiedy większość parlamentarna jest utworzona poprzez zawarcie koalicji, staje się ona automatycznie ograniczona koniecznością negocjowania przez partie polityczne konsensusu, nad którym musi pracować każda ze stron. W sytuacji powstałej w 1994 r. większościowa władza według prezydenta została skoncentrowana w rękach jednego tylko człowieka, który jednocześnie pełnił funkcję premiera i przewodniczącego partii posiadającej większość w parlamencie, co nie gwarantuje stabilności, ta bowiem jest możliwa do osiągnięcia tylko dzięki zdrowym relacjom między poszczególnymi instytucjami.

²⁸⁹ R. Sequeira, *Mário Soares...*, op. cit., s. 95

²⁹⁰ Ibidem

Soares wprost zarzucał Cavaco Silvie, że jego działania (nagłe zmiany decyzji politycznych bez podania klarownych wyjaśnień i motywów) nie pozwalają na stworzenie warunków do stabilności sytuacji politycznej w kraju oraz powodują utratę wiarygodności polityków wśród obywateli²⁹¹. Soares stwierdził, że zaistniała sytuacja to zjawisko, które go niepokoi jako głowę państwa. Na pytanie zadane przez dziennikarza, dotyczące tego, jak zamierza zareagować jako prezydent posiadający uprawnienia do działania w tej sytuacji, Soares odpowiedział, że w pierwszej fazie, ma zamiar jedynie „uderzyć w dzwonek alarmowy”, dopiero potem, jeśli inne środki by zawiodły, zakłada ostateczne rozwiązanie czyli rozwiązanie parlamentu²⁹².

W wywiadzie Soares odpowiedział także na zarzut, że wyraża swoje rozbieżności w stosunku do polityki rządu publicznie, podczas gdy premier Cavaco Silva jest bardziej powściągliwy i dyskretny w sposobie wyrażania różnic między stanowiskiem rządu i głowy państwa. Soares argumentował, iż jego obowiązkiem wobec obywateli, którzy wybrali go na urząd prezydenta jest pełnienie funkcji moderatora i arbitra w życiu publicznym, podkreślił, że prezydent nie jest zależny od większości rządowej lub parlamentarnej, lecz wręcz przeciwnie, to rząd jest zależny od prezydenta, który dodatkowo ma konstytucyjne prawo do rozwiązania parlamentu. Soares nie uważał, aby miał czuć się zobowiązany w stosunku do rządu, który poparł go w kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich w 1991 r. W kampanii wyborczej Soares podkreślał, że jest socjalistą, republikaninem i zwolennikiem laicyzmu, by dać jasno do zrozumienia, że nie będzie zmieniał swoich poglądów politycznych z powodu udzielonego mu przez PSD poparcia²⁹³. Co więcej, Soares zasugerował, że PSD zdobyło w wyborach parlamentarnych zdecydowaną większość głosów dlatego, że to on był prezydentem: wyborcy oddali na PSD większość głosów, tak aby ugrupowanie mogło osiągnąć cele polityczne, które obiecało zrealizować w kampanii wyborczej, wiedząc, że prezydent będzie interweniował, jeśli będzie to konieczne²⁹⁴. Teoria ta jest bezzasadna, ponieważ zawiera fakty, które nie mogą być zweryfikowane a posteriori. Uzyskanie przez PSD bezwzględnej większości było raczej zasługą ożywienia gospodarczego, które było wyraźnie widoczne dla ludności na początku lat 90, co skutkowało zaufaniem do partii rządzącej. Wywiad udzielony przez Soaresa wywołał dyskusję w mediach i na scenie politycznej o roli prezydenta w systemie politycznym. Kluczowym pytaniem było, czy prezydent ma prawo publicznie mówić o takich kwestiach, które zostały poruszone

²⁹¹ R. Sequeira, *Mário Soares...*, op. cit., s. 99

²⁹² Ibidem

²⁹³ Ibidem

²⁹⁴ Ibidem, s. 97-99

w wywiadzie, zawierających sądy wartościujące i pewnego rodzaju ostrzeżenia dla rządu. Soares podkreślał, że jego obowiązkiem jako moderatora i arbitra jest wyrażanie takich opinii.

Chociaż w okresie rządów PSD Soares był krytykowany przez partię rządzącą za ingerowanie w działalność partyjną i prowadzenie własnej gry politycznej na szkodę PSD i jednocześnie sprzyjającą PS, w 2004 r. Cavaco Silva przyznał, że rząd posiadający bezwzględną większość głosów w parlamencie rzeczywiście potrzebuje prezydenta, który mógłby zapobiec pokusom nadużycia władzy²⁹⁵. Cavaco Silva nie mógł wyrazić tej opinii otwarcie w 1994 r., to jednak wskazuje, że w prywatnej ocenie Silvy działania podejmowane przez prezydenta Soaresa zostały uznane za zgodne z prawem. Inna interpretacja tej wypowiedzi może być taka, że Cavaco Silva chciał uzasadnić ingerencje prezydenta w odniesieniu do własnych aspiracji dotyczących zdobycia najwyższego urzędu w państwie w nadchodzących wyborach prezydenckich. Co ciekawe, krytyka sformułowania „dyktatura większości” wywołała liczne komentarze i oburzenie dopiero po wywiadzie udzielonym przez Soaresa we wrześniu 1994 r., podczas gdy prezydent wcześniej wielokrotnie komentował sytuację polityczną posługując się właśnie tym porównaniem, np. w przedmowie do *Intervenções 8* z 1993 r.²⁹⁶. Natomiast w przemówieniu wygłoszonym przez prezydenta na otwarciu kongresu „Portugalia: Jaka Przyszłość?” (*Portugal: Que Futuro?*) 8 maja 1994 r., Soares także odniósł się do deficytu demokracji w rządach posiadających bezwzględną większość głosów, szczególnie krytykując brak przejrzystości w regulacjach dotyczących funkcjonowania i finansowania partii demokratycznych. Kongres był organizowany przez grupę niezależnych obywateli, na którym miały zostać omówione problemy Portugalii i proponowane rozwiązania tych problemów w przyszłości. W okresie przygotowań do kongresu partie polityczne wysuwały oskarżenie, że wydarzenie ma na celu formowanie lewicowego sojuszu stanowiącego podbudowę do założenia nowej partii i wyłonienia kandydata na prezydenta w zbliżających się wyborach. Jako, że Soares wygłosił przemowę otwierającą kongres i publicznie popierał jego realizację, sytuacja ta przejawiała pewne podobieństwa do ruchu zwolenników Eanesa w 1984 r., co doprowadziło w konsekwencji do powstania PRD. Powodem uzasadniającym takie przypuszczenia był fakt, że jednym z głównych tematów diskutowanych na kongresie był problem kryzysu partii politycznych, zwłaszcza pytanie, czy rzeczywiście system partyjny reprezentuje Portugalczyków czy też raczej uległ przekształceniu w stronę klientelizmu. Przedstawiciele partii politycznych

²⁹⁵ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 404

²⁹⁶ M. Soares, *Intervenções 8*, op. cit., s. 28

uważali, że takie problemy powinny być rozważane przez same partie a nie na forum publicznym w formie debaty w ramach kongresu. Soares natomiast był przychylny idei dyskusowania tego rodzaju spraw w taki sposób, ponieważ uważał, że społeczeństwo obywatelskie ponosi współodpowiedzialność za znalezienie właściwych rozwiązań dla istniejących problemów. Podczas całej kadencji Soares nawoływał ludzi do okazania większego zaangażowania, dlatego też entuzjastycznie wspierał ideę kongresu, który stanowił przejaw inicjatywy obywatelskiej. Tematy uwzględnione w programie kongresu miały służyć nie tyle możliwości wyrażenia niezadowolenia społeczeństwa w stosunku do działań rządu, co miały na celu rozpoczęcie dyskusji wewnątrzpartyjnej. Mimo początkowych oporów ze strony partii politycznych ten cel faktycznie udało się osiągnąć, bowiem już w ciągu zaledwie kilku miesięcy po kongresie, wewnętrzne dyskusje dotyczące na przykład większej przejrzystości w finansowaniu partii podjęto zarówno w PSD, jak i PS²⁹⁷.

Kolejnym wyrażeniem utworzonym przez Soaresa było tzw. „prawo do oburzenia” (*direito à indignação*). Określenie to zostało użyte przez prezydenta w kontekście reakcji rządu na demonstracje i strajki, które miały miejsce w 1988 i 1994 r. Główny zarzut wobec rządu dotyczył tego, że nie traktuje on protestów społecznych jako przejawu poważnych problemów. Pierwszy duży strajk generalny miał miejsce 28 marca 1988 r. i był reakcją na projekt ustawy ułatwiającej zwolnienia pracowników przedłożonej w parlamencie w lutym. Ponieważ nie wszystkie przedsiębiorstwa dołączyły do strajku, Cavaco Silva prowokacyjnie odwiedził wybrane firmy, które nie brały udziału w proteście, aby zmniejszyć znaczenie sytuacji i pokazać, że rząd nie ugnie się pod żadnymi naciskami²⁹⁸. Soares, który w tym czasie przebywał w miejscowości Guarda w ramach „prezydentury otwartej”, spotkał się z liderami związków zawodowych dwa dni przed rozpoczęciem strajku, co rząd interpretował jako symboliczny pokaz poparcia prezydenta do podjęcia protestu. Na 30 marca zaplanowane było cotygodniowe spotkanie prezydenta i premiera, Cavaco Silva miał jechać do Guardy, ale wcześniej poinformował prezydenta, że nie pojawi się, jeśli ten spotka się ze związkowcami. Ze względu na fakt, że według Soaresa ideą „prezydentury otwartej” była obrona solidarności instytucjonalnej a zrealizowanie warunku premiera stanowiłoby naruszenie tej zasady, Soares nie przystał na sugestię Cavaco Silvy. W 1988 r. Soares wyraził jedynie swoją opinię, dając wyraz dezaprobaty względem braku zachowania odpowiednich procedur na poziomie instytucjonalnym przy tworzeniu ustawy (brak przeprowadzenia konsultacji społecznych,

²⁹⁷ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 292

²⁹⁸ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 60

brak dialogu ze stronami, których dotyczyło wdrażane prawo), natomiast podobna sytuacja, która miała miejsce w 1994 r., sprowokowała prezydenta do publicznej ofensywy.

W czerwcu 1994 r. miała miejsce demonstracja na „Moście 25 Kwietnia” (*Ponte 25 de Abril*), który w tym czasie stanowił jedyne połączenie drogowe między Lizboną a południem kraju. Po tym jak rząd ogłosił, że opłaty za przejazd przez most zostaną podniesione, kierowcy ciężarówek zablokowali dostęp do mostu. Premier zalecił swoim zastępcom podjęcie odpowiednich działań w celu przywrócenia swobodnego przepływu ruchu, przyzwalając w razie potrzeby na usunięcie blokujących pojazdów przez wojskowe lawety²⁹⁹. Doszło do masowych zamieszek między policją a demonstrantami w ciągu dnia, natomiast wieczorem usunięto pojazdy poprzez interwencję wojska. Rządowi udało się nieco załagodzić konflikt poprzez przedłużenie bezpłatnego okresu korzystania z mostu a dla regularnie korzystających z mostu użytkowników obiecano rabaty. Protesty ponownie rozgorzały we wrześniu, jednak tym razem rząd interpretował je jako prowokacje inspirowane przez partie polityczne ze względu na fakt, że w strajkach brały udział osoby związane ze środowiskiem skrajnej lewicy, PCP i PS. Rząd został poinformowany o tym, że działacze związków zawodowych planują zablokować most i główne drogi dojazdowe do Lizbony, nawołując jednocześnie do nieposłuszeństwa obywatelskiego. W reakcji na tę informację rząd podał do publicznej wiadomości, że policja została odpowiednio przygotowana na takie zajście i użyje środków mających na celu zagwarantowanie przestrzegania prawa, bezpieczeństwa ludzi i ochronę porządku publicznego. To oświadczenie miało za zadanie zastraszyć protestujących i pokazać im, że rząd nie pozwoli na kwestionowanie decyzji władz państwowych³⁰⁰.

