

Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy przeszłością a teraźniejszością

Wybrane aspekty polityki wewnętrznej
i zagranicznej



NR 3231

ANNA CZYŻ, SEBASTIAN KUBAS

Państwa Grupy Wyszehradzkiej:
pomiędzy przeszłością a teraźniejszością
Wybrane aspekty polityki wewnętrznej
i zagranicznej

Redaktor serii: Nauki Polityczne
MARIUSZ KOLCZYŃSKI

Recenzent
JACEK WOJNICKI

SPIS TREŚCI

Wstęp 9

Rozdział 1.

Historyczne i metodologiczno-teoretyczne uwarunkowania procesu przemian ustrojowych w państwach Grupy Wyszehradzkiej 13

1.1. Państwa Europy Środkowej w perspektywie historycznej 13

1.2. Teoretyczne i metodologiczne założenia przemian polityczno-ustrojowych 27

1.3. Przebieg zmian w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech na przełomie lat 80. i 90. XX wieku 37

1.3.1. Czechosłowacja 38

1.3.2. Węgry 42

1.3.3. Polska 48

Rozdział 2.

Organy władzy w systemach konstytucyjnych państw Grupy Wyszehradzkiej ... 55

2.1. Organy władzy państwowej w państwach Grupy Wyszehradzkiej 55

2.2. Władza ustawodawcza i wykonawcza w socjalistycznych ustrojach Polski, Czechosłowacji i Węgier 58

2.2.1. Parlamenti 58

2.2.2. Władza wykonawcza 62

2.3. Władza ustawodawcza i wykonawcza w demokratycznym ustroju Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji i Węgier 65

2.3.1. Parlamenti 65

2.3.2. Ewolucja prawa wyborczego i systemów wyborczych w okresie transformacji ustrojowej (lata 1989–2014) 70

2.3.3. Władza wykonawcza 76

2.3.4. Władza sądownicza 89

2.3.5. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa 91

Rozdział 3.

Partie polityczne w państwach Grupy Wyszehradzkiej	93
3.1. Partie i <i>quasi</i> -systemy partyjne w okresie poprzedzającym zmianę systemu	93
3.1.1. Próba określenia roli partii w reżimie autorytarnego socjalizmu przez trzy zmienne: strukturę, funkcje i wybory	93
3.1.2. Partia komunistyczna i jej otoczenie w socjalistycznej Europie Środkowej	98
3.2. Czas przełomu. Pojawienie się partii politycznych przed pierwszymi wolnymi wyborami	108
3.2.1. Masowe ruchy opozycyjne i partie z nich wyłonione	112
3.2.2. Partie postkomunistyczne i dawne ugrupowania satelickie	115
3.2.3. Nowe byty polityczne i reaktywowane partie historyczne	117
3.3. Partie polityczne w perspektywie ćwierćwiecza transformacji	120
3.3.1. Kształtowanie oblicza partii politycznych w okresie tranżycji: pomiędzy pierwszymi i drugimi wyborami parlamentarnymi	120
3.3.2. Partie polityczne: od drugich wyborów do 2004 roku. Próba określenia partii w odniesieniu do rodzin partyjnych	126
3.3.3. Partie polityczne i ich rodziny w dekadzie lat 2004–2014	147

Rozdział 4.

Polityka zagraniczna państw Grupy Wyszehradzkiej	165
4.1. Powstanie Grupy Wyszehradzkiej	165
4.1.1. Cele i zadania współpracy	167
4.1.2. Motywy i formy współpracy wyszehradzkiej	169
4.1.3. Stanowisko poszczególnych państw wyszehradzkich wobec idei wielostronnej współpracy	172
4.1.4. Etapy współpracy	175
4.2. Zabiegi państw Grupy Wyszehradzkiej o przyjęcie do Sojuszu Północnoatlantyckiego	179
4.2.1. Nowa sytuacja międzynarodowa	179
4.2.2. Północnoatlantycka Rada Współpracy	183
4.2.3. „Partnerstwo dla Pokoju”	186
4.2.4. Studium o rozszerzeniu NATO	188
4.2.5. W stronę członkostwa – negocjacje i przyjęcie Czech, Polski i Węgier	190
4.2.6. Odrębna droga Słowacji	195
4.3. Starania państw Grupy Wyszehradzkiej o wejście do Unii Europejskiej	199
4.3.1. Stosunki EWG – RWPG przed 1989 rokiem	199

