



ACP-EU JOINT PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ACP-UE

*Komisja Spraw Politycznych*

---

05.07.2016

# PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie ograniczeń konstytucyjnych dotyczących kadencji prezydenta

Komisja Spraw Politycznych

Sprawozdawcy: Ignazio Corrao  
Tulia Ackson (Tanzania)

## **CZEŚĆ B: UZASADNIENIE**

## Wprowadzenie

Ograniczenia dotyczące kadencji są dziś stosowane na każdym kontynencie i mogą być stosowane zarówno w ustrojach parlamentarnych, jak i prezydenckich. Ograniczenia dotyczące kadencji są jednak szczególnie istotne w przypadku ustrojów prezydenckich, jako że w ustroju parlamentarnym rząd można odsunąć od władzy, uchwalając wotum nieufności. W ustroju prezydenckim rząd i organy władzy ustawodawczej sprawują władzę przez określone i niezależne od siebie kadencje, a rząd nie potrzebuje wsparcia i zaufania ze strony organów władzy ustawodawczej. Ograniczenia dotyczące kadencji prezydenta wprowadzono zatem w wielu demokratycznych konstytucjach państw jako jeden z podstawowych składników demokracji, aby zapobiegać sytuacjom, w których rządzący wykorzystują swoją pozycję w niewłaściwy sposób, a dzięki wyborom i przewidywalnemu kalendarzowi politycznemu zagwarantować sprawowanie rządów w interesie wyborców.

Wprawdzie nie istnieje jeden model demokracji – ustroje demokratyczne mogą przyjmować różne formy, a każde państwo jest uprawnione do kształtowania własnej kultury demokratycznej – warto jednak zwrócić uwagę na stwierdzenie powtórzone w umowie z Kotonu, że demokratyzacja, rozwój i ochrona podstawowych wolności i praw człowieka są ze sobą wzajemnie powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Gdy organy publiczne okazują się niezdolne do zagwarantowania równości wobec prawa, przejrzystości procedur decyzyjnych, praworządności, niezawisłości i bezstronności sądownictwa lub prawa obywateli do wolnych i uczciwych wyborów i do uczestnictwa na równych warunkach w życiu politycznym, ograniczenia dotyczące kadencji prezydenta można uznać za jeden ze sposobów na skuteczne wprowadzenie powszechnie uznanych zasad demokracji stanowiących podstawę organizacji danego państwa w celu zapewnienia legitymacji jego władz i legalności jego działań.

W Afryce kwestia stosowania ograniczeń dotyczących kadencji jako jednego z podstawowych wyznaczników ustrojów demokratycznych wciąż jednak wywołuje kontrowersje<sup>1</sup>, a ujęcie w konstytucji ograniczeń dotyczących kadencji prezydenta nie gwarantuje, że przywódcy państw nie będą podejmowali prób dłuższego utrzymania się przy władzy<sup>2</sup>, przez co wdrażanie i egzekwowanie odnośnych przepisów nadal stanowi problem.

### 1. Rozwój i aktualne tendencje

Na początku lat 90. XX w. w wielu państwach Afryki zaszły zmiany związane z tak zwaną „trzecią falą demokratyzacji”, która charakteryzowała się niejednakowymi i skomplikowanymi przejściami od systemu niedemokratycznego do demokratycznego<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> W 72 % państw, w których obowiązują ograniczenia dotyczące kadencji prezydenta, dyskutuje się obecnie nad ich zniesieniem – zob. Dulani B.M., *Personal Rule and Presidential Term Limits in Africa*, Michigan State University, 2011, s. 115.

<sup>2</sup> Fombad C., Inegbedion N., „Presidential Term Limits and Their Impact on Constitutionalism in Africa”, w: C. Fombad, C. Murray, *Fostering Constitutionalism in Africa*, University of Pretoria, 2010, s. 21.