Podczas cotygodniowego spotkania premiera i prezydenta 22 września, głównymi tematami dyskusji były kwestie związane z protestami i reakcją rządu. Soares oskarżył Cavaco Silvē o chęć zagłuszenia głosów ludzi, po czym premier stwierdził, że rząd nie będzie brał udziału w politycznej grze partyjnej, ale będzie obserwował sytuację w taki sposób, aby zagwarantować bezpieczeństwo wewnętrzne. Premier podkreślał, że rząd robi wszystko, by wdrożyć środki niezbędne do rozwoju kraju, nawet jeśli są one niepopularne i nie podobają się pewnym grupom interesu³⁰¹. Następnego dnia, na konferencji prasowej, Soares zaatakował rząd i oznajmił, że ludzie mają prawo do oburzenia, gdy czują się ofiarami niesprawiedliwości. Prezydent powtórzył to stwierdzenie w wywiadzie dla portugalskiej

²⁹⁹ Ibidem, s. 459

³⁰⁰ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 461

³⁰¹ Ibidem, s. 429

telewizji publicznej, którego udzielił 27 września. Jak argumentował w późniejszych wypowiedziach Soares, obywatele mają prawo być oburzeni przeciwko niesprawiedliwości i mają prawo do manifestowania różnych form oburzenia. Soares argumentował, że jako głowa państwa poczuwa się do odpowiedzialności za przestrzeganie praw człowieka, a żyjąc w demokratycznym państwie wszyscy obywatele mają prawo do pełnej swobody wypowiedzi i stowarzyszania się, a także prawo do wyrażania swego oburzenia, gdy mają do tego powody. Kiedy obywatele rezygnują z prawa do wyrażania swoich poglądów, kiedy przestają uczestniczyć w życiu publicznym, ponieważ nie mają w tym interesu lub kiedy uważają, że nie warto, bo boją się, że mogą być prześladowani lub dyskryminowani, gdy obywatele przestają być oburzeni przeciwko niesprawiedliwości i nierówności, to przestają być obywatelami, a to natomiast zagraża istnieniu postępowego społeczeństwa³⁰².

Rząd oskarżył Soaresa o zachęcanie do wszczynania protestów pod pretekstem stosowania "prawa do oburzenia", co według obozu rządzącego oznaczało, że prezydent porzucił rolę arbitra i stał się politycznym graczem. Chociaż protesty dotyczące podniesienia opłat dla użytkowników mostu ucichły, incydent ten pozostawił negatywny oddźwięk wśród opinii społecznej, bowiem pomimo niemal pół rocznych protestów obywateli rząd pozostał obojętny na sprzeciw ludzi wobec podniesienia opłat.

Trzy tygodnie przed kongresem partii PSD zaplanowanym na 23 stycznia 1995 r., Cavaco Silva ogłosił na konferencji prasowej, że nie będzie ponownie ubiegać się o stanowisko przewodniczącego partii, wyjaśniając, iż nie ma już ochoty na dalsze angażowanie się w działalność partyjną i chciałby realizować się znów jako ekonomista i wykładowca akademicki³⁰³. Jednocześnie Cavaco Silva podjął decyzję, że pozostanie szefem rządu do końca kadencji parlamentu i nie będzie przekazywał urzędu nowemu liderowi partii, mając obawy, że taka sytuacja mogłaby doprowadzić do rozwiązania parlamentu przez prezydenta, a wcześniejsze wybory byłyby niekorzystne dla PSD³⁰⁴.

Na zjeździe PSD nowym przewodniczącym partii został wybrany Fernando Nogueira, który pełnił także funkcję Ministra Obrony Narodowej, natomiast Sekretarzem Generalnym został Eduardo de Azevedo Soares, dotychczasowy Minister Morza. Ze względu na te wewnętrzne zmiany w partii, Cavaco Silva ogłosił chęć dokonania modyfikacji kadrowych w rządzie: Nogueira miał opuścić MON i przejść na stanowisko wicepremiera, Azevedo

³⁰² M. Soares, Mario, *Intervenções* 9, op. cit., s. 143.149

³⁰³ A.C. Silva, *Autobiografia Política...*, op. cit., s. 481

³⁰⁴ *Ibidem*, s. 489

Soares miał natomiast zrezygnować z funkcji ministra. Prezydent Soares odrzucił propozycję objęcia przez Nogueirę funkcji wicepremiera wyjaśniając, że taka zmiana to jedynie manewr w przygotowaniach do zbliżających się wyborów. W konsekwencji Nogueira oraz Azevedo Soares zrezygnowali z zasiadania w rządzie. W tej sytuacji partie opozycyjne zgłosiły pomysł rozwiązania parlamentu, prezydent zorganizował w tej sprawie konsultacje z przedstawicielami partii i partnerami społecznymi, jednak nie zdecydował się na rozpisanie przedterminowych wyborów.

PS wygrała wybory parlamentarne przeprowadzone w październiku 1995 r. zdobywając 43,7% głosów, drugie miejsce w wyścigu wyborczym zajęła PSD (34,12%), następnie PP (9,5%) i PCP (8,7%)³⁰⁵. António Guterres wyraził opinię, że jedną z przyczyn zwycięstwa PS w wyborach była osoba Soaresa, który „stworzył Portugalczykom możliwość identyfikowania z czymś innym niż tylko obraz generowany przez władzę, jaką sprawował premier”³⁰⁶. W ten sposób Soares miał pośrednio pomóc w wygranej PS.

Nie ma empirycznych dowodów wskazujących jednoznacznie na to, że Soares próbował działać jako „partyjny” prezydent. Interwencje Soaresa względem działań rządu oparte były na jego rozumieniu demokracji i jego interpretacji konstytucji w zakresie funkcji prezydenta. Dialog między prezydentem i premierem był bardzo intensywny, a Soares uciekał się do publicznych interwencji wyłącznie wtedy, gdy wszystkie inne środki zawiodły. W większości przypadków stanowisko, które Soares próbował przeforsować było zgodne z propozycjami opozycji, jednak można to wytłumaczyć w kategoriach ideologicznych: Soares zawsze był wierny swoim zasadom politycznym w trakcie całej kariery politycznej i nie zmieniło się to w czasie jego prezydentury. Soares pojmował jako swój obowiązek bycie bezpartyjnym prezydentem, co nie znaczy, że bezstronnym. Konsekwencją takiego podejścia było to, że w jego rozumieniu zapisów konstytucyjnych, rolą prezydenta nie było zachowanie dystansu do wszystkich partii politycznych, lecz szukanie zbliżenia w celu zapewnienia bezpartyjności urzędu głowy państwa. Celem było stworzenie równie intensywniej komunikacji z wszystkimi instytucjami, partiami, grupami interesów i obywatelami tak, aby jak najlepiej odczytywać wolę narodu, w imieniu którego prezydent powinien przemawiać i działać. Poprzez utworzenie „urzędu wpływu” oraz „prezydentury otwartej” Soares uruchomił dwa instrumenty, które przybliżały realizację tego celu.

³⁰⁵ www.eleicoes.cne.pt

³⁰⁶ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 370

Podsumowując, fakt, że interwencje wobec rządu stały się bardziej drastyczne pod koniec drugiej kadencji Soaresa nie był spowodowany chęcią prezydenta do tego, aby wykorzystać swoją pozycję do przybliżenia PS do zwycięstwa w wyborach parlamentarnych, lecz raczej tym, że Soares nie dostrzegał w działaniach rządu spełniania woli obywateli. Pomimo tego, iż Soares wierzył, że portugalska konstytucja nie była odpowiednia do rządów bezwzględnej większości, dominacja zwolenników skupionych wokół osoby Cavaco Silvy dodatkowo pogłębiała deficyt demokracji poprzez ignorowanie mniejszości. Dlatego też Soares traktował tę sytuację jako wyzwanie dla siebie, aby działać w charakterze instancji równoważącej, która podtrzymuje prawidłowe realizowanie zasad demokratycznych.

7.7 Jorge Sampaio – prezydentura kontynuacji?

Sprawowanie najwyższego urzędu w państwie po dziesięcioletniej prezydenturze charyzmatycznego przywódcy, jakim był Mário Soares stanowiło ogromne wyzwanie. Jedno z pytań w zakresie rozważań dotyczących modelu przywództwa głowy państwa Republiki Portugalii odnosi się do kwestii tego, czy prezydentowi Sampaio udało się wypracować własny styl przywództwa czy pozostał tylko kontynuatorem stylu wypracowanego przez swego poprzednika.

Polityczna działalność Jorga Sampaio, która zaprowadziła go w konsekwencji do prezydentury, rozpoczęła się tuż po wybuchu „rewolucji goździków” w 1974 roku, kiedy to został jednym z założycieli Ruchu Socjalistycznego Lewicy (*Movimento de Esquerda Socialista*), chociaż już na kongresie założycielskim sam szybko zdystansował się od forsowanej tam ideologicznej orientacji i porzucił udział w tym projekcie politycznym. W marcu 1975 r. został powołany na stanowisko sekretarza stanu ds. współpracy z zagranicą w IV rządzie tymczasowym. W tym samym roku założył grupę „Interwencja Socjalistyczna”, składającą się z niezależnych lewicowców – polityków i intelektualistów, których celem była odnowa życia politycznego, a którzy w przyszłości mieli zajmować ważne stanowiska w życiu publicznym. Niezwykle istotną decyzją polityczną mocno rzutującą na dalszą przyszłość Sampaio było dołączenie do Partii Socjalistycznej w 1978 r. Rok później został wybrany do Zgromadzenia Republiki w Lizbonie i dołączył do Krajowego Sekretariatu PS. Od 1979 do 1984 r. był członkiem Europejskiej Komisji Praw Człowieka Rady Europy, gdzie odegrał ważną rolę w obronie podstawowych praw i przyczynił się do bardziej dynamicznego stosowania zasad zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Został ponownie wybrany do Zgromadzenia Republiki w roku 1980, 1985, 1987 i 1991. W latach 1987 – 1988

był przewodniczącym grupy parlamentarnej PS odpowiedzialnej za sprawy międzynarodowe. Był także współprzewodniczącym „Komitetu Afryki” działającym przy Międzynarodówce Socjalistycznej.

Jeśli chodzi o okoliczności debiutu Sampaio w roli przywódcy, to wskazać należy rok 1989, kiedy to został on wybrany na stanowisko sekretarza generalnego PS. Funkcję tę pełnił do 1991 r. Pod jego przewodnictwem rozpoczął się proces odbudowy i rewitalizacji partii. Dodatkowo wzmocnił on swoją pozycję szefa partii w czerwcu 1989 r. w wyniku wyborów do Parlamentu Europejskiego, w której PS uzyskała zadawalający wynik.

W 1989 r. zdecydował się ubiegać o funkcję burmistrza Lizbony, co udało mu się z sukcesem, ponownie został wybrany na ten urząd w 1993 r. Była to kolejna płaszczyzna, na której Sampaio mógł się sprawdzić jako przywódca i zdobyć niezwykle cenne doświadczenie polityczne. W tym okresie jego pozycja polityczna nabrała wielkiego znaczenia. Sprawując urząd burmistrza Lizbony dał się poznać jako skuteczny menadżer, wraz ze swoimi współpracownikami wdrażał w stolicy wizję strategicznego rozwoju stolicy z wykorzystaniem nowych koncepcji i metod planowania, zarządzania, integracji i rozwoju miejskiego.