4.3.2. Układy Europejskie – okres stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi	201
4.3.3. Wnioski o członkostwo w Unii Europejskiej	206
4.3.4. Negocjacje akcesyjne i wejście do Unii Europejskiej	213
4.4. Współpraca w ramach Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu oraz Inicjatywy Środkowoeuropejskiej jako krok zbliżający do struktur zachodnioeuropejskich	218
4.4.1. Powstanie CEFTA	218
4.4.2. Główne założenia umowy i jej modyfikacje	221
4.4.3. Funkcjonowanie strefy wolnego handlu	224
4.4.4. Od Quadragonale do Inicjatywy Środkowoeuropejskiej – geneza i członkostwo	227
4.4.5. Działalność i struktura Inicjatywy Środkowoeuropejskiej	229
Zakończenie	233
Bibliografia	237
Summary	247
Zusammenfassung	249

WSTĘP

Rok 1989 przyniósł zasadniczy przełom w stosunkach europejskich. Polityka jawności i przebudowy w Związku Radzieckim za rządów Michaiła Gorbaczowa umożliwiła przemiany ustrojowe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Weszły one na drogę transformacji ustroju politycznego i gospodarczego. Jesień Ludów, jak określa się ten zryw wolnościowy, doprowadziła do przejścia władzy w poszczególnych państwach bloku wschodniego przez siły niekomunistyczne. W Polsce powstał zdominowany przez polityków Solidarności rząd Tadeusza Mazowieckiego, w Pradze po aksamitnej rewolucji do władzy doszli dawni dysydenci, a na Węgrzech wprowadzono pluralizm polityczny. Następstwem załamania się systemu realnego socjalizmu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej stała się reorientacja ich polityki zagranicznej – z dotychczasowego proradzieckiego kursu na prozachodni. Z jednej strony oznaczało to dążenie do likwidacji struktur Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG), co udało się zrealizować w 1991 roku, z drugiej – podjęcie starań o uzyskanie członkostwa w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) oraz w Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organisation Północnoatlantyckim – NATO) zwanego również Sojuszem Północnoatlantyckim¹.

Równocześnie z tymi procesami zrodziło się zjawisko określane mianem „nowego regionalizmu”. Był on postrzegany jako próba przewyciężenia istniejących w Europie podziałów. Motywem tworzenia ugrupowań regionalnych stała się potrzeba wykorzystania podobieństw historycznych, kulturowych, politycznych gospodarczych i społecznych oraz naturalnej bliskości geograficznej we wzajemnej współpracy. Miała ona być sposobem na ustabilizowanie sytuacji w tej części Europy po zakończeniu zimnej wojny, a jej podstawowymi celami były bezpieczeństwo i rozwój. Znaczną aktywnością i inicjatywą we wspomnianym ruchu regionalnym wykazały się trzy państwa środkowoeuropejskie – Czechosłowacja, Polska i Węgry. „Nowy regionalizm” wyraził się w pierwszej kolejności nawiązaniem współpracy państw adriatycko-dunajskich i powołaniem w 1989 roku grupy pod nazwą Quadragonale. W jej skład weszły Austria, Włochy, Węgry i Jugosławia. Po przyjęciu w 1990 roku Czechosłowacji powstało Pentagonale, a w 1991 roku, po wstąpieniu Polski, Heksagonale. Kiedy w 1992 roku ugrupowanie powiększyło się o Chorwację, Słowenię oraz Bośnię i Hercegowinę, zaczęto stosować nazwę Inicjatywa Środkowoeuropejska (ISE od Central European Initiative – CEI). Drugim przejawem aktywności regionalnej było utworzenie w 1991 roku

¹ P. DESZCZYŃSKI, M. SZCZEPANIAK: *Grupa Wyszehradzka*. Toruń 1995, s. 5.