<sup>3</sup> Huntington S.P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma, 1992, s. 15. Zob. także: Fombad C.M., „Challenges to Constitutionalism and Constitutional Rights in Africa and the Enabling Role of Political Parties: Lessons and Perspectives from South Africa”, referat wygłoszony podczas seminarium w Południowoafrykańskim Instytucie Zaawansowanego Prawa Konstytucyjnego, Publicznego, w dziedzinie Praw Człowieka i Międzynarodowego (South African Institute for Advanced Constitutional, Public, Human Rights and International Law – SAIFAC) na Uniwersytecie Johannesburgskim w lipcu 2015 r.

skutkującymi otwarciem przestrzeni politycznej.<sup>1</sup> Jednocześnie rewolucjonizowano konstytucje, podejmując próby zerwania z bezterminowym sprawowaniem władzy przez wprowadzanie ograniczeń dotyczących kadencji prezydenta. Według badań Afrobarometru w 49 spośród 64 – czyli w ponad trzech czwartych – konstytucji uchwalonych lub zmienionych w okresie między rokiem 1990 a 2010 zawarto ograniczenia dotyczące kadencji<sup>2</sup>, co przynajmniej z prawnego i formalnego punktu widzenia stanowi obiecujący punkt wyjścia.

Niektóre konstytucje zawierają przepisy ograniczające mandat prezydenta do dwóch cztero- lub pięcioletnich kadencji, a w skrajnych przypadkach do dwóch sześć- lub siedmioletnich kadencji; inne stanowią o kadencjach trwających pięć lub siedem lat, o możliwości pełnienia urzędu prezydenta przez wiele kadencji, które nie następują po sobie, lub nie zawierają żadnych ograniczeń dotyczących kadencji prezydenta. Obecnie w 20 z 54 państw Afryki Subsaharyjskiej liczba kadencji prezydenta jest ograniczona do dwóch.<sup>3</sup>

Coraz powszechniejsze stają się jednak niepokojące dążenia do wycofania odnośnych przepisów konstytucyjnych podejmowanie przez prezydentów, którzy szukają sposobów na zniesienie ograniczeń dotyczących kadencji.

Można wskazać cztery najczęściej stosowane strategie obchodzenia ograniczeń dotyczących kadencji: niewydolny wymiar sprawiedliwości wykorzystuje się do niekonwencjonalnego interpretowania przepisów w sprawie ograniczeń dotyczących kadencji na korzyść urzędującego prezydenta; organy władzy ustawodawczej wykorzystuje się do wydłużania prezydentury względem uprawnionej kadencji bez znoszenia ograniczeń w tym zakresie; ograniczenia dotyczące kadencji znosi się w drodze referendum lub za pośrednictwem parlamentu; lub wykorzystuje się luki w prawie. Coraz popularniejszą strategią jest również wyznaczanie zaufanego następcy do pełnienia urzędu prezydenta.<sup>4</sup> Dowodami na podejmowanie tego rodzaju dążeń są starania 24 przywódców, którzy w latach 1994–2009 próbowali zmienić ograniczenia dotyczące kadencji. Połowie z nich to się udało; dziewięciu napotkało silny opór i zrezygnowało z dalszych starań w tym zakresie.<sup>5</sup> Później, tj. między rokiem 2000 a 2015, próby zniesienia ograniczeń dotyczących kadencji lub przedłużenia kadencji podjęło 26 przywódców państw afrykańskich<sup>6</sup>; w dziesięciu przypadkach były to próby skuteczne.<sup>7</sup>

## 2. Cele ograniczeń konstytucyjnych dotyczących kadencji prezydenta

---

<sup>1</sup> Vorrath J., „African Development: Political Trends in Recent Elections in Sub-Saharan Africa”, Niemiecki Instytut Polityki Rozwoju (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE), 2011; dostęp: < HYPERLINK "https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\_18.2011.pdf" \t "\_blank" https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\_18.2011.pdf>, 21 marca 2016 r.

<sup>2</sup> Dulani B., „African Publics Strongly Support Term Limits, Resist Leaders’ Efforts to Extend Their Tenure” (Afrobarometr, komunikat nr 30 z dnia 25 maja 2015 r.), s. 2.

<sup>3</sup> Byemelwa A., „How African Strongmen Defy Term Limits”, *The Citizen*, 2 marca 2016 r.

<sup>4</sup> Vencovsky D., „Presidential Term Limits in Africa”, *Conflict Trends* 2, 2007, s. 20.

<sup>5</sup> Dulani 2011.

<sup>6</sup> Dulani 2011.

<sup>7</sup> Magaisa A., „Presidential Term-Limits in Africa”, 2015.

### *Ograniczenia dotyczące kadencji umożliwiają i umacniają:<sup>1</sup>*

konkurencję na arenie politycznej i rotację partii; kulturę demokratyczną i praworządność; prawo wyboru przywódców; konstytucjonalizm; stabilność; odpowiedzialność organów władzy i ich zdolność do podejmowania działań; dobre rządy; udział społeczeństwa; nowe idee i perspektywy; przeciwdziałanie karierowiczostwu; lepsze odzwierciedlanie preferencji wyborców; uczestnictwo na równych warunkach w życiu politycznym podczas ubiegania się o urząd publiczny.