Sampaio opuścił stanowisko sekretarza generalnego PS po zwycięstwie Antonio Guterresa na kongresie partyjnym w lutym 1992 r. Czynnikiem przesądzającym o zmianie na stanowisku szefa partii była klęska PS w wyborach parlamentarnych w październiku 1991 r. Partia potrzebowała przeformułowania swej struktury wewnętrznej, a Guterres wydawał się być dobrą alternatywą dla dotychczasowego przywództwa Sampaio.

Jeśli chodzi o okoliczności debiutu w roli przywódcy państwa, to już w lutym 1995 roku Sampaio ogłosił zamiar kandydowania na prezydenta. Spekulacje na temat jego kandydatury w wyborach prezydenckich były głośne już w czasie kampanii poprzedzającej wybory samorządowe w grudniu 1993 r. Sampaio był wspierany przez PS i liczne autorytety sfery publicznej – osobistości, które zajmowały ważne stanowiska w politycznym, kulturalnym, gospodarczym i społecznym życiu kraju. Jego główny rywal, Anibal Cavaco Silva, potwierdził swój udział w wyścigu wyborczym na początku października 1995 r. Dodatkowo, o najwyższy urząd w państwie ubiegało się jeszcze dwóch innych kandydatów: Jerónimo de Sousa (popierany przez komunistów) i Alberto Matos (kandydat Unii Demokratyczno-Ludowej), którzy jednak ostatecznie wycofali się z wyścigu wyborczego.

Sampaio został wybrany na osiemnastego z kolei prezydenta Republiki Portugalii 14 stycznia 1996 r. uzyskując 53,91% poparcia³⁰⁷. Uroczyste zaprzysiężenie na prezydenta miało miejsce 9 marca 1996 r. Sampaio został także ponownie wybrany prezydentem Republiki 14 stycznia 2001 r., zwyciężając już w pierwszej turze głosowania. Uzyskał poparcie 55,55% wyborców, pokonując tym samym pozostałych kandydatów³⁰⁸.

Po raz pierwszy od „rewolucji goździków” w 1974 r., w wyniku objęcia urzędu szefa państwa przez Sampaio w marcu 1996 r., realizowany został scenariusz polityczny gdzie większość rządowa i prezydent wywodzą się z tej samej rodziny politycznej (funkcję premiera pełnił wówczas António Guterres) – to miało znaczący wpływ na styl działania przyjęty przez prezydenta, który unikał konfliktów z rządem.

Do roku 2001 w portugalskim życiu politycznym panował względy spokój i stabilizacja, sytuacja ta zaczęła ulegać zmianie wraz z pogłębiającym się kryzysem ekonomicznym. Pogarszająca się kondycja finansowa kraju stała się dominującą kwestią w debacie publicznej i działalności politycznej. W tym celu Sampaio stworzył nieformalną radę gospodarczą, która miała za zadanie obradować regularnie nad sprawami związanymi z portugalską gospodarką.

Również w 2001 r. prezydent Sampaio po raz pierwszy w swej karierze głowy państwa musiał rozważyć skorzystanie z uprawnienia nadanego mu na mocy konstytucji – prawa do rozwiązania parlamentu, po tym jak Guterres złożył rezygnację z funkcji premiera po przegranych przez PS wyborach samorządowych. Prezydent podjął decyzję o rozpisaniu na marzec 2002 r. przedterminowych wyborów parlamentarnych, w których zwyciężyła Partia Socjaldemokratyczna.

Dwa lata później, w czerwcu 2004 r., do dymisji podał się ówczesny premier Jose Manuel Durão Barroso, który otrzymał propozycję objęcia stanowiska przewodniczącego Komisji Europejskiej. Ponownie pałac prezydencki znalazł się w centrum zainteresowania, bowiem od decyzji głowy państwa zależało jak zostanie rozwiązany ten kryzys polityczny. Społeczeństwo i klasa polityczna podzieliły się na tych, którzy optowali za przeprowadzeniem przedterminowych wyborów i tych, którzy byli zwolennikami powołania na premiera Pedro Santana Lopesa z Partii Socjaldemokratycznej. Sampaio, mając przed sobą możliwość rozwiązania parlamentu i rozpisania przedterminowych wyborów lub zezwolenie większości parlamentarnej na utworzenie nowego rządu, zdecydował się po długich konsultacjach na tę drugą opcję. Decyzja o powołaniu kolejnego rządu kierowanego

³⁰⁷ www.cne.pt

³⁰⁸ Ibidem

przez socjaldemokratów pod przewodnictwem Lopesa sprowadziła na Sampaio ogrom krytyki z różnych stron, jednak prezydent uzasadniał swoją decyzję tym, że takie działanie miało na celu zapewnienie stabilizacji politycznej. Jednocześnie podkreślał on, że nowy rząd będzie pod jego specjalnym nadzorem. Jak się wkrótce okazało, spiętrzenie zdarzeń, które zdyskredytowały wiarygodność i skuteczność rządu Lopesa, skłoniło prezydenta do podjęcia bardziej radykalnych działań – po serii spotkań konsultacyjnych, m.in. z liderami poszczególnych partii politycznych, w grudniu 2004 r. Sampaio ogłosił rozwiązanie parlamentu. Jego decyzja wywołała kolejną lawinę dyskusji, zwłaszcza, że efektem przeprowadzonych przedterminowo wyborów było druzgocące zwycięstwo PS, z której wywodził się Sampaio. Partia ta po raz pierwszy w swojej historii wygrała bezwzględną większością głosów a kolejnym premierem mianowany został José Socrates.

W obszarze prowadzenia polityki zagranicznej prezydent Sampaio zapisał się zwłaszcza jako działacz na rzecz niepodległości Timoru Wschodniego. 27 lipca 1996 r., z okazji dwudziestej rocznicy aneksji Timoru Wschodniego przez Indonezję, wezwał on do solidarności Portugalczyków w sprawie Timoru. W tym samym roku, w wywiadzie udzielanym telewizji CNN, podczas którego skonfrontowany był bezpośrednio z ambasadorem Indonezji działającym przy ONZ, zadeklarował publicznie, iż jest przekonany o tym, że dzień wolności Timoru Wschodniego jest bliski. To był ważny moment, który spowodował wzmożenie wysiłków dyplomatycznych i dawał nowy impuls do negocjacji trójstronnych na linii ONZ – Indonezja – Portugalia.

Kolejną kwestią na gruncie stosunków międzynarodowych, w której Sampaio odegrał znaczącą rolę było przekazanie Makao Chińskiej Republice Ludowej. Pomiędzy rokiem 1997 a 2005, trzykrotnie odwiedził Makao oraz spotkał się z prezydentami ChRL, najpierw z Jiang Zemin, następnie z Hu Jintao. Oficjalna ceremonia przekazania Makao i nadania temu terytorium statusu specjalnego regionu administracyjnego, miała miejsce 19 grudnia 1999 r. Jak podkreślał wtedy w przemówieniu Sampaio, był to historyczny moment w dziejach Portugalii, bowiem kończył pewną epokę, która rozpoczęła się pięć wieków wcześniej (było to nawiązanie do kolonializmu Portugalii).

Za priorytety prezydentury Sampaio należy uznać problemy społeczne i kulturowe, co było konsekwencją jego fundamentalnych przekonań politycznych, a jednocześnie motywacją do starania się o najwyższy urząd w państwie. Wśród kwestii, do których prezydent przywiązywał dużą wagę były głównie sprawy wewnętrzne w kraju, takie jak: edukacja, opieka zdrowotna, ubóstwo i wykluczenia społeczne. Kwestie te przedstawił jako

priorytetowe m.in. na łamach „Tygodnia Edukacji” („*Semana da Educação*”) – opisując różnorodne problemy w tej materii, przekonywał o konieczności szerokiego dostępu do elementarnej edukacji oraz inwestowania w jej jakość. Sampaio zwracał szczególną uwagę na rolę kobiet w społeczeństwie, podkreślając problem dyskryminacji kobiet na rynku pracy.

Sampaio był pierwszym przywódcą państwa, który aktywnie promował ideę przeprowadzania konsultacji społecznych w ważnych sprawach w postaci referendum. Było to możliwe na mocy ustawy referendalnej zawartej w Konstytucji w 1989 r. Po raz pierwszy w historii portugalskiej demokracji referendum przeprowadzono w 1998 r., dotyczyło ono kwestii aborcji (legalizacja zabiegu usunięcia ciąży do 10 tygodnia). W referendum 50,9% obywateli Portugalii opowiedziało się przeciwko legalności zabiegów przerywania ciąży, wynik referendum jednak nie był wiążący pod względem prawnym, jako, że frekwencja nie była wystarczająca³⁰⁹.

Prezydent Sampaio dążył w swych działaniach do umocnienia i zbliżenia między Pałacem Belém (siedzibą prezydenta Republiki Portugalii) a obywatelami. Dokonywało się to m.in. poprzez możliwość powszechnego zwiedzania pałacu prezydenckiego z przewodnikiem. Jego inicjatywą było także utworzenie w 2004 r. muzeum poświęconego instytucji prezydenta Republiki Portugalii (*Museu da Presidência da República*).

Cechą charakterystyczną określającą styl działania Sampaio było zadeklarowanie na początku pierwszej kadencji, że kontynuowana zostanie praktyka „prezydentury otwartej”, zapoczątkowana przez poprzedniego prezydenta, Mário Soaresa. Sampaio realizował wizyty w różnych częściach kraju pod hasłem „podróży tematycznych” (*jornadas temáticas*). Obok kwestii, które były już wcześniej podnoszone przez Soaresa, takich jak edukacja, zdrowie, ubóstwo, rozwój regionów etc., Sampaio wprowadził do debaty publicznej także nowe tematy, które dotychczas były uznawane za tabu, np. problem uzależnienia od narkotyków i nadużywania alkoholu. Łącznie Sampaio odbył w trakcie swej prezydentury osiemnaście wizyt w ramach „podróży tematycznych”.

Sampaio bardzo rzadko zajmował skrajne stanowisko w danej kwestii, raczej prezentował umiarkowane poglądy, co też znajdowało odzwierciedlenie w jego wypowiedziach – unikał agresywnego i zaczepnego tonu, także względem swych politycznych oponentów. Można stwierdzić, iż styl polityczny Jorga Sampaio był pod wieloma względami przeciwieństwem stylu jego poprzednika. W ciągu dziesięciu lat prezydentury Sampaio pozostał wierny swojemu sposobowi uprawiania polityki. Mimo, że

³⁰⁹ www.referendo.mj.pt

również pisał książki, dokumentował swoje najważniejsze wystąpienia i interwencje w ramach serii publikacji "Portugalczyki" (*Portugueses*), realizował wizyty w różnych częściach kraju pod hasłem „podróży tematycznych” i wetował ustawy w razie potrzeby, nie można stwierdzić, iż Sampaio naśladował styl prezydentury Soaresa.

Sampaio podkreślał, iż w jego rozumieniu konstytucja nakłada na prezydenta obowiązek mobilizowania społeczeństwa, dlatego też publicznie głosił swoje opinie na ważne tematy i starał się stymulować nowe pomysły, stąd też opinia, że Sampaio przemianował „urząd wpływu”, który był charakterystyczny dla prezydentury Soaresa na „urząd działania” (*magistratura de influência* i *magistratura de iniciativa*). Sampaio wierzył, że rząd jest odpowiedzialny tylko przed parlamentem, mimo że ma też informować prezydenta o swoich działaniach tak, aby głowa państwa mogła zagwarantować, że działania te sprzyjają interesowi narodowemu – Sampaio postrzegał funkcję prezydenta w tym aspekcie jako podmiotu odpowiedzialnego za interpretowanie interesów narodu. Analogicznie do deklaracji Soaresa, że prezydent jest moderatorem w politycznej grze, Sampaio sformułował tezę, że prezydent posiada „zdolności do moderowania”.