Trójkąta Wyszehradzkiego obejmującego Czechosłowację, Polskę i Węgry. Po rozpadzie Czechosłowacji w 1993 roku w użycie weszła nazwa Grupa Wyszehradzka. Trzecim obszarem współpracy stał się region Bałtyku, w którym już od 1973 roku podejmowano wspólne przedsięwzięcia w dziedzinie polityki ekologicznej. W wyniku przyjęcia deklaracji Morza Bałtyckiego swoją działalność rozpoczęła Rada Państw Morza Bałtyckiego skupiająca państwa nadbałtyckie².

Przedmiotem badań zawartych w niniejszej publikacji jest obszar czterech państw leżących w Europie Środkowej. Ich wzajemne relacje należą do stosunkowo bliższych. Wpływ na nie mają nie tylko obecne sprawy, lecz także spuścizna historycznych doświadczeń. Losy państw należących do Grupy Wyszehradzkiej od wielu wieków spletały się ze sobą przyczyniając się do upodabniania pewnych cech. Celem autorów jest ukazanie zarówno współczesnej, jak i przeszłej charakterystyki Czech, Polski, Słowacji i Węgier w obszarze należącym do politologicznego zainteresowania. Ze względu na wielość problemów, które mogłyby potencjalnie stanowić ów obszar, postanowiono zawęzić go do wybranych aspektów. Dlatego też autorzy zdecydowali się na uwzględnienie historycznych doświadczeń w zakresie kształtowania polityki omawianych państw, ze szczególnym uwypukleniem okresu przemian ustrojowych na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, analizę konstytucyjnych organów władzy i partii politycznych, jako istotnych instytucji demokratycznych oraz określenie cech polityki zagranicznej tych państw.

Przed rozpoczęciem procesu badawczego postawiono tezę, zgodnie z którą – ze względu na współczesne oraz historyczne uwarunkowania o charakterze politycznym – państwa Grupy Wyszehradzkiej stanowią obszar cechujący się pewnymi podobieństwami i wspólnotą interesów. Wśród postawionych pytań badawczych znalazły się następujące: 1) jaki jest charakter historycznych doświadczeń państw Grupy Wyszehradzkiej? 2) czy systemy konstytucyjne i polityczne omawianych państw noszą wspólne cechy? 3) jak kształtuje się postawa elektoratów podczas głosowania do krajowych parlamentów po 1989 roku i jak wygląda scena polityczna? 4) jaką rolę odgrywa współpraca dla poszczególnych państw w ramach regionalnych i europejskich organizacji?

Pierwszy rozdział będzie odnosić się do historycznych uwarunkowań współczesnego charakteru życia politycznego w Czechach, Polsce, na Słowacji i Węgrzech. Położenie państw w Europie Środkowej jest istotnym czynnikiem wyznaczającym ramy obecnych systemów politycznych. Wielowiekowa historia stanowi potężny oręż w walce o społeczne poparcie dla strategicznych projektów kreowanych i realizowanych przez organy państwowe oraz o głosy dla rywalizujących ze sobą partii politycznych. Dlatego ważnym wydaje się określenie podstawowych kierunków dawnego rozwoju ziem czeskich, polskich, słowackich i węgierskich, a także powstawania charakterystycznych cech narodowych. Rozdział poświęcony jest kształtowaniu się państwowości na owych ziemiach, przedstawieniu naj-

² G. BERNATOWICZ: *Od Pentagonalne do Heksagonalne*. „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 12, s. 30.

ważniejszych wydarzeń, przeobrażeniom politycznym i społecznym, do których dochodziło po utracie ciągłości państwowej. Poddane analizie zostaną także czasy po I wojnie światowej wiążące się z odzyskaniem niepodległości i stosunkiem do reżimu demokratycznego i autorytarnego. Następnie określone zostaną cechy funkcjonowania ustroju socjalistycznego w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech. Ponieważ współczesny wymiar życia politycznego opiera się na demokracji w sensie aksjologicznym i ustrojowym, dlatego też autorzy zdecydowali się na teoretyczne i metodologiczne omówienie założeń procesu demokratyzacji, przez który przechodzą omawiane państwa. Rozdział kończy się odniesieniem do okresu przemian mających miejsce pod koniec lat 80. XX wieku.