### *Ograniczenia dotyczące kadencji zapobiegają:*

bezterminowemu sprawowaniu władzy; praktykom korupcyjnym; destabilizacji, która prowadzi do przemocy i wojny; monopolizacji władzy i skupianiu jej w jednym ośrodku; skupianiu w jednym ręku władzy i systemów sprawowania rządów oraz skłonności do utożsamiania ich z jedną osobą; kultowi jednostki; przywłaszczaniu przywilejów wynikających z pełnienia urzędu prezydenta; rozdawaniu stanowisk publicznych; klientelizmowi w relacjach z wyborcami; kulturze bezkarności; kontrolowaniu i nadużywaniu organów i funduszy publicznych; niesprawiedliwemu odnoszeniu korzyści politycznych; utrzymywaniu się przy władzy w sposób niebezpośredni.

### **3. Argumenty przeciwko ograniczeniom dotyczącym kadencji prezydenta – debata**

Przedstawiono szereg argumentów za zniesieniem ograniczeń dotyczących kadencji, a zasadność tych ograniczeń jest obecnie przedmiotem dyskusji. Po pierwsze, najczęściej pada argument o ich niedemokratyczności polegającej na ograniczaniu możliwości utrzymania urzędującego przywódcy na stanowisku z woli wyborców, podczas gdy demokracja oznacza „rządy narodu, przez naród i dla narodu”<sup>2</sup>.

Po drugie, naród, który w przeszłości targany był niepokojami społecznymi, po których nastąpił trwający do dziś okres pokoju i stabilizacji, w zmianie prezydenta może widzieć prawdopodobieństwo powrotu wojny.

Po trzecie, na różne sposoby interpretuje się stosowanie ograniczeń dotyczących kadencji, które wprowadzono podczas kadencji urzędującego przywódcy.<sup>3</sup>

Poza tym podnosi się między innymi, że brakuje przywódców o podobnym doświadczeniu, a rotacja przywódców wpłynie destabilizująco na ciągłość realizacji projektów w zakresie rozwoju.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Zob. Afrykańska karta na rzecz demokracji, wyborów i dobrych rządów przyjęta przez Zgromadzenie Unii Afrykańskiej w 2004 r. oraz akty prawne przyjęte przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS).

<sup>2</sup> Tabarrok A., „A Survey, Critique and New Defense of Term Limits”, *The CATO Journal*, 1994, dostęp: <HYPERLINK "http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1994/11/cj14n2-9.pdf" http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1994/11/cj14n2-9.pdf">, 24 marca 2016 r.

<sup>3</sup> Loada A., „La Limitation du Nombre de Mandats Presidentiels en Afrique Francophone”, *Revue électronique Afrilex*, nr 3, 2003, s. 158–159.

<sup>4</sup> Okuku J.A., „Beyond »Third Term« Politics; Constitutional Amendments and Museveni’s Quest for Life Presidency in Uganda”, *Institute for Global Dialogue*, dokument okolicznościowy, nr 48, 2005.

Tego rodzaju argumenty trudno jednak obronić w toku krytycznej analizy. Instytucje i komisje wyborcze w Afryce nie są zwykle na tyle niezależne, aby dzięki wyborom możliwe było odsunięcie od władzy niepożądanych przywódców, a wybory nie zawsze są wolne i uczciwe, a proces głosowania charakteryzuje się ewidentnymi oszustwami i nieprawidłowościami. Zatem choć ograniczenia dotyczące kadencji ograniczają możliwość dokonywania demokratycznych wyborów, nie są niedemokratyczne, a wręcz stanowią najlepsze rozwiązanie w sytuacji, w której nie można w pełni polegać na instytucjach państwa w zakresie przełożenia wyboru społeczeństwa na rzeczywistość polityczną: konkurencja polityczna w Afryce Subsaharyjskiej nie jest rozwinięta do takiego stopnia, aby mogła wspierać dokonywanie demokratycznych wyborów.<sup>1</sup>

Co do drugiego argumentu, jeszcze żadne państwo nie upadło z tak błahego powodu jak dobrowolne zakończenie prezydentury z poszanowaniem ograniczeń dotyczących kadencji: należy wręcz podkreślić z całą stanowczością, że państwa upadły, kiedy tak się nie działo.