Podczas uroczystości inauguracji na urząd prezydenta, Sampaio zdefiniował cel swojej prezydentury jako bycie prezydentem przyjaznym dla obywateli. Jednak Sampaio nigdy nie udało się osiągnąć tak bliskich relacji względem obywateli, jakie udało się zbudować Soaresowi, głównie ze względu na jego słabe umiejętności retoryczne. Sampaio nie miał bowiem talentu do dostosowywania stylu wypowiedzi do adresata, jego przemówienia często wyglądały jak naukowe analizy, do czego przyczyniało się używanie specjalistycznych terminów prawnych, zamiast bezpośrednich wypowiedzi do zwykłych ludzi, jak to było w przypadku Soaresa.

Reasumując, można stwierdzić, że choć Sampaio przejął metody zaimplementowane przez Soaresa w odniesieniu do sprawowania urzędu prezydenta i w podobny sposób co Soares rozumiał funkcję głowy państwa, Sampaio zawsze pozostawał wierny swojemu własnemu stylowi uprawiania polityki i reprezentowania interesów narodu jako prezydent.

Następcą Sampaio został wybrany w wyborach prezydenckich przeprowadzonych 22 stycznia 2006 r. Aníbal Cavaco Silva – człowiek, którego pokonał on w wyścigu o urząd prezydenta w 1996 r. Po zakończeniu prezydentury, w maju 2006 r., Sampaio został zaangażował się w działalność w ONZ.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, iż Mário Soares jest politykiem, który wywarł największy wpływ na ukształtowanie modelu sprawowania najwyższego urzędu w Republice Portugalii. Na styl prezydentury Soaresa, sposób sprawowania przezeń przywództwa, miały wpływ jego wcześniejsze doświadczenia. Życiorys Soaresa pokazuje, że zaangażował się on w działalność polityczną już od najmłodszych lat, od samego początku mając wyraziste poglądy – był zagorzałym przeciwnikiem reżimu Salazara walczącym o demokratyzację Portugalii, jako zadeklarowany polityk o poglądach lewicowych współtworzył partię Portugalska Akcja Socjalistyczna, potem przekształconą w Partię Socjalistyczną. Aktywnie działał także na forum międzynarodowym – w 1969 r. reprezentował Portugalię na XI Międzynarodowym Kongresie Socjalistów w Eastbourne. To właśnie podczas takich spotkań Soares poznał czołowych socjalistów europejskich późnych lat 60. i wczesnych lat 70., wśród których byli między innymi Olof Palme ze Szwecji, Willy Brandt z RFN i Bruno Kreisky z Austrii. W 1973 r. Soares osobiście redagował podstawy programowe Partii Socjalistycznej – na stronie internetowej partii można odnaleźć odręczne zapiski Soaresa (w wersji elektronicznej), w których nakreśla główne zasady programowe PS w dziedzinie “ekonomii, polityki społecznej, polityki instytucjonalnej jako służby wobec obywateli oraz polityki międzynarodowej jako służby wobec ludzkości”³¹⁰. W kraju zatem Soares był twórcą i przewodniczącym Partii Socjalistycznej, natomiast na forum światowym zaistniał jako wiceprezydent Międzynarodówki Socjalistycznej (został wybrany na tę funkcję w roku 1976).

Wybory prezydenckie w 1986 r. mocno spolaryzowały portugalską klasę polityczną i spowodowały głębokie podziały społeczne. Soares miał tego świadomość, dlatego już w pierwszą noc swego zwycięstwa oznajmił, że będzie dążył do uspokojenia sytuacji w kraju deklarując jednocześnie, że będzie „prezydentem wszystkich Portugalczyków”, bez względu na dotychczasową działalność polityczną w Partii Socjalistycznej. Wyjątkowość prezydentury Soaresa polegała nie tylko na tym, że był on pierwszym cywilnym prezydentem Portugalii. To właśnie Soares stworzył unikatowy styl prezydentury, który był niewątpliwie novum w portugalskiej polityce i stanowił inspirację dla jego następców – „prezydenturę otwartą”. Z jednej strony spotkania organizowane w ramach *presidência aberta* podkreślały empatię Soaresa do zwykłych ludzi, z drugiej strony takie wydarzenia koncentrowały uwagę mediów, zarówno regionalnych, jak i ogólnopństwowych. Soares poprzez swą „prezydenturę otwartą”

³¹⁰ www.ps.pt

wyraźnie skracał dystans między władzą a społeczeństwem, pokazywał, że uważnie wsłuchuje się w głos ludu. Jednocześnie mogłoby się wydawać, że organizowanie kilkunastodniowych wizyt w poszczególnych regionach Portugalii to jedno z narzędzi marketingu politycznego mające za zadanie budować pozytywny wizerunek prezydenta wśród opinii publicznej, w mediach. Z taką hipotezą nie zgadzają się Octavio Amorim Neto i Marina Costa Lobo, którzy uważają, że działania w ramach „prezydentury otwartej” Soaresa były narzędziem politycznej komunikacji pozwalającym na ustalenie ram działania w polityce krajowej i skłaniającym rząd do odpowiedniego działania³¹¹. Na dowód tego autorzy przytaczają słowa samego Soaresa, który twierdził, że „prezydentura otwarta” miała na celu pobudzenie rządu do działania a jednocześnie była opozycją do widocznych zaniechań i niespełnionych obietnic wyborczych³¹². Soares podkreślał, że podejmowanie tego rodzaju działań nie jest skierowane przeciwko rządowi, lecz w trosce o rząd³¹³. Innym dowodem na to, że prezydencka inicjatywa była przede wszystkim skutecznym narzędziem kształtowania ram polityki rządu, jest według Neto i Lobo fakt, że „otwarta prezydentura” Soaresa wywoływała złość w obozie rządzącym – na konwencji PSD w 1992 r. premier Cavaco Silva wyznał, że „siły blokujące działania rządowe mają wyraźną twarz” i ostrzegł, że nie pozwoli na to, aby wpływowa prezydentura przemieniła się w kolidującą z polityką rządu³¹⁴. Dla zdecydowanej większości „prezydentura otwarta” Soaresa była obaleniem mitu prezydentury jako urzędu jedynie symbolicznego czy funkcji prezydenta jako jedynie reprezentanta państwa za granicą. Dla niektórych jednak „prezydentura otwarta” Soaresa to przykład „nadmiernego interwencjonizmu” prezydenta w politykę wewnętrzną państwa³¹⁵.

Określeniem, które oddaje styl prezydentury Soaresa jest *magistratura de influência* – “urząd wpływu”: dyskretne, lecz ciągłe i uważne monitorowanie przez głowę państwa polityki krajowej tworzonej przez parlament, wpływanie poprzez mediacje między wszystkimi siłami politycznymi na poszukiwanie najefektywniejszych rozwiązań. Soares pojmował “urząd wpływu” jako działanie prezydenta mające na celu moderowanie życia politycznego zapewniając tym samym stabilizację w państwie. Przykładem interwencji głowy państwa w sytuacji kryzysu politycznego był rok 1987, kiedy to głosami opozycji przegłosowano wniosek o wotum nieufności dla rządu Cavaco Silvy. Prezydent stanął przed koniecznością rozwiązania parlamentu i rozpisania nowych wyborów lub też powołania

³¹¹ O. Amorim Neto, Costa Lobo, *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered...*, op. cit., s. 250

³¹² Ibidem

³¹³ Cyt. za M. Braga de Cruz, *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, “Analise Social”, vol. xxix (125-126), 1994 1.º-2.º, s. 258

³¹⁴ Cyt. za Amorim Neto O., Costa Lobo, *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered...*, op. cit., s.250

³¹⁵ M. Braga de Cruz, *O Presidente da República...*, op. cit., s.257

nowego rządu opartego na dotychczasowej opozycji. Soares zdecydował się rozwiązać dotychczasowy parlament i ogłosić przedterminowe wybory, w których partia Cavaco Silvy uzyskała bezwzględną większość w parlamencie. W późniejszym okresie, zwłaszcza podczas drugiej kadencji Soaresa, rząd nie mógł już liczyć na tak przychylną postawę prezydenta, chociaż współpraca pomiędzy oboma ośrodkami władzy w ramach kohabitacji przebiegała poprawnie. Soares w drugiej kadencji częściej korzystał z instrumentu władzy prezydenta, jakim jest możliwość odsyłania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego. O ile w latach 1986-1991 Soares odesłał tylko 16 ustaw (z czego 13 zostało uznanych za niekonstytucyjne), to w trakcie drugiej kadencji prezydent skierował do Trybunału aż 27 ustaw (17 uznanych za niekonstytucyjne)³¹⁶.

Anna Łabno-Jabłońska trafnie podsumowuje i ocenia działania styl prezydenta Soaresa: „wydaje mi się, że można powiedzieć, że poszukuje on jakiegoś interesu ponadpartyjnego, narodowego, państwowego i w tym duchu stara się działać. Nie znaczy to, że zawsze znajduje poparcie, ale wyraźnie widać też w jego działaniu samodzielność polityczną (...). Nie jest to więc sytuacja prezydenta malowanego, który jedynie uczestniczy w jakiś uroczystościach. To jest niewątpliwie wykonywanie pewnej koncepcji moderatora instytucji publicznych, instytucji władzy, rozumianej nie poprzez włączanie się w bieżący tok wydarzeń, ale poprzez ingerencję tam, gdzie działanie prezydenta może stymulować stosunki pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą”³¹⁷.

Należy przypomnieć, że przed „rewolucją goździków” w 1974 r. Soares był zagorzałym przeciwnikiem reżimu autorytarnego, aktywnie walczącym o demokratyzację Portugalii. Po rewolucji kraj zmagał się nie tylko z kryzysem ekonomicznym, ale także z licznymi zawirowaniami na portugalskiej scenie politycznej. Sam Soares dwukrotnie pełnił funkcję premiera w okresie dziesięcioletniej prezydentury generała Eanesa, kiedy to powołano dziewięciokrotnie nowy rząd. Soares postrzegał funkcję prezydenta jako moderatora życia politycznego, arbitra, raczej stymulującego niż ingerującego w prace rządu. Można zatem wysunąć hipotezę, iż Soares starając się o prezydenturę, upatrywał w sprawowaniu tej funkcji szansy na zapewnienie spokoju i stabilizacji kraju. Tak właśnie był komentowany wybór Soaresa na prezydenta: „(...) jego nowa rola wydaje się być skrojona na

³¹⁶ Amorim Neto O., Costa Lobo, *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered...*, op. cit., s. 249

³¹⁷ Stenogram z konferencji „Instytucja prezydenta we współczesnym świecie”, 22-23.02.1993 Warszawa, dokument elektroniczny, www.senat.gov.pl

miarę silnego lidera socjalistów, który bardziej jest budowniczym konsensusu niż ideologiem³¹⁸”.

Jeśli natomiast chodzi o motywację Soaresa do starania się o drugą kadencję to jak pisze Manuel Braga da Cruz, Soares zaprezentował wyborcom swoją wizję urzędu prezydenta jako stróża konstytucji i moderatora życia politycznego. Argumentował, że wybór jego osoby na drugą kadencję zapewni Portugalii kolejne lata „przychylności i jednomyślności, będące katalizatorem synergii i impulsem do współdziałania, które pozwolą uniknąć konfliktów instytucjonalnych prowadzących do niestabilności i blokowania decyzji”³¹⁹. Warto zauważyć, że dla wielu – także dla ówczesnej partii rządzącej – wygrana Soaresa w drugiej kadencji była czymś nieuchronnym. Wszelkie sondaże przedwyborcze określały poparcie Soaresa na poziomie ok. 70%³²⁰. W tej sytuacji PDS zdecydowała się nie wystawiać w wyborach prezydenckich w 1991 r. swojego własnego kandydata, żeby nie wpływać negatywnie na ewentualną dalszą kohabitację rządu i prezydenta po wygranych przez Soaresa wyborach. Jego zwycięstwo było jednoznaczne i bezdyskusyjne – Soares wygrał już w pierwszej turze wyborów, uzyskując 70,35% poparcia³²¹.