Rozdział drugi omawia zagadnienia prawnoustrojowe związane z praktyką polityczną i składające się na pojęcie systemu konstytucyjnego demokratycznego państwa. Taki reżim państwa Grupy Wyszehradzkiej postanowiły bowiem przyjmując, rozpoczynając proces transformacji ustrojowej. Analizie poddano najważniejsze elementy systemów konstytucyjnych państw Grupy Wyszehradzkiej obejmujące organy władzy państwowej w tych państwach, a w szczególności władzę ustawodawczą i wykonawczą w ujęciu historycznym tzn. działające w czasach funkcjonowania socjalizmu oraz później w warunkach demokracji parlamentarnej, władzę sądowniczą oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa³.

W rozdziale trzecim ukazano proces kształtowania się partii politycznych w omawianych państwach Europy Środkowej w odniesieniu do tych ugrupowań, które od 1989 roku uzyskiwały status relewantnych partii parlamentarnych. Upadek ustroju socjalistycznego wywołał chaos, co wpłynęło na charakter powstawania scen politycznych. Jednakże wraz z upływem czasu możemy obserwować stabilizację podmiotów politycznych, jakimi są partie, a nawet, jak twierdzą niektórzy, ich upodabnianie się do partii zachodnioeuropejskich. Początek rozdziału stanowią rozważania teoretyczne, a także odniesienie się do problematyki partii politycznej w czasach funkcjonowania socjalizmu, następnie poddano analizie proces tworzenia się pierwszych ugrupowań partyjnych, ich rozwój, ale i rozpad, oraz powstawania nowych partii. Autorzy starają się przedstawić proces rozwoju sceny politycznej pomiędzy 1989 i 2014 rokiem w odniesieniu do typologii związanej z rodzinami partii politycznych i w ten sposób określić znaczenie poszczególnych wartości dla krajowych elektoratów.

Rozdział czwarty stanowi próbę analizy zagadnienia nowego kierunku polityki zagranicznej państw Grupy Wyszehradzkiej po upadku komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej z perspektywy Bratysławy, Pragi, Budapesztu i Warszawy. Ukazano w nim początki współpracy wyszehradzkiej, etapy owej współ-

³ Rozdział prezentuje wyniki badań prowadzonych przez autorów i częściowo zamieszczonych w publikacji *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Katowice 2014, a także *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Problemy metodologiczno-praktyczne*. Red. M. BARAŃSKI, R. GLAJCAR, S. KUBAS. Katowice 2012.

pracy, która ulegała zasadniczym zmianom i przewartościowaniom, tak jak zmieniały się cele, które wyznaczały poszczególne ekipy rządzące w państwach trójki, a potem czwórki wyszehradzkiej. Omówiono także proces integracji europejskiej, w którym państwa Grupy Wyszehradzkiej brały udział, a który zakończył się przyjęciem tych państw do Unii Europejskiej w 2004 roku, oraz opisano drogę tych krajów do członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim. Przedstawiane państwa oprócz współpracy politycznej podjęły także współpracę gospodarczą, czego wyrazem stało się powołanie do życia Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu (Central European Free Trade Agreement – CEFTA). Działalność tej struktury, jak również Inicjatywy Środkowoeuropejskiej – kolejnej formy regionalnej współpracy, w którą zaangażowały się państwa Grupy Wyszehradzkiej od przełomu lat 80. i 90. XX wieku, scharakteryzowana została w dalszej części rozdziału.