Co zaś tyczy się kwestii interpretacji, dzisiejsze sądy międzynarodowe i krajowe dokonują wykładni głównie w oparciu o zasadę skuteczności (*principe d'efficacité*), która daje pierwszeństwo takiej interpretacji, jaka najbardziej sprzyja osiągnięciu zamierzonego celu przepisów prawa.<sup>2</sup>

Odnosząc się do ostatniego argumentu, nie ma niezastąpionych przywódców, bez względu na to, jak dobrze pełnią urząd, tym bardziej że „w Afryce nie brakuje dobrych przywódców”<sup>3</sup>, a dobry przywódca powinien potrafić zbudować silne instytucje (stanowiące przeciwieństwo osób sprawujących rządy „silnej ręki”), które nie przestaną funkcjonować po upływie jego kadencji i umożliwią dalszą realizację rozpoczętych projektów.

#### 4. Podsumowanie

Pamiętajmy, czego dowiodły czasy kolonializmu: ocena legitymacji prezydenta powinna należeć przede wszystkim do obywateli podległego mu państwa. Ograniczenia dotyczące kadencji są przestrzegane, lecz nie zniechęciły wszystkich urzędujących przywódców afrykańskich do podejmowania prób takiego manipulowania instrumentami władzy, które pozwoli im utrzymać się przy władzy – w niektórych przypadkach przez sprzeniewierzenie pomocy międzynarodowej. Fakt, że przywódca celowo pogrąża kraj w chaosie tylko po to, aby zapewnić sobie władzę w kolejnej kadencji, pokazuje, jak bardzo jest nieodpowiedzialny w zaspokajaniu swoich ambicji.<sup>4</sup> Utrzymywanie się przy władzy za pomocą karabinów a nie kart do głosowania prowadzi jednak do rozpadu demokracji i przerwania procesów pokojowych. Społeczeństwa obywatelskie są coraz bardziej świadome, jak ważne jest ugruntowywanie kultury demokratycznej za pośrednictwem skutecznej i uczciwej konkurencji politycznej, w związku z czym wzrasta znaczenie masowego odrzucania modelu

---

<sup>1</sup> Armstrong B., „*Ne Touche Pas à ma Constitution*”: *Pressures and Presidential Term Limits*, Honours Thesis, Northwestern University, 2011, s. 14.

<sup>2</sup> Loada 2003, s. 162–163.

<sup>3</sup> Warioba J.S., „Political Succession in East Africa”, w: C.M. Peter, F. Kopsieker, *Political Succession in East Africa. In Search of Limited Leadership*, 2006, s. 1.

<sup>4</sup> Rakgomo S., „Presidential Term Limits in Africa: the Real Story”, witryna internetowa *Mmegionline*, 2015; dostęp: <http://www.mmegi.bw/index.php?aid=52990&dir=2015/july/31>.

dożywotniej prezydentury<sup>1</sup>; niedawne badanie pokazało, że za ograniczeniami dotyczącymi kadencji opowiada się 75 % Afrykanów.<sup>2</sup>

Jak w 1986 r. stwierdził Yoweri Museveni, „największym problemem Afryki [...] są przywódcy, którzy nie chcą zrzec się władzy”. Nad ewentualnymi niedogodnościami związanymi z ograniczeniami dotyczącymi kadencji przeważają znacząco liczne korzyści, które wynikają ze stosowania tych ograniczeń. Pokojowe i uczciwe przekazanie władzy w oparciu o wolność uczestnictwa w wyborach i przy udziale wolnych mediów to podstawa sprawiedliwości, pokoju, stabilności politycznej i rozwoju.

---

<sup>1</sup> Rotberg, R.I., „»Third-Term-Itis« and the Crisis of Authoritarianism Across Africa”, 4 listopada 2015 r.; dostęp: < HYPERLINK "<https://www.chathamhouse.org/event/third-term-it-is-and-crisis-authoritarianism-across-africa>" \I "sthash.9tWGq6cF.dpuf" <https://www.chathamhouse.org/event/third-term-it-is-and-crisis-authoritarianism-across-africa#sthash.9tWGq6cF.dpuf>>.

<sup>2</sup> Ten odsetek dotyczy ustroju prezydenckiego. W przypadku ustroju parlamentarnego za ograniczeniami dotyczącymi kadencji opowiada się 73 % Afrykanów. Zob. Dulani 2015, s. 3.