Soares ukazał szereg zdolności cennych dla przywódcy politycznego w debatach publicznych, m. in. umiejętność reagowania na napięcia psychologiczne i presję okoliczności. Dla objęcia przez Soaresa urzędu prezydenta niewątpliwie najważniejsze były debaty w kampaniach wyborczych w roku 1986 i 1991. Jednak nie można pominąć w tym miejscu debaty telewizyjnej z 5 listopada 1975 r., kiedy to w telewizyjnym studio spotkali się Soares i Álvaro Cunhal, lider Portugalskiej Partii Komunistycznej. Debata ta była ważna bynajmniej nie tylko z tego powodu, że było to pierwsze tego rodzaju wydarzenie medialne w portugalskiej telewizji, które trwało 3 godziny i 40 minut. Pierwsza publiczna debata miała miejsce kilkanaście miesięcy po obaleniu rządów autorytarnych kilka miesięcy przed wyborami parlamentarnymi. Debata między liderem socjalistów a liderem komunistów była tak naprawdę konfrontacją dwóch różnych wizji państwa, dwóch odrębnych dróg budowania nowego ładu politycznego. Obaj politycy mieli zapewne świadomość powagi i wyjątkowości sytuacji, dla obu był to debiut w takiej roli. Obserwując zachowania i reakcje Soaresa podczas tej debaty można zauważyć, że jego wypowiedzi były pełne ekspresji, zaangażowania, co podkreślał odpowiednią gestykulacją i tonacją głosu. Wypowiedzi swego oponenta Soares

³¹⁸ *Portugal Comeback*, “Time”, 3.03.1986, www.time.com

³¹⁹ Cyt. za M. Braga de Cruz, *O Presidente da República...*, op. cit., s. 256

³²⁰ „The Economist”, 11.03.1990

³²¹ www.eleicoes.cne.pt

śluchał uważnie, czasem nawet z lekkim uśmiechem na twarzy, robiąc przy tym notatki. Widoczny był spokój i opanowanie lidera Partii Socjalistycznej, a nawet pewnego rodzaju swoboda w zachowaniu. Soares wypadł w tej debacie na tyle przekonująco, iż jego partia wygrała wybory parlamentarne. Ważną datą, nie tylko w karierze politycznej Soaresa, ale także „pamiętną nocą w walce politycznej”³²², był 4 lutego 1986 r. Tuż przed drugą turą wyborów prezydenckich w studio telewizyjnym spotkali się Mário Soares i Diogo Freitas do Amaral. Kandydat prawicy miał ogromne problemy z tym, by zachować spokój i opanowanie wobec ofensywy Soaresa³²³. Jednak zwycięstwo lidera socjalistów w tych wyborach było możliwe nie tylko dzięki udanej dla niego debacie, ale także dzięki poparciu udzielonemu przez Álvaro Cunhala – przywódcy komunistów, tego samego, z którym ponad 10 lat wcześniej Soares stoczył pamiętną debatę. Cunhal zaapelował do swego elektoratu, aby „zamknęli oczy” i wybrali „mniejsze zło”³²⁴. Debatę prezydencką z 1991 r. nie miała aż tak rozstrzygającego znaczenia jak poprzednia, bowiem wszelkie sondaże przedwyborcze prognozowały zdecydowane zwycięstwo Soaresa już w pierwszej turze wyborów. Nie obyło się jednak bez spektakularnych scen podczas debaty Soaresa z Basílio Hortą. Główny rywal urzędującego prezydenta w celu wyprowadzenia go z równowagi zaprezentował w studio telewizyjnym książkę José Freire Antunesa, która miała być rzekomo niewygodna dla Soaresa z powodu domniemanej współpracy portugalskich socjalistów z CIA. Prowokacja Horty nie wywarła jednak wrażenia ani na Soaresie, ani na jego wyborcach.

Jako kandydat na prezydenta, Mário Soares zadeklarował, że będzie prezydentem wszystkich Portugalczyków, nie tylko tych, którzy na niego oddadzą głos w wyborach. Zasada ta miała stać się ideą przewodnią podczas całej jego prezydentury. Soares zawsze dążył do częstych, bezpośrednich kontaktów z ludźmi w celu zapoznania się z ich problemami i zrozumienia społecznej rzeczywistości w kraju. To właśnie Soares zinstytucjonalizował tę formę kontaktu z obywatelami poprzez „prezydenturę otwartą”, która stała się integralną częścią władzy prezydenta. Ponadto Soares traktował „prezydenturę otwartą” jako zadanie dla prezydenta w pośredniczeniu między poszczególnymi grupami społecznymi, politycznymi, regionalnymi i krajowymi instytucjami politycznymi przez tworzenie dialogu między nimi. Wymiana informacji z całą strukturą polityczno-instytucjonalną pozwoliła Soaresowi na lepszy wgląd w sprawy państwa i uprawniała go do pełnienia funkcji moderatora i arbitra w grze politycznej. Korzystając z prawa do zwracania

³²² *O quo mudam os debates na TV*, „Correio da Manhã”, www.cmjornal.xl.pt

³²³ *Ibidem*

³²⁴ *Ibidem*

się do instytucji politycznych i społeczeństwa, Soares wyrażał pogląd na przebieg działań rządu, nigdy jednak nie naruszając jego autonomii. Konsekwencją było to, że mimo, iż jego interwencje wyraźnie wzrosły zarówno ilościowo jak i jakościowo podczas jego drugiej kadencji, Soares zawsze działał zgodnie z konstytucją. Ilekroć występowały tarcia między prezydentem a premierem, Soares wykorzystywał cotygodniowe spotkania z szefem rządu, aby przeforsować swoje stanowisko w danej kwestii. Gdy rozbieżności między rządem a głową państwa były poważniejsze, Soares przekazywał swoją opinię premierowi w pisemnym komunikacie. Jedynie w przypadku, gdy wolności, prawa i bezpieczeństwo ludzi były zagrożone, prezydent decydował się na publiczne oświadczenie³²⁵. Sam Soares podkreślał, jak duże znaczenie dla jego stylu działania jako prezydenta miały wcześniejsze doświadczenia polityczne, zwłaszcza pełnienie funkcji premiera – jak mówił Soares w wywiadzie udzielonym „Gazecie Wyborczej” w 1992 r. (na początku drugiej kadencji): „zostałem wybrany 70. procentami głosów narodu portugalskiego. Premier Cavaco Silva, który przewodzi partii socjaldemokratycznej, dysponuje bezwzględną większością głosów w parlamencie. Cała rzecz idzie o to, by się nie licytować, nie przeciwstawiać większości prezydenckiej większości rządowej. Przyznaję, że jest to system skomplikowany i trudny. Udało mi się do tej pory uniknąć wielkich napięć, może dlatego, że procentują zdobyte wcześniej doświadczenia polityczne. Wiem, jakie problemy stwarza premierowi prezydent, ponieważ sam będąc premierem musiałem tym problemom stawić czoła. Staram się odgrywać rolę arbitra, gwaranta konstytucji i stabilności demokratycznej. Zdarza mi się zgłosić weto wobec ustaw sejmowych czy zabrać głos w sprawach bieżącej polityki, ale nie wkładam rządowi szprych w koła”³²⁶.

Chociaż Soares zadeklarował odejście od czynnej polityki po zakończeniu prezydentury, jego osoba była stale przywoływana w odniesieniu do polityki. W 1999 r. Soares kandydował na urząd przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, jednak bez powodzenia. Decyzja Soaresa o ponownym kandydowaniu na urząd prezydenta Republiki Portugalii w wyborach w 2006 r. wydawała się bardziej drastyczna. Tuż przed ogłoszeniem tej informacji, Soares wielokrotnie deklarował, że nie chce wrócić do czynnej polityki. Jednak socjaliści byli w problematycznej sytuacji, bowiem Cavaco Silva, który rozpoczął intensywną kampanię wyborczą był uważany za faworyta, podczas gdy PS nie doszła do zgody na to, kto ma być jej kandydatem w wyborach prezydenckich. Władze partii spotkały się z odmową ze

³²⁵ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op. cit., s. 64

³²⁶ A. Michnik, *Portugalia. Mario Soares*, www.wyborcza.pl

strony takich działaczy jak Jaime Gama, António Vitorino czy Vitor António Guterres Constâncio. Ponadto, Manuel Alegre, wcześniej związany z PS, zdecydował się na kandydowanie na urząd głowy państwa bez poparcia partii. Alegre przegrał wybory na szefa PS w 2004 r. z José Socratesem, po czym wycofał się z komitetu wykonawczego partii. Jeśli Alegre wygrałby wybory prezydenckie, istniało duże prawdopodobieństwo rozłamu w partii. Soares uważał się zarówno za członka PS, jak i przyjaciela Alegre, zatem zajmował szczególnie trudną pozycję w tym konflikcie. Po okresie wahania Soares zgodził się kandydować w wyborach prezydenckich, zaznaczając, iż czyni to z powodu braku innych kandydatów a nie z własnego wielkiego pragnienia, aby ponownie objąć urząd głowy państwa³²⁷.

Kampania wyborcza Soaresa rozpoczęła się późno i jego szanse na zwycięstwo były bardzo niewielkie, jednak działacze i zwolennicy PS mieli nadzieję, że nastąpi podobny rozwój wypadków, jak w kampanii w 1986 r., w której silny kandydat konserwatywny został pokonany przez kandydata lewicy. Strategia wyborcza sztabu Soaresa koncentrowała się na drugiej turze głosowania, jednak Cavaco Silva zwyciężył już w pierwszej turze zdobywając 50,54% głosów, pokonując tym samym Manuela Alegre, który otrzymał 20,74% głosów i Soaresa, który zdobył 14,31%³²⁸. Strategia powtórzenia przebiegu zdarzeń z 1986 r. nie powiodła się. Jak pokazał wynik wyborów, dla socjalistów byłoby korzystniej, gdyby znaleźli porozumienie z Manuelem Alegre zamiast wystawiania w wyścigu wyborczym innego kandydata. Porażka Soaresa wynikała z wielu różnych czynników. Po pierwsze, ważną rolę dla wyborców odegrał fakt, iż w chwili kandydowania Soares miał już 81 lat. Mimo, że był w jak najlepszej formie intelektualnej, jego kondycja fizyczna spadła. Ponadto wiele osób interpretowało kandydowanie przeciwko Manuelowi Alegre jako przysłowiowy „nóż w plecy” ze strony Soaresa. W dodatku kampanię wyborczą rozpoczęto bardzo późno a brak wyraźniej motywacji Soaresa do ponownego objęcia urzędu głowy państwa wydaje się być również niezmiernie istotnym czynnikiem.

Soares po zakończeniu swej dziesięcioletniej prezydentury w 1996 r. założył fundację, której celem jest tworzenie inicjatyw i projektów wpływających w sposób ciągły na debatę publiczną o ideach i wartościach oraz poszukujących sposobów kształtowania współczesnych postaw obywatelskich³²⁹. W latach 1996-1998 oraz 2001-2002 pracował jako wykładowca

³²⁷ R. Sequeira, *Mário Soares...*, op. cit., s. 124

³²⁸ www.eleicoes.cne.pt

³²⁹ www.fmsoares.pt

akademicki, najpierw na Universidade de Coimbra, potem na Universidade Lusófona. Został wyróżniony tytułem Doktora „Honoris Causa” przez 36 uniwersytetów na całym świecie³³⁰. Mário Soares otrzymał także dwa polskie odznaczenia: Krzyż Wielki Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej³³¹ (w 1993 r.) oraz Krzyż Wielki Orderu Odrodzenia Polski³³² (w 1994 r.). Soares to także autor kilkudziesięciu książek, głównie na temat polityki. W 1997 r. objął stanowisko prezydenta Fundacji Portugalia-Afryka. W latach 1999-2004 był deputowanym do Parlamentu Europejskiego. Soares komentuje bieżące wydarzenia polityczne w kraju i na świecie, zarówno pisząc felietony na łamach najbardziej poczytnych gazet portugalskich, jak i będąc częstym gościem w programach telewizyjnych.

³³⁰ Pełen spis przyznanych tytułów Doktora „Honoris Causa” znajduje się na stronie internetowej „Fundacji Mário Saoresa”: www.fmsoares.pt

³³¹ www.prezydent.pl

³³² Ibidem

ZAKOŃCZENIE

Celem niniejszej pracy była próba odpowiedzi na pytanie dotyczące pozycji prezydenta w portugalskim systemie politycznym, czemu służyć miała między innymi analiza kształtowania się pozycji prawno-ustrojowej głowy państwa w XX wieku i zakresu uprawnień konstytucyjnych przysługujących głowie państwa.

Mimo, iż urząd prezydenta został wprowadzony w systemie politycznym Portugalii już w 1911 r. na mocy konstytucji uchwalonej po rewolucji republikańskiej, to przez cały okres istnienia I Republiki a następnie *Estado Novo* rzeczywista władza skupiona była w rękach premiera a prezydent pełnił jedynie rolę formalnego zwierzchnika państwa.

Ustawa zasadnicza z 1911 r. nie nadawała prezydentowi Republiki rzeczywistych kompetencji pozwalających głowie państwa na skuteczne kształtowanie polityki, uprawnienia prezydenta były mocno ograniczone, zwłaszcza względem parlamentu. Prezydent nie posiadał prawa weta ustawodawczego i nie miał prawa do rozwiązania parlamentu, co w praktyce oznaczało, iż pozycja prezydenta sprowadzała się głównie do sprawowania roli reprezentanta państwa i uczestniczenia w polityce zagranicznej, m. in. poprzez ratyfikowanie traktatów i umów międzynarodowych zatwierdzonych wcześniej przez parlament. Głowa państwa wybierana była przez parlament na 4-letnią kadencję, co znamienne parlament mógł odwołać prezydenta ze stanowiska większością 2/3 głosów.

Po zamachu wojskowym w 1926 r., w wyniku którego obalono republikę, w Portugalii rozpoczął się okres ponad czterdziestoletnich rządów Salazara. Konstytucja uchwalona w 1933 r. nadawała prezydentowi szersze kompetencje wzmacniając pozycję prezydenta w systemie politycznym. Kadencja prezydenta uległa wydłużeniu do 7 lat. Prezydent miał być wyłaniany w powszechnym głosowaniu (zasada ta obowiązywała do 1959 r., kiedy to znowelizowano konstytucję wprowadzając zmianę w kwestii wyboru głowy państwa – odtąd prezydent miał być wyłaniany poprzez deputowanych zasiadających w parlamencie). Uprawnieniem głowy państwa było m.in. powoływanie szefa rządu i ministrów, kierowanie polityką zagraniczną, negocjowanie traktatów międzynarodowych, w odróżnieniu od okresu I Republiki prezydent mógł rozwiązać parlament. Pomimo konstytucyjnego rozszerzenia uprawnień głowy państwa, w praktyce w okresie *Estado Novo* prezydent pełnił rolę jedynie symboliczną - zarówno prezydent Carmona, jak i jego następcą Américo Tomás dobrowolnie zrezygnowali z rzeczywistej władzy na rzecz Salazara. Nową epokę w funkcjonowaniu urzędu prezydenta w systemie politycznym Portugalii otworzyły dopiero wydarzenia „rewolucji goździków” w 1974 r.

Na mocy konstytucji uchwalonej w 1976 r. prezydent Republiki zyskał status równorzędnego względem Zgromadzenia Republiki organu reprezentującego suwerena. Prezydent wybierany miał być w wyborach powszechnych i bezpośrednich, co miało mu zapewnić legitymizację do przewodniczenia Radzie Rewolucji. Jednym z kluczowych uprawnień prezydenta było prawo do rozwiązania parlamentu, po uprzednim uzyskaniu zgody ze strony Rady Rewolucji. Istotnym rozwiązaniem przewidzianym w konstytucji była zasada podwójnej odpowiedzialności politycznej rządu – premier wraz ze swoim gabinetem był odpowiedzialny nie tylko względem parlamentu, lecz również względem prezydenta, co dawało prezydentowi również prawo do odwołania szefa rządu (co było równoznaczne z upadkiem rządu), niezależnie od stanowiska Zgromadzenia Republiki.

Zmianę uprawnień prezydenta, która na nowo zdefiniowała pozycję głowy państwa w systemie politycznym Republiki Portugalii spowodowała nowelizacja konstytucji w 1982 r. Prezydentowi przypisano rolę reprezentanta Republiki, gwaranta niezawisłości narodowej, jedności państwa i funkcjonowania demokratycznych instytucji. W ten sposób sformułowana pozycja prezydenta stanowi znaczące rozszerzenie w porównaniu z zapisami zawartymi w konstytucji z 1976 r., gdzie prezydentowi przypisano jedynie rolę reprezentanta Republiki. Nowelizacja konstytucji określiła rolę głowy państwa głównie jako stróża konstytucji i neutralnego arbitra. Ograniczeniu uległo prawo prezydenta do zdymisjonowania rządu – głowa państwa nie może już odwołać rządu z powodu braku zaufania względem gabinetu, odwołanie rządu możliwe jest tylko w wyjątkowych okolicznościach, aby zapewnić regularne funkcjonowanie demokratycznych instytucji. Istotne znaczenie dla całego systemu politycznego Portugalii, jak i dla funkcjonowania głowy państwa miało zlikwidowanie Rady Rewolucji, co położyło kres szczególnej pozycji sił zbrojnych i było równoznaczne z podporządkowaniem ich władzom cywilnym. W miejsce Rady Rewolucji powołano Radę Państwa będącą organem konsultacyjnym prezydenta a uprawnienia w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw zostały przekazane nowo powstałemu Trybunałowi Konstytucyjnemu.

António Ramalho Eanes, Mário Soares, Jorge Sampaio – kolejni prezydenci Republiki Portugalii po wydarzeniach rewolucyjnych w 1974 r., które zmieniły ustrój państwa, mieli znaczący wpływ na kształtowanie się nowego ładu politycznego. Każdy z nich miał istotny wkład w budowanie modelu przywództwa na stanowisku głowy państwa, każdy z nich sprawował najwyższy urząd w państwie w unikatowym stylu. Prezydent Eanes był pierwszym prezydentem wybranym po przemianie ustrojowej mającym realny wpływ na proces konsolidacji portugalskiej demokracji. Prezydentura Soaresa – pierwszego cywilnego

prezydenta Republiki Portugalii – wpłynęła znacząco na kształt urzędu głowy państwa: to właśnie Soares zainicjował „prezydenturę otwartą”, która stanowiła inspirację dla jego następców. Prezydent Sampaio, chociaż przejął metody zaimplementowane przez Soaresa w odniesieniu do sprawowania urzędu prezydenta i w podobny sposób co Soares rozumiał funkcję głowy państwa, stworzył własny styl uprawiania polityki i reprezentowania interesów narodu jako prezydent. Znamienne jest to, że każdemu z kolejnych prezydentów Republiki Portugalii udało się powtórnie wygrać wybory po pierwszej kadencji.

Dekady rządów poszczególnych prezydentów to kolejne etapy rozwoju demokracji Portugalii. Prezydentura Eanesa przypadła na okres niezwykle burzliwy w historii kraju – tuż po zakończeniu „rewolucji goździków”, w której to Eanes uczestniczył bezpośrednio jako wojskowy. W sytuacji braku stabilności na scenie politycznej, trudności związanych z budowaniem nowego demokratycznego ładu odnalezienie własnego stylu prezydentury dla człowieka, który nigdy wcześniej nie był związany z polityką było nie lada wyzwaniem. Tym bardziej należy docenić wpływ Eanesa na proces konsolidacji portugalskiej demokracji.

Decyzje podejmowane przez prezydenta Eanesa oraz styl jego rządzenia wzbudzały liczne kontrowersje. Idea forsowana przez Eanesa dotycząca roli głowy państwa jako arbitra, którego powinnością jest publicznie ocenianie działań rządu i partii politycznych w celu poprawy ich działań, budziła opór wśród liderów politycznych. Począwszy od 1978 r., Eanes powołując kolejne rządy prezydenckie, na czele których stawali bezpartyjni premierzy, kierował się przede wszystkim potrzebą ustabilizowania sytuacji politycznej. Jednocześnie jednak takie działania głowy państwa umacniały pozycję prezydenta w systemie politycznym. Praktyka polityczna pokazała wtedy, iż nie jest możliwe sprawne funkcjonowanie rządu namaszczonego przez głowę państwa, ale niemającego poparcia większości parlamentarnej, co było cenną wskazówką dla następców Eanesa. Paradoksalnie działania prezydenta Eanesa powołującego kolejne rządy, których liderami byli bezpartyjni premierzy przyczyniły się rozpoczęcia współpracy w połowie 1979 r. między poszczególnymi partiami, zjednoczonymi wobec idei stworzenia przeciwwagi do głowy państwa. Działacze ugrupowań politycznych, dotychczas niezdolni do stworzenia rządu większościowego i jakiegokolwiek kooperacji, zrozumieli, że tylko przez powstanie większości parlamentarnej będącej w stanie sprawować samodzielne rządy jest możliwe zneutralizowanie działań prezydenta

Niewątpliwie najważniejszym wydarzeniem podczas prezydentury Eanesa była nowelizacja konstytucji w 1982 r., która miała wpływ nie tylko na sprawowanie urzędu przez samego Eanesa, ale przede wszystkim stanowiła krok milowy w procesie konsolidacji portugalskiej demokracji. Za nowelizacją konstytucji opowiadały się wszystkie ugrupowania

polityczne zasiadające w parlamencie, ich głównym celem było ograniczenie uprawnień głowy państwa przy jednoczesnym wzmocnieniu pozycji parlamentu. Prezydent Eanes zdecydowanie sprzeciwiał się idei ograniczenia uprawnień głowy państwa i tym samym zmniejszenia roli głowy państwa w kreowaniu polityki państwa. Spór o koncepcję rozwiązań ustrojowych był dla Eanesa przegrany już z chwilą ukształtowania się większości potrzebnej do rewizji ustawy zasadniczej. Znowelizowana konstytucja zmieniła pozycję głowy państwa, umacniając jednocześnie pozycję parlamentu, rządu i premiera.

W trakcie prezydentury Eanesa, zwłaszcza na początku pierwszej kadencji, pojawiało się wiele opinii polemizujących na temat tego, czy Eanes jest tylko generałem, który został prezydentem czy też „prawdziwym” politykiem. Koniec tych spekulacji nastąpił wraz z końcem urzędowania na stanowisku prezydenta, kiedy to Eanes podjął decyzję o zaangażowaniu się w utworzenie nowej formacji politycznej firmowanej jego wizerunkiem. Ustupujący prezydent oznajmił wówczas, iż po złożeniu urzędu będzie kontynuował działalność polityczną w tworzącej się Demokratycznej Partii Odnowy mającej na celu „umoralnienia portugalskiego życia politycznego”. Po porażce PRD w wyborach w 1987 r. Eanes zrezygnował z przywództwa partyjnego i wycofał się z czynnej polityki, jednak nie zaprzestał aktywnej działalności w przestrzeni publicznej.

Okres prezydentury Soaresa pokazał, że możliwości wpływu głowy państwa Republiki Portugalii zależą w dużej mierze od interpretacji zapisów konstytucji przez prezydenta i jego relacji z szefem rządu. Rozumienie zapisów konstytucji jest ważne, ponieważ określa, czy prezydent opowiada się za wywieraniem wpływu na władzę wykonawczą i ustawodawczą i czy jest gotów do stosowania go odpowiednio. Stosunek prezydenta do premiera nie tylko odgrywa rolę w kontekście polityki partyjnej, a tym samym w kontekście ideologicznym, lecz również na poziomie personalnym. Prezydent może wpływać na działania rządu jeśli istnieje zaufanie między premierem i głową państwa, gdzie szef rządu jest skłonny do przyjęcia rekomendacji prezydenta w ważnych sprawach diskutowanych podczas cotygodniowych spotkań. Kiedy relacje między prezydentem i premierem są pełne rezerwy i dystansu a prezydent stara się często interweniować w politykę wewnętrzną, może jedynie osiągnąć wpływ uciekając się do jego niezapisanych w konstytucji kompetencji. Interpretacja zapisów konstytucji przez Soaresa skłoniła go również do tego, aby nie ingerować w koncepcje polityczne rządu. Dotyczyło to na przykład promulgacji przez prezydenta ustaw, z którymi się nie zgadzał, dopóki były one zgodne z konstytucją³³³. Jednak, jak pokazały interwencje

³³³ M. Soares, *Intervenções* 8, op. cit., s.447-494

podejmowane przez Soaresa pod koniec drugiej kadencji, to nie oznacza, że prezydent powinien się powstrzymać się pełnienia funkcji moderatora i arbitra. W interpretacji Soaresa "dyktatura większości" była sytuacją, gdzie konieczna była jego interwencja. Soares starał się ograniczyć wpływ władzy osób skupionych wokół Cavaco Silvy poprzez zastosowanie niezapisanych w konstytucji kompetencji prezydenta wpływając na kierunek działań rządu³³⁴. Soares oraz Cavaco Silva opisywali łączące ich relacje osobiste jako serdeczne. W przeciwieństwie do doniesień medialnych, stosunki między prezydentem a premierem były rzeczywiście dobre, chociaż nacechowane pewną rezerwą. Rozbieżności między nimi pojawiały się w odniesieniu do poszczególnych obszarów polityki. Największa różnica dotyczyła innego rozumienia demokracji. Cavaco Silva oparł się na większości parlamentarnej tworzonej przez PSD, która legitymizować miała kierunek działań rządu, nawet wtedy, gdy opozycyjna mniejszość stawiała im opór. Stanowisko Soaresa, także przed tym, jak objął urząd prezydenta, było takie, że w demokracji, opozycja ma prawo głosu, nawet jeśli reprezentuje mniejszość. Przykładem, który doskonale obrazuje różnice w podejściu do kwestii pojmowania demokracji jest sytuacja związana z blokadą i protestami na głównym moście prowadzącym do Lizbony w 1994 r. Postawa premiera i rządu była odczytywana przez Soaresa jako atak na demokrację w rozumieniu prezydenta, co wywołało coraz bardziej stanowcze reakcje ze strony głowy państwa w stosunku do rządu, co z kolei wymuszało na premierze przyjęcie pozycji obronnej.

Zarzuty dotyczące tego, iż Soares podejmując działania i decyzje polityczne kierował się interesem swojej macierzystej partii wydają się być nieuzasadnione, jako, że po zakończeniu prezydentury Soares skutecznie zdystansował się od polityki partyjnej. Zamiast tego, zgodnie z jego zapowiedziami, zaangażował się w projekty o charakterze kulturalnym i społecznym (największym tego typu projektem było założenie „Fundacji Mário Soares”, której jednym z głównych celów działania miało być rozpowszechnianie idei demokracji), ponadto Soares zajął się organizowaniem licznych konferencji³³⁵.

W obszarze polityki zagranicznej Soares odgrywał przede wszystkim reprezentacyjną rolę. Jego opinii w istotnych kwestiach zasięgano często poprzez nieoficjalne kanały informacji. Można to wytłumaczyć wiodącą pozycją, jaką posiadał Soares w mediach w okresie „rewolucji goździków” rewolucyjnej, kiedy to uwaga wielu krajów w Europie i na świecie była zwrócona w stronę Portugalii, przez co Soares zyskał dużą rozpoznawalność. Z tego też względu, w ramach procesu trzeciej fali demokratyzacji Soares był naturalną

³³⁴ M. Soares, *Intervenções 4*, op. cit., s. 37

³³⁵ M. J. Avillez, *Soares. Democracia*, op.cit., s. 408

osobą, z którą chciały kontaktować się media. Ponadto, charyzmatyczna i sympatyczna osobowość Soaresa, jak również łatwość nawiązywania relacji z ludźmi przyczyniły się do jego popularności. Co więcej, jego bliska przyjaźń z równie charyzmatycznymi osobistościami, takimi jak Willy Brandt, François Mitterrand czy Jassir Arafat, zwiększały prestiż międzynarodowy jego osoby. Chociaż Portugalia posiadała prawo głosu jako członek NATO i UE, nie odgrywała istotniejszej roli w polityce globalnej. Fakt, że rząd nie wykorzystał możliwości w obszarze polityki zagranicznej stworzonych przez Soaresa, z których on także by skorzystał, sugeruje kierowanie się polityczną motywacją ze strony Cavaco Silvy, który nie chciał dzielić się sukcesami z prezydentem.

Podczas swojej pierwszej kadencji Soares zaangażował się przede wszystkim w tworzenie relacji zaufania ze społeczeństwem, w celu zbliżenia obywateli do polityki. Liczba wizyt w ramach „prezydentury otwartej” była wyższa niż w trakcie drugiej kadencji, liczba zawetowanych ustaw była mniejsza, a kiedy pojawiały się konflikty z rządem nie były one roztrząsane publicznie. Podczas drugiej kadencji, Soares stworzył instrument nacisku na rząd we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, co miało znaczące konsekwencje w ograniczaniu władzy rządu. Podstawy do takiego działania Soares upatrywał w jego interpretacji konstytucji, według niego obowiązkiem prezydenta jest działanie w roli moderatora i arbitra w grze politycznej, aby ograniczać nadużycia mogące się pojawić ze strony rządu. Jego ponowny wybór na najwyższy urząd w państwie z ponad 70% poparciem dodatkowo uprawomocniły jego rolę jako arbitra.

Soares wierzył, że jako prezydent ma za zadanie słuchać i odpowiadać na wszystkie opinie w równym stopniu. Ze względu na fakt, że nie zapomniał o tym, aby wsłuchiwać się w opinie nie tylko przedstawicieli partii politycznych i różnych elit, ale także – a może przede wszystkim – w opinie zwykłych ludzi, obywateli kraju, to właśnie oni stali się jego największym sprzymierzeńcem. Poprzez „prezydenturę otwartą” Soares zbudował relację zaufania z ludźmi. Obecność najwyższego przedstawiciela państwa w regionach dawała obywatelom poczucie, że ich sprawy są ważne i dostrzegane. Chociaż Sampaio i Cavaco Silva także kontynuowali tradycję wyjazdowych wizyt w całym kraju, następcom Soaresa nigdy nie udało się przyciągnąć tak dużego zainteresowania ze strony mediów, polityków i społeczeństwa. Przyczyną takiego stanu rzeczy był z jednej strony fakt, że „prezydentura otwarta” stanowiła nowość, która naruszała silny centralizm państwa. Z drugiej strony, przyczyną sukcesu działań podejmowanych w ramach „prezydentury otwartej” tkwi w osobowości Soaresa, między innymi jego umiejętność „uwodzenia” słuchaczy.

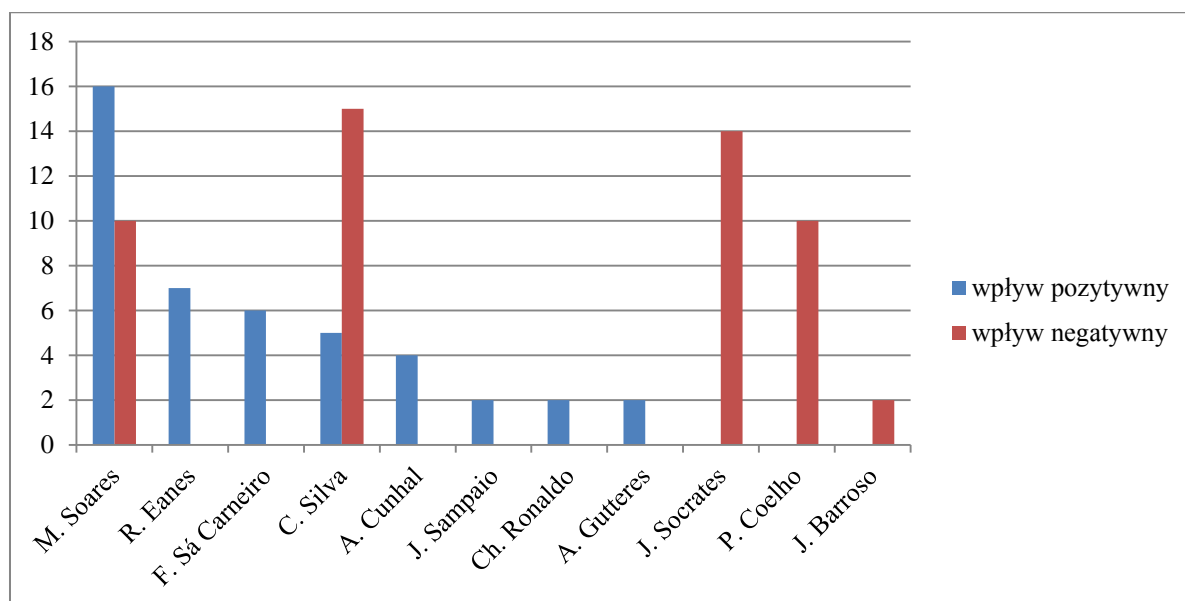
Okres rządów prezydenta Jorga Sampaio przez wielu oceniany jest jako prezydentura koncyliacji, umiaru i troski o kwestie społeczne. Mimo, że Sampaio także realizował wizyty w różnych częściach kraju pod hasłem „podróży tematycznych” i wetował ustawy w razie potrzeby, nie można stwierdzić, iż naśladował on styl prezydentury swego poprzednika. Cechą charakterystyczną prezydentury Sampaio jest predefiniowanie „urzędu wpływu” wykreowanego przez Soaresa na „urząd działania”, jak bowiem zaznaczał Sampaio, w jego rozumieniu konstytucja nakłada na prezydenta obowiązek mobilizowania społeczeństwa, stąd też starania prezydenta do tego, aby pobudzać do działania różne grupy społeczne.

W kontekście rozważań dotyczących poszczególnych przywódców portugalskich interesujące mogą być wyniki badania przeprowadzonego przez Portugalski Uniwersytet Katolicki na zlecenie dwóch największych dzienników (*Diário de Notícias* i *Jornal de Notícias*) oraz stacji telewizyjnej RTP. Badania przeprowadzono tuż przed 40 rocznicą wybuchu „rewolucji goździków” - 12, 13 i 14 kwietnia 2014 r. Respondentów zapytano o postać, która ich zdaniem miała przez ostatnie 40 lat największy wpływ (pozytywny lub negatywny) w rozwój państwa³³⁶.

Jak wynika z przeprowadzanych badań, Mário Soares, były sekretarz generalny PS, minister spraw zagranicznych i premier oraz przede wszystkim pierwszy cywilny prezydent Republiki Portugalii wybrany po „rewolucji goździków” jest postrzegany przez Portugalczyków jako osoba mająca największy wpływ na państwo w ciągu 40 lat funkcjonowania systemu demokratycznego w Portugalii (bez deklarowania przez respondentów, czy uważają ten wpływ za pozytywny czy negatywny). Aż 23% respondentów wskazało właśnie na Soaresa, na drugim miejscu uplasował się prezydent Republiki Portugalii w latach 2006-2016 – Cavaco Silva (11%). Dla porównania, na byłego prezydenta Eanesa, który bezpośrednio brał udział w wydarzeniach rewolucyjnych wskazało tylko 3%. Soares, został wskazany przez respondentów również jako osobowość, która miała największy pozytywny wkład w rozwój kraju. Na pierwszego cywilnego prezydenta wskazało 16% ankietowanych, natomiast na jego poprzednika, prezydenta Eanesa 7%. Trzecie miejsce w tym zestawieniu zajął były premier Sá Carneiro (6%). Należy zaznaczyć, iż pytanie zadane respondentom miało charakter otwarty, nie podano im wcześniej żadnych nazwisk, badani mieli samodzielnie wskazać osobę, która według nich miała największy wpływ na funkcjonowanie państwa w ciągu ostatnich czterech dekad.

³³⁶ www.rtp.pt; www.dn.pt

**Jaka osobowość w ostatnich 40 latach miała największy wpływ na państwo?
(Pytanie nie zawierało opcji odpowiedzi – pytanie otwarte)**



Wykres: Wyniki badania dotyczącego osobowości, która miała największy wpływ na państwo w Republice Portugalii; Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.rtp.pt; www.dn.pt

Wśród nazwisk wskazanych przez respondentów w kontekście osobowości, które miały największy wpływ na państwo w ostatnich 40 latach znalazły się nazwiska wszystkich prezydentów, począwszy od pierwszego prezydenta wybranego po „rewolucji goździków” – Ramalho Eanesa, poprzez pierwszego cywilnego prezydenta w demokratycznej historii Portugalii – Mário Soaresa, jego następcę – Jorga Sampaio, aż po ostatniego prezydenta – Aníbal Cavaco Silvē.

Wyjaśnić należy jeszcze inne nazwiska, które znalazły się w tym zestawieniu. Francisco Sá Carneiro po rewolucji w 1974 r. znalazł się w gronie założycieli ugrupowania katolickich liberałów, Partii Ludowo-Demokratycznej, której został sekretarzem generalnym (w 1977 r. przekształcono ugrupowanie w Partię Socjaldemokratyczną). W grudniu 1979 r. został desygnowany na stanowisko premiera. Rok później zginął tragicznie w wypadku lotniczym. Álvaro Cunhal w latach 1961–1992 pełnił funkcję sekretarza generalnego Portugalskiej Partii Komunistycznej. António Guterres z ramienia Partii Socjalistycznej pełnił funkcję premiera Portugalii w latach 1995-2002. Popularność zyskał zwłaszcza w pierwszym okresie rządów prowadząc politykę opartą na dialogu ze wszystkimi grupami społeczeństwa. Portugalia przeżywała wówczas wysoki wzrost ekonomiczny, który pozwolił rządowi na zwiększenie wydatków społecznych. José Manuel Durão Barroso po wygranej

konserwatystów w wyborach 2002 r. został premierem Portugalii, którą to funkcję pełnił do czerwca 2004, czyli ogłoszenia go przyszłym szefem Komisji Europejskiej. Jego rząd prowadził restrykcyjną politykę gospodarczą, zmierzającą do ograniczenia deficytu budżetowego i nowelizacji portugalskiego prawa pracy, podniósł podatek VAT, w tym też należy upatrywać powodu, dla których ankietowani wskazali na Barroso, jako osobowość mającą negatywny wpływ na kraj w ostatnich 40 latach. José Sócrates to były sekretarz generalny Partii Socjalistycznej, w latach 2005–2011 premier dwóch rządów konstytucyjnych. Okres jego rządów przypadł na czasy kryzysu ekonomicznego, który był dotkliwie odczuwalny przez Portugalczyków. W trakcie urzędowania na stanowisku szefa rządu został zmuszony do podjęcia negocjacji z MFW, Komisją Europejską i Europejskim Bankiem Centralnym w sprawie programu pomocy finansowej dla Portugalii w związku z kryzysem gospodarczym. Ponadto Socrates jest zamieszany w aferę korupcyjną, która dotyczy dwuznacznych powiązań tego polityka ze światem biznesu³³⁷. Prawdopodobnie właśnie te czynniki wpłynęły na ocenę respondentów. Pedro Passos Coelho to premier Portugalii z ramienia Partii Socjaldemokratycznej w okresie od czerwca 2011 r. do listopada 2015 r. Jediną osobowością spoza świata polityki wskazaną przez respondentów, jako mającą największy wpływ w czasach demokracji jest piłkarz Cristiano Ronaldo.

Analizy dokonane w ramach niniejszego opracowania pokazują, iż urząd głowy państwa w Republice Portugalii nie jest organem jedynie symbolicznym, prezydent pełni rolę strażnika prawidłowego i harmonijnego działania systemu politycznego. Co istotne, dzięki personalnym zdolnościom prezydenta jego rola może wykraczać poza ramy określone w konstytucji, czego przykładem jest prezydentura Mário Soaresa.

³³⁷ www.pap.pl

Bibliografia

Akty normatywne

Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r., tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp P. Kownacki, J. Miranda, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000

Ustawa o wyborze na Prezydenta Republiki – *Lei Eleitoral do Presidente da República, Decreto-Lei 319-A/76 – 3 Maio*

Publikacje zwarte

Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007

Avillez M. J., *Soares. Democracia*, Lisboa 1996

Baldani B. P., *Eanes: Entre o Ontem e o Amanha*, Lisboa 1986

Blondel J., *Political Leadership. Towards a General Analysis*, Sage, 1987

Bokszczanin I., *Prezydent Republiki Portugalskiej*, [w:] red. Joachim Osiński, *Prezydent w państwach współczesnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009

Bronowicka A., Głębocka A., *Przewodzenie polityczne. Perspektywa psychologii politycznej*, [w:] L. Rubisz, K. Zuba (red.), *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005

Bruneau T.C., Macleod A., *Politics in Contemporary Portugal: Parties and The Consolidation of Democracy*, Rienner 1986

Burns J., *Władza przywódcza (Leadership)*, Harper and Row, New York 1978) [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, tom 1, 1995

Chodubski A.J., *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2006

Freire A., Costa Pinto A., *O poder presidencial em Portugal*, Dom Quixote, Lisboa

Gajewski M., *Republika Portugalska*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Warszawa 1980

Gomes Canotilho J.J., Moreira V., *Os poderes do Presidente da Republica*, Coimbra 1991

Graham L.S., *Redefining the Portuguese Transition to Democracy*, [w:] J. Higley, R. Gunther, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1992

Hartliński M., *Przywództwo polityczne. Wprowadzenie*, Olsztyn 2012.

- Hermann M.G., *Elementy przywództwa*, [w:] J. Szczupaczyński, *Władza i społeczeństwo*, tom 2, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa 1998
- Hopkin J., *Metody porównawcze*, [w:] D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006
- Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995
- Iwanek J., *Przywództwo polityczne w systemie demokratycznym*, [w:] L. Rubisz, K. Zuba (red.), *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005
- Jakubowska U., *Przywództwo polityczne*, [w:] K. Skarżyska (red.) *Podstawy psychologii polityki*, Poznań 2002
- Le Bon G., *Psychologia tłumu*, Antyk Wydawnictwo, 2004
- Lijphart A., *As democracias contemporâneas*, Gradiva, Lisbon 1989
- Linz J., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South Africa and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, USA 1996
- Łabno A., *O współczesnych tendencjach regulacji pozycji głowy państwa na przykładzie Hiszpanii i Portugalii*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych – prof. Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999
- Łabno A., *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Portugalii*, [w:] S. Grafowska (red.) *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007
- Łabno A., *System konstytucyjny Portugalii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002
- Łabno-Jabłońska A., *Iberyjska droga do demokracji – studium prawnokonstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996
- Machiavelli N., *Księżę*, Wydawnictwo Helion, 2011
- Mika S., *Psychologia społeczna*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982
- Moreira V., Gomes Canotilho J. J., *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, Coimbra 1976
- Murteira M., *The Present Economic Situation: Its Origins And Prospects*, [w:] L. Graham, H. Makler, *Contemporary Portugal: The Revolution And Its Antecedents*, University of Texas Press, Austin and London 1979
- Nogueira F., *Um Político Confessa-se*, Livraria Civilização Editora, 1987

- Palecki K., *Przywództwo jako kategoria teoretyczna i przedmiot społecznych oczekiwań* [w:] L. Rubisz, K. Zuba (red.), *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005
- Rebello de Sousa M., *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Braga 1983
- Rubisz L., *Ideologiczna legitymizacja przywództwa politycznego*, [w:] L. Rubisz, K. Zuba (red.), *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005
- Sampaio J., *Com os Portugueses. Dez anos na Presidencia da Republica*, Edicoes Afrontamento, Porto 2005
- Santana Lopes P., Durão Barroso J., *Sistema de governo e sistema partidário*, Lisboa 1980
- Sartori G., *Comparative constitutional engineering*, MacMillan, London 1994
- Sequeira R., *Mário Soares. A Politician and President of Unwritten Constitutional Competences*, Friedrich-Schiller Universität Jena
- Shugart M. S., Carey J. M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992
- Silva A.C., *Autobiografia Política. Os anos de governo em maioria*, Lisboa 2004,
- Soares M., *Intervenções 9*, Lisboa 1985
- Soares M., *Intervenções 8*, Lisboa 1994
- Szczupaczyński J. (red.), *Władza i społeczeństwo*, tom I i II, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 1995 i 1998
- Vanhanen T., *Prospects of Democracy. A Study of 172 Countries*, Routledge, Londyn 1997
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków-Warszawa: SIW ZNAK, Fundacja im. Stefana Batorego, 1998
- Wheeler D., *The Military and Portuguese Dictatorship, 1926-74: The Honor of The Army*, [w:] L. Graham, H. Makler, *Contemporary Portugal: The Revolution and Its Antecedents*, University of Texas Press, Austin and London 1979
- Wiatr J.J., *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Łódź 2008
- Wituch T., *Historia Portugalii w XX wieku*, Wyższa Szkoła Humanistyczna w Pułtusku, 2000
- Żukiewicz P., *Przywództwo labilne. Mechanizm powrotu do władzy w świetle teorii przywództwa politycznego*, Centrum Analiz Systemów Politycznych, Wrocław – Poznań 2012

Artykuły

Amorim Neto O., Costa Lobo M., *Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006*, "European Journal of Political Research" 48/2009, s. 249

Amorim Neto O., Strøm K., *Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies*, „British Journal of Political Science”, nr 36

Braga de Cruz M., *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, "Análise Social", vol. xxix (125-126), 1994 1.º-2.º)

Cruz M. B., *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, "Análise Social", 29/1994

Duverger M., *A new political system model: Semi-presidential government*, "European Journal of Political Research", 8/1980

Frye T., *A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies*, „Comparative Political Studies”, 30/1997

Łabno-Jabłońska A., *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta w Portugalii (1976-1987)*, „Studia Prawnicze”, zeszyt 1 (103), PAN 1990

Siaroff A., *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semipresidential and parliamentary distinction*, "European Journal of Political Research", nr 42

Steffani W., *Semi-Präsidentalismus: ein eigener Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen“, 26(4)/ (1995)

Turska-Kawa A., *Tradycyjne i współczesne podejścia do procesu wylaniania się przywództwa politycznego*, „Atheneum”, vol. 38/2013

Słowniki, leksykony, encyklopedie

Antoszewski A., Herbut R., *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Alta2, 2002

Bankowicz M., *Słownik polityki*, Wydawnictwo Wiedza Powszechna, 1999

Mała encyklopedia wiedzy politycznej, (red.) W. Sokół, M. Chmaj, Wydawnictwo Adam Marszałek, 2001

Źródła internetowe

www.cne.pt

www.cmjornal.xl.pt

www.expresso.pt

www.fmsoares.pt

www.pap.pl

www.rtp.pt

www.presidencia.pt

www.museu.presidencia.pt

www.prezydent.pl

www.ps.pt

www.referendo.mj.pt

www.senat.gov.pl

www.time.com

www.wyborcza.pl