Anna Czyż, Sebastian Kubas

Visegrad Group States:
Between The Past And The Present Selected Issues of Internal and Foreign Policy

Summary

The book is an attempt to systematize the understanding of processes, which have been occurring in the past decades in four Central European states – Czech Republic, Poland, Slovakia, and Hungary. The monograph has been divided into four chapters, encompassing selected issues related to the functioning of political systems of Visegrad Group states from the onset of political, economical and social transformations, which transpired after 1989.

Chapter one examines theoretical, historical, and methodological problems related to circumstances of transformation processes in the selected Central European states and their further evolution. It also indicates at common and distinctive characteristics of Central European states, taking into account political-scientific and historical perspectives. The second chapter is devoted to the issue of the functioning of government entities within governmental systems of selected states. The political analysis has been divided into periods of functioning as socialist and democratic states. The next chapter indicates the changes that occurred on political scenes of the designated states in the period from before the democratic transformation until the present day. The analysis is conducted through the prism of maturing of political parties and their influence on public affairs. The fourth chapter analyzes the issues of foreign policy of Central European states, describing the creation of the Visegrad Triangle (and later – the Visegrad Group) as a forum of political and economical cooperation of three (and later – four) states in the context of integration with NATO and European Communities (and later – European Union).

This publication exhibits Central Europe in terms of political science, regime, and history. The comparative property of the book, resulting from such perspective, can constitute a source for a general European analysis, as well as a more detailed case study of each of the four states described herein.

Anna Czyż, Sebastian Kubas

Die Staaten der Visegrád-Gruppe (V4) zwischen
Vergangenheit und Gegenwart Ausgewählte Aspekte der Innen- und Außenpolitik

Zusammenfassung

Das Buch ist ein Versuch, die Kenntnisse über die in den letzten Dekaden in vier mitteleuropäischen Staaten: Tschechien, Polen, Slowakei und Ungarn verlaufenden Prozesse zu ordnen. Die Monografie besteht aus vier Kapiteln, die ausgewählte, das Wesen der politischen Systeme der Visegrád-Gruppe seit politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwandlungen bis zum Jahr 1989 betreffende Probleme umfassen.

Im ersten Kapitel werden die mit Bedingtheiten der Transformationsprozesse in V4 verbundenen theoretischen, historischen und methodologischen Fragen erörtert. Hier weisen die Verfasser auf gemeinsame und eigene Merkmale der in der Gruppe organisierten Staaten aus politologisch-historischer Perspektive hin. Das zweite Kapitel ist der Tätigkeit von Machtorganen gewidmet. Die politologische Analyse der Regierungssysteme unterscheidet dabei zwischen der in den Staaten geltenden sozialistischen und dann der demokratischen Ordnung. Das nächste Kapitel veranschaulicht Änderungen, die auf politischer Bühne in Tschechien, Polen Ungarn und in der Slowakei angefangen von der Periode vor dem demokratischen Umbruch bis jetzt stattfanden. Die Analyse berücksichtigte das Ausreifen der politischen Parteien und deren Einfluss auf öffentliches Leben. Das vierte Kapitel bespricht die mit der Außenpolitik verbundenen Fragen – die Entstehung des Visegrád-Dreiecks (dann Visegrád-Gruppe), das ein Forum für politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit der zu behandelnden mitteleuropäischen Staaten angesichts deren Bemühungen, NATO und Europäischer Gemeinschaft (dann EU) beizutreten, war.

Die vorliegende Monografie stellt die mitteleuropäische Region aus politologischer, struktureller und historischer Sicht dar. Dank ihrem komparatistischen Charakter kann sie zum Ausgangspunkt für gesamt europäische und die jeden einzelnen V4-Staat betreffenden Analysen werden.

Redaktor
MAGDALENA BIALEK

Projektant okładki
ALEKSANDRA GAŹDZICKA

Layout i łamanie
MAREK FRANCIK

Copyright © 2014 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 987-83-8012-314-4
(wersja drukowana)
ISBN 987-83-8012-315-1
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 15,5 Ark. wyd. 21,0
Papier offset. kl. III, 90 g Cena 26 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław