

Paweł Daroszewski

# Władza obywatelska w horyzontalnym modelu podziału władzy w Wenezueli

## 1. Wprowadzenie

Wenezuela obecnie znajduje się w stanie kryzysu ustrojowego<sup>1</sup>, jednak jeszcze dwadzieścia lat temu przechodziła przez proces gruntownej reorganizacji państwa. Konstytucja Boliwariańskiej Republiki Wenezueli z 1999 r.<sup>2</sup> wyróżniła dwie płaszczyzny – wertykalną i horyzontalną – na których dokonuje się podział władzy publicznej (*Poder Público*), co wynika z federacyjnego charakteru państwa. Na poziomie wertykalnym władza publiczna dzielona jest między władzami municypalną (*Poder Municipal*), stanową (*Poder Estatal*) i krajową (*Poder Nacional*), zaś podział tej ostatniej na legislatywę, egzekutywę, judykatywę, władzę obywatelską i władzę wyborczą odbywa się na płaszczyźnie horyzontalnej<sup>3</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie polskiemu czytelnikowi koncepcji władzy obywatelskiej ze szczególnym uwzględnieniem relacji, których uczestnikami są organy władzy obywatelskiej, zachodzących w horyzontalnym modelu podziału władzy. Artykuł stanowi także próbę analizy i oceny funkcjonowania władzy obywatelskiej w praktyce ustrojowej Wenezueli.

---

1 Szerzej: T. Surdel, *Bieżąca...*, s. 18–27.

2 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, „Gaceta Oficial de la República de Venezuela” [G.O.], nr 36 860, z dn. 30 grudnia 1999 r. (dalej: Konstytucja lub Konstytucja z 1999 r.).

3 Art. 136 Konstytucji z 1999 r.

## 2. Źródła historyczne i ideowe władzy obywatelskiej

Pięcioskładnikowy model podziału władzy z wyodrębnionymi władzami obywatelską (*Poder Ciudadano*) i wyborczą (*Poder Electoral*) został wprowadzony jako element innowacyjny wobec tradycji ustrojowej Wenezueli. Konstytucja tego kraju przyjęta w 1961 roku<sup>4</sup> wprowadzała klasyczny system trójpodziału władzy, składający się z egzekutywy, legislatywy i judykatywy. Zapisane w niej zasady ustrojowe potwierdzały demokratyczny charakter państwa. Tekst Konstytucji z 1961 r. był wynikiem kompromisu zawartego między trzema partiami, które odgrywały najważniejsze role na scenie politycznej po obaleniu w 1958 r. dyktatury Marcosa Péreza Jiménezca. Przedstawiciele *Acción Democrática* (AD), *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) i *Unión Republicana Democrática* (URD) przyjęli porozumienie zwane „Paktem z Punto Fijo”, a w jego efekcie umowy – „Deklarację Zasad” i „Rządowy Program Minimum”<sup>5</sup>, które stały się filarami nowego porządku ustrojowego.

Wspomniane wyżej partie polityczne zadeklarowały respektowanie wyników wyborów, poszanowanie zasady, że partia wygrywająca wybory tworzy Rząd Jedności Narodowej z udziałem wszystkich ugrupowań oraz realizację postanowień kontraktu programowego<sup>6</sup>. Choć w założeniu umowy zawarte między partiami miały dotyczyć okresu pierwszych pięciu lat po wyborze nowego prezydenta, to w praktyce zapoczątkowały w Wenezueli okres zwany *puntofijismo*<sup>7</sup>, który przetrwał do 1999 r.

W literaturze naukowej dominują pejoratywne określenia systemu politycznego powstałego w 1958 r., takie jak „demokracja partyjna” (M. Alcántara)<sup>8</sup>, „demokracja bipartyjna” (M.A. Latouche Reyes)<sup>9</sup>, „populistyczna konsolidacja elit” (J.C. Rey)<sup>10</sup> czy „demokracja paktowana” (T.L. Karl)<sup>11</sup>.

4 Constitución de la República de Venezuela, Gaceta Oficial, nr 662 Extraordinario, z dn. 23 stycznia 1961 r. (dalej: Konstytucja z 1961 r.).

5 K. Krzywicka, *Wenezuela...*, s. 164–165.

6 A. Fijałkowska, M. Gawrycki, *Wenezuela...*, s. 16.

7 Termin *puntofijismo* odnosi się do nazwy rezydencji lidera COPEI Rafaela Caldera, gdzie 31 października 1958 r. został zawarty „Pakt z Punto Fijo”.

8 K. Krzywicka, *Ameryka...*, s. 219–220.

9 K. Krzywicka, *Ameryka...*, s. 219–220.

10 K. Krzywicka, *Ameryka...*, s. 219–220.

11 A. Fijałkowska, M. Gawrycki, *Wenezuela...*, s. 16.

Jak zauważa K. Krzywicka, przyjęty system konsolidacji elit ograniczył się do stworzenia demokracji formalnej, która nie dawała społeczeństwu faktycznych możliwości udziału w sprawowaniu władzy, a w efekcie doprowadziła do demobilizacji społeczeństwa<sup>12</sup>. Dwie najważniejsze partie polityczne<sup>13</sup> zdobywały łącznie nawet ponad 90% głosów w wyborach powszechnych i zmonopolizowały wszelkie przejawy społeczeństwa obywatelskiego, takie jak związki i stowarzyszenia zawodowe oraz organizacje sąsiedzkie<sup>14</sup>. Był to jeden z defektów nowego systemu, który po kilku dekadach stanowczo krytykował Hugo Chávez<sup>15</sup>, domagając się zmian ustrojowych polegających na przekształceniu demokracji reprezentacyjnej w demokrację partycypacyjną poprzez stworzenie mechanizmów zapewniających możliwość udziału obywateli w życiu publicznym i zagwarantowanie praw politycznych ludności autochtonicznej.

Lider ruchu polityczno-ideologicznego określanego jako rewolucja boliwariańska, kontestujący dotychczasowy ład społeczno-ekonomiczny, został wybrany na urząd prezydenta pod koniec 1998 r., co oznaczało zmierzch systemu *puntofijismo*. Jego ambicją była gruntowna reorganizacja państwa, poczynawszy od zmiany jego nazwy<sup>16</sup>. W roku 1999 powołał konstytuante<sup>17</sup> w celu dokonania przemian ustrojowych. Biorąc pod uwagę realia polityczne okresu *puntofijismo* i skalę dążeń Cháveza, zrozumiałymi stają się okoliczności historyczne towarzyszące procesowi konstytucyjnemu z 1999 r.

Na tym tle ustrojodawca zdecydował się oprzeć ustrój państwa o pięcioelementową koncepcję podziału władzy, kreując władzę obywatelską i władzę wyborczą. Do przyjęcia takiego rozwiązania nawoływał

12 K. Krzywicka, *Ameryka Łacińska...*, s. 220.

13 Choć „Pakt z Punto Fijo” zawarły trzy partie polityczne, przez następne 40 lat najważniejsze urzędy w państwie naprzemiennie sprawowali przedstawiciele dominujących AD i COPEI.

14 A.R. Brewer-Carias, *Dismantling...*, s. 43.

15 Najważniejszą przyczyną rewolucji boliwariańskiej i dokonanej zmiany ustrojowej było coraz powszechniejsze niezadowolenie społeczne, którego źródeł należy przede wszystkim doszukiwać się w pogarszającej się w latach 80. i 90. sytuacji gospodarczej i dotkliwym ubóstwie dotykającym znaczny odsetek mieszkańców Wenezueli. Obok haseł o charakterze ekonomicznym i społecznym Hugo Chávez głosił także krytykę systemu politycznego i upartyjnienia państwa. Szerzej: E. Krauze, *Władza...*, s. 16–54.

16 W Konstytucji z 1999 r. zmieniono oficjalną nazwę państwa brzmiącą „Republika Wenezueli” na „Boliwariańską Republikę Wenezueli”.

17 A.R. Brewer-Carias, *Historia...*, s. 557–564.

w wystąpieniu przed Zgromadzeniem Konstytucyjnym w sierpniu 1999 r. Hugo Chávez<sup>18</sup>. Jego zdaniem ówczesna Wenezuela wymagała nowej architektury państwa. Podważał on jednocześnie uniwersalność i ponadczasowość klasycznego trójpodziału władzy. Władza obywatelska miała stać remedium na bolączki wenezuelskiej demokracji.

Swą propozycję Hugo Chávez wywodził z idei władzy moralnej (*el Poder Moral*) proponowanej przez Simóna Bolívara w 1819 roku na Kongresie w Angosturze<sup>19</sup>. Obaj politycy krytycznie oceniali zastane realia społeczno-polityczne, doszukując się ich korzeni w zepsuciu moralnym, którym odznaczać się miały elity i w bierności cechującej masę. Emocjonalnymi i wzniosłymi słowami uzasadniali słuszność swych pomysłów, wskazując na ich etyczne cele. Odwoływali się przy tym do istotnych dla każdego społeczeństwa pojęć, takich jak patriotyzm, sprawiedliwość i cnota. Istotę władzy moralnej, będącej pierwowzorem dla władzy obywatelskiej, najpełniej wyraził sam Bolívar w liście z 1820 r.<sup>20</sup>, pisząc, że wymyślił on czwartą władzę, która będzie strzegła cnoty wśród ludzi, ponieważ bez moralności republikańskiej nie może istnieć wolny rząd. Zatem nie powinny nas dziwić pojawiające się w tekście Konstytucji z 1999 r.<sup>21</sup> terminy – w ramach zadań władzy obywatelskiej – takie, jak etyka publiczna czy moralność administracyjna.

Natomiast przykład ten nie przesądza bynajmniej o tożsamości władzy moralnej i obywatelskiej. Pomysł Bolívara materializował się w postaci kolegialnych ciał cenzorskich<sup>22</sup> złożonych z parlamentarzystów i wysokich urzędników państwowych, zaś rozwiązanie Cháveza przyjęło postać odrębnego sektora władzy publicznej skupiającego znane nowoczesnym

---

18 A R. Brewer-Carías, *Asamblea...*, s. 390–394.

19 D. Bushnell, *El Libertador...*, s. 31–54.

20 List Simóna Bolívara z 26 maja 1820 r. zaadresowany do Williama P. White'a (kupca działającego na terenach Ameryki Południowej) – *Carta de Bolívar...*, Documento 4361, Archivo General de la Nación, < <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article8402#nb1> >, dostęp: 10 maja 2020 r.

21 Art. 274 Konstytucji z 1999 r.

22 Organ władzy moralnej w postaci parlamentarnej Izby Cenzorów wprowadzała Konstytucja Boliwii z 1826 r. W Wenezueli projekt Bolívara nigdy nie został przyjęty, ale do Konstytucji z 1819 r. dołączono załącznik o władzy moralnej wzywający do ogólnonarodowej debaty. Zawierał on założenie, że władzę moralną sprawować będzie Aerópag złożony z Prezydenta i 40 członków. Zob. S.R. Fernández Cabrera, *Del poder...*, s. 7–25.

państwowym instytucje ochrony praw obywatelskich i kontroli państwowej, wspartego ideą demokracji partycypacyjnej.

Pamiętać należy, że ideowe podłoże koncepcji Cháveza miało przede wszystkim wydźwięk polityczno-ideologiczny i wpisane było w retorykę rewolucji boliwariańskiej. Odwoływano się równocześnie do patetycznych słów Libertadora<sup>23</sup> i występującego w Wenezueli problemu upartyjnienia życia publicznego. Na płaszczyźnie prawnej koncept władzy obywatelskiej może być interesujący jako innowacyjne spojrzenie na problemy pozycji ustrojowej organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz udziału obywateli w życiu publicznym, wykraczającym poza ramy demokracji pośredniej i bezpośredniej.

Ustanowienie władzy obywatelskiej powiązać należy z ideą demokracji partycypacyjnej, która w Wenezueli urosła do rangi podstawowej zasady ustrojowej<sup>24</sup>. Pozostaje ona w związku ze znaną współczesnym demokracjom i deklarowaną w ustawie zasadniczej suwerennością narodu. Spornym<sup>25</sup> jest uznanie demokracji partycypacyjnej za antynomiczną dla demokracji reprezentacyjnej lub tożsamą z demokracją bezpośrednią. Fundamentem demokracji partycypacyjnej jest umocowane w art. 62 Konstytucji prawo do partycypacji. Wszystkim obywatelom gwarantuje ono swobodę udziału w sprawach publicznych, deklarując wiodącą rolę społeczeństwa w tworzeniu, sprawowaniu i kontrolowaniu władzy. Jednocześnie na państwo nałożony jest obowiązek kreowania najkorzystniejszych warunków dla zaangażowania obywateli<sup>26</sup>. Konstytucja przyznaje obywatelom szerokie, powiązane z prawem do partycypacji, instrumentarium umożliwiające udział w życiu publicznym, na które składają się m.in.: prawa wyborcze, wolność zrzeszania, prawo do manifestowania, petycje, inicjatywa ludowa, konsultacje społeczne, wysłuchania publiczne, recall, wybór urzędników publicznych,

23 Simón Bolívar określany jest mianem Libertadora, ponieważ był jednym z najważniejszych liderów XIX-wiecznych wojen o wyzwolenie Ameryki Łacińskiej spod zwierzchnictwa Hiszpanii.

24 A.R. Brewer-Carías, *Dismantling...*, s. 105.

25 Szerzej: K. Krzywicka, *Partie...*, s. 214–231.

26 Obowiązek ten na państwo nakłada art. 70 Konstytucji z 1999 r., zaś w art. 184 wyrażona jest zasada, że prawo powinno tworzyć „otwarte i elastyczne mechanizmy”, dzięki którym władze gminne i stanowe mogłyby przekazywać swe zadania związane m.in. z edukacją, kulturą czy sportem organizacjom sąsiedzkim i pozarządowym.

referenda krajowe i lokalne – w tym zatwierdzające i abrogacyjne. Kluczowym elementem tego zbioru, będącym przedmiotem niniejszego opracowania, jest wyodrębnienie władzy obywatelskiej w schemacie organizacji państwa.

### 3. Struktura i zadania władzy obywatelskiej

Nowy element modelu podziału władzy, jakim jest władza obywatelska, został usankcjonowany w IV Rozdziale V Tytułu Konstytucji Boliwariańskiej Republiki Wenezueli<sup>27</sup>. Istotne regulacje prawne dotyczące omawianego sektora władzy publicznej zawiera ustawa organiczna<sup>28</sup> o władzy obywatelskiej z 2001 r.<sup>29</sup> Władzę obywatelską sprawuje Republikańska Rada Moralna<sup>30</sup> (*Consejo Moral Republicano*), którą tworzą, powoływani na 7-letnie kadencje, obrońca Ludu (*Defensor del Pueblo*), Prokurator Generalny Republiki (*Fiscal General de la República*) i Kontroler Generalny Republiki (*Contralor General de la República*). Rada wybiera spośród swoich członków Przewodniczącego, który przez rok stoi na jej czele. Konstytucja deklaruje niezależność władzy obywatelskiej, co przejawiać ma się funkcjonalną, finansową i administracyjną autonomią jej organów<sup>31</sup>,

27 Art. 273–291 Konstytucji z 1999 r.

28 W wenezuelskim systemie źródeł prawa wyodrębniono ustawy organiczne, które przyjmowane są przez Zgromadzenie Narodowe w zmodyfikowanym trybie. O ich charakterze rozstrzyga Izba Konstytucyjna Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości. Ustawa organiczna może dotyczyć m.in. organizacji władzy publicznej.

29 Ley Orgánica del Poder Ciudadano, G.O., nr 37 310, z dn. 25 października 2001 r. (dalej: ustawa o władzy obywatelskiej).

30 Dalej także jako Rada.

31 Mianem organów władzy obywatelskiej (*los órganos* – art. 274) Konstytucja określa Biuro obrońcy Ludu, Ministerstwo Publiczne i Biuro Kontrolera Generalnego Republiki, czyli struktury administracyjne, którymi kierują nazywani przedstawicielami Republikańskiej Rady Moralnej (*los o las representantes del Consejo Moral Republicano* – art. 273) – odpowiednio – obrońca Ludu, Prokurator Generalny Republiki i Kontroler Generalny Republiki. Jednocześnie w tekście Konstytucji nie pojawia się wyraźne określenie statusu Republikańskiej Rady Moralnej, która ma sprawować władzę obywatelską (*El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano* – art. 273), jednak ustawa o władzy obywatelskiej nazywa ją organem (*el Consejo Moral Republicano, el cual es su órgano de expresión* – art. 1). Przy tym Konstytucja przyznaje zadania i kompetencje poszczególnym organom władzy obywatelskiej, przedstawicielom Republikańskiej Rady Moralnej i samej Radzie, co utrudnia nakreślenie konstelacji podmiotów będących w obrębie władzy obywatelskiej z uwzględnieniem ich wzajemnych relacji. W niniejszym opracowaniu odstąpiono od ścisłego przestrzegania stosowanej

którymi są Biuro obrońcy Ludu (*Defensoría del Pueblo*), Ministerstwo Publiczne (*Ministerio Público*) i Biuro Kontrolera Generalnego Republiki (*Contraloría General de la República*).

### 3.1. Republikańska Rada Moralna

Republikańska Rada Moralna działa na posiedzeniach zwykłych i nadzwyczajnych. Jest ona zarówno forum współpracy między jej członkami kierującymi organami władzy obywatelskiej, jak i organem wykonującym swe zadania, do których należą badanie i karanie działań podważających etykę publiczną i moralność administracyjną<sup>32</sup>; dbanie o należyte zarządzanie i legalność w korzystaniu z własności publicznej; przestrzeganie i stosowanie zasady legalności we wszystkich czynnościach administracyjnych państwa; a także promowanie edukacji, solidarności, wolności, demokracji, odpowiedzialności społecznej i pracy, co przypomina o ideowych źródłach koncepcji władzy obywatelskiej sięgających projektu Simóna Bolívara. Rada działa w oparciu o aparat administracyjny, który stanowi Stały Sekretariat (*Secretaría Permanente*) zajmujący się m.in. czuwaniem nad egzekucją decyzji podejmowanych przez Radę.

Każda osoba może złożyć do Republikańskiej Rady Moralnej nieodpłatną skargę lub wniosek dotyczący uchybień w działalności administracji państwa. Podejmując działania, Rada ma prawo żądać dokumentów i informacji. Na urzędników i osoby sprawujące funkcje publiczne nałożony jest obowiązek współpracy z Republikańską Radą Moralną. Może ona wobec nich wystosowywać ostrzeżenia o uchybieniach w wypełnianiu swych zadań, których nieprzestrzeganie skutkuje sankcjami<sup>33</sup>.

---

w Konstytucji nomenklatury, przyjmując, że przedstawiciele Republikańskiej Rady Moralnej pełnią rolę organów.

32 Legalne definicje tych pojęć wyrażone są w art. 6 ustawy o władzy obywatelskiej. Przez etykę publiczną należy rozumieć podporządkowanie działalności prowadzonej przez urzędników państwowych zasadom uczciwości, przyzwoitości, lojalności, dyscypliny, wydajności, odpowiedzialności, przejrzystości i schludności. Termin moralność administracyjna rozumiany jest jako kierowanie się przez urzędników pierwszeństwem interesu państwa.

33 W literaturze opisane są najbardziej znane działania Republikańskiej Rady Moralnej wobec urzędników i osób sprawujących funkcje publiczne. Zob. S.R. Fernández Cabrera, *Del poder...*, s. 21–23.

### 3.2. obrońca Ludu

Organ obrońcy Ludu nie jest zakorzeniony w bogatej tradycji ustrojowej Wenezueli. Po raz pierwszy został on utworzony dopiero w Konstytucji z 1999 r. Na przestrzeni ostatnich dekad XX wieku w Ameryce Łacińskiej zaobserwowano tendencję do instytucjonalizacji gwarancji ochrony praw i wolności człowieka i obywatela<sup>34</sup>. obrońca Ludu zyskał konstytucyjne uprawnienia do pełnienia ustrojowej roli ombudsmana. Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości (*Tribunal Supremo de Justicia*) wykluczył możliwość powoływania jego regionalnych odpowiedników<sup>35</sup>.

Obrońca Ludu cieszy się immunitetem i nietykalnością. Wymagania stawiane kandydatowi aspirującemu do roli ombudsmana obejmują posiadanie obywatelstwa Wenezueli<sup>36</sup>, ukończenie 30 roku życia, odznaczanie się wyraźnymi i udowodnionymi kompetencjami w dziedzinie praw człowieka oraz charakteryzowanie się uczciwością, etyką i moralnością.

Stoi on na czele Biura obrońcy Ludu, do którego zadań należy promowanie, obrona i monitorowanie praw i gwarancji ustanowionych w Konstytucji oraz w traktatach międzynarodowych, a także ochrona interesów zbiorowych i indywidualnych obywateli. W mocy obrońcy Ludu leży czuwanie nad prawidłowym funkcjonowaniem administracji państwowej z możliwością podejmowania działań na drodze sądowno-administracyjnej w celu zapewnienia stronom możliwości uzyskania odszkodowań za błędy, arbitralność i naruszenia dokonane w ramach aparatu państwowego. Co więcej, ombudsman posiada prawo wnioskowania o podjęcie działań przez Prokuratora Generalnego Republiki, Republikańską Radę Moralną, właściwe organy państwa, a także może apelować do organów stanowiących o podejmowanie działań legislacyjnych. W zakres jego działalności wchodzi również ochrona praw ludów tubylczych. obrońca Ludu, podejmując działania, ma prawo odwiedzać i kontrolować organy

---

34 A.R. Brewer-Carías, *Reflexiones...*, s. 101–104.

35 Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości unieważnił przepisy konstytucyjne stanów Mérida, Aragua i Lara powołujące lokalnych ombudsmanów, stwierdzając, że kompetencje w zakresie obrony praw człowieka należą wyłącznie do władzy obywatelskiej na poziomie federalnym. Zob. A.R. Brewer-Carías, *La Constitución...*, s. 422.

36 Zgodnie z art. 41 Konstytucji osoby stojące na czele organów władzy obywatelskiej muszą posiadać obywatelstwo Wenezueli nabyte w drodze urodzenia i nie mogą być obywatelami innego państwa.



państwowe oraz przedstawiać im zalecenia. Na poziomie ustawowym pozycję i kompetencje obrońcy Ludu definiuje ustawa z 2004 roku<sup>37</sup>.

### 3.3. Prokurator Generalny Republiki

Konstytucja Prokuratorowi Generalnemu Republiki powierza kierowanie Ministerstwem Publicznym, które jest najwyższym w hierarchii organem prokuratury. By ubiegać się o objęcie tego stanowiska, należy spełniać wymogi stawiane sędziom Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości<sup>38</sup>.

Ministerstwo Publiczne na poziomie konstytucyjnym po raz pierwszy zostało utworzone w 1901 r.<sup>39</sup> Konstytucja Boliwariańskiej Republiki Wenezueli z 1999 r. ustanowiła je organem władzy obywatelskiej. Podstawowym zadaniem stojącego na jego czele Prokuratora Generalnego Republiki jest kierowanie działaniami prokuratury, gwarantując poszanowanie praw obywatelskich wynikających z Konstytucji i umów międzynarodowych oraz dbając o szybkość i sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Kompetencje Prokuratora Generalnego Republiki powiązane ze statusem członka Republikańskiej Rady Moralnej dotyczą podejmowania działań, które mogą być konieczne do wyegzekwowania odpowiedzialności cywilnej, karnej, administracyjnej lub dyscyplinarnej ponoszonej przez urzędników i osoby wykonujące funkcje publiczne.

Choć Prokurator Generalny Republiki nie jest elementem władzy wykonawczej, w Wenezueli nie udało się stworzyć bezstronnego i apolitycznego systemu organów ścigania, co potwierdziła Międzynarodowa Komisja Prawników<sup>40</sup> w raporcie opublikowanym w 2014 r.<sup>41</sup>, wskazując m.in. na naruszenia niezależności prokuratorów oraz brak stabilnych

---

37 Ley Orgánica de la defensoría del Pueblo, G.O., nr 37 995, z dn. 5 sierpnia 2004 r.

38 Wymagania stawiane kandydatom do Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości wymienione są w art. 263 Konstytucji i obejmują: posiadanie wenezuelskiego obywatelstwa z urodzenia, odznaczanie się honorem, ukończenie studiów prawniczych i legitymowanie się co najmniej 15-letnią praktyką zawodową lub posiadanie tytułu profesora nauk prawnych od co najmniej 15 lat.

39 S.R. Fernández Cabrera, *Del poder...*, s. 11.

40 International Commission of Jurists – międzynarodowa organizacja pozarządowa skupiająca prawników z całego świata, < <https://www.icj.org/> >.

41 Comisión Internacional de Juristas, *Fortaleciendo el Estado de Derecho en Venezuela*, Genewa 2014, < <https://searchlibrary.ohchr.org/record/13853?ln=en> >, dostęp: 7 maja 2020 r.

i przejrzystych przepisów dotyczących ich statusu zawodowego, systemu dyscyplinarnego i metod postępowania śledczego.

### 3.4. Kontroler Generalny Republiki

Organ kontroli państwowej w Wenezueli został powołany po raz pierwszy w 1938 r., a jedenaście lat później został umocowany w konstytucji i zintegrowany z władzą wykonawczą<sup>42</sup>. Następnie organ ten podtrzymała Konstytucja z 1961 roku, jednakże uznając go za niezależne ciało pomocnicze Kongresu<sup>43</sup>. Instytucjonalną ciągłość zapewniła Konstytucja z 1999 roku, włączając Biuro Kontrolera Generalnego Republiki w skład władzy obywatelskiej, którego funkcjonowanie reguluje także ustawa z 2010 r.<sup>44</sup>

Na czele Biura Kontrolera Generalnego Republiki stoi – jako członek Republikańskiej Rady Moralnej – Kontroler Generalny Republiki. Konstytucja wymaga, by osoba sprawująca tę funkcję posiadała wenezuelskie obywatelstwo, ukończyła 30 rok życia i odznaczała się kompetencjami niezbędnymi do jej sprawowania.

Biuro Kontrolera Generalnego Republiki, z którym zintegrowany jest państwowy system kontroli skarbowej, kontroluje i nadzoruje wydatki, dochody i dług państwa, a także majątek publiczny oraz związane z nimi operacje. Zakres przedmiotowy inspekcji obejmuje wyłącznie sprawy finansowe<sup>45</sup>. Kontroli podlegają organy, instytucje i osoby prawne z sektora publicznego na poziomie federalnym, stanowym i municypalnym oraz podmioty wykorzystujące majątek i środki państwowe, w tym osoby fizyczne, podmioty gospodarcze oraz stowarzyszenia i instytucje.

Kontroler Generalny Republiki może zlecić przeprowadzenie audytu, nakazać wszczęcie dochodzenia w sprawie nieprawidłowości dotyczących własności publicznej, wydawać zalecenia, zgłaszać zastrzeżenia i nakładać kary administracyjne. Zatem instrumentarium, którym dysponuje, pozwala w znacznym stopniu ingerować w działalność kontrolowanych

---

42 J.I. Hernández G., *La Contraloría...*, s. 23.

43 Art. 236 Konstytucji z 1999 r.

44 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, G.O., nr 6.013 Extraordinario, z dn. 23 grudnia 2010 r.

45 Warto zwrócić uwagę, że badanie prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej powierzone zostało Obrońcy Ludu.

podmiotów i wymierzać im sankcje. Ponadto w przypadku podejrzenia przestępstwa przeciw mieniu państwa może wezwać Prokuratora Generalnego Republiki do podjęcia czynności. Właściwość Kontrolera Generalnego Republiki nie obejmuje jednak finansów i mienia sił zbrojnych. Tożsame kompetencje w stosunku do armii posiada odrębny organ, jakim jest Kontroler Generalny Sił Zbrojnych powoływany w drodze konkursu.

#### 4. Relacje w systemie podziału władzy i pozycja ustrojowa władzy obywatelskiej

Republikańska Rada Moralna jako organ władzy obywatelskiej wchodzi w relacje z ciałami składającymi się na pozostałe władze wyodrębnione na płaszczyźnie horyzontalnej. Najistotniejsze dla funkcjonowania władzy obywatelskiej są relacje z władzą legislacyjną<sup>46</sup>, które obejmują procedury mianowania i odwoływania członków Republikańskiej Rady Moralnej, możliwość uczestnictwa przedstawicieli Rady w pracach parlamentarnych i obowiązek przedkładania rocznego sprawozdania Zgromadzeniu Narodowemu przez Przewodniczącą Rady i jej członków w zakresie wypełniania obowiązków oraz specjalnych raportów na wezwanie izby.

Konstytucja ustanawia dwuetapową procedurę powoływania członków Republikańskiej Rady Moralnej, w której uczestniczą Zgromadzenie Narodowe i Komitet ds. Ewaluacji Kandydatur<sup>47</sup>, mający składać się z przedstawicieli różnych sektorów społeczeństwa. Pierwszej selekcji kandydatur<sup>48</sup> dokonuje Komitet mianowany przez ustępujący skład Rady. Wybiera on trzech kandydatów na każde stanowisko wchodzące w skład Republikańskiej Rady Moralnej. W przypadku niepowołania Komitetu wyłączne prawo do mianowania członków władzy obywatelskiej posiada parlament.

W drugiej fazie procedury wskazane przez Komitet kandydatury przedstawiane są Zgromadzeniu Narodowemu, które dokonuje wyboru większością kwalifikowaną 2/3 głosów. Jeśli w ciągu 30 dni parlament nie

---

46 Władzę legislacyjną sprawuje jednoizbowe Zgromadzenie Narodowe (*Asamblea Nacional*).

47 Org. *Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano* (dalej: Komitet). Analogiczne komitety tworzone są w ramach procedur wyłaniających członków Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości i Narodowej Rady Wyborczej.

48 Do sprawowania funkcji członków Republikańskiej Rady Moralnej zgłaszać się mogą wszystkie osoby fizyczne spełniające określone w Konstytucji – odpowiednio dla organu – wymogi.

wyberze członków Republikańskiej Rady Moralnej, władza wyborcza (*Poder Electoral*) ma obowiązek przeprowadzić publiczne konsultacje, w których aktu wyboru dokonają obywatele.

Można pozytywnie oceniać element procesu wyboru członków władzy obywatelskiej, jakim jest wymóg uzyskania poparcia większości kwalifikowanej w parlamencie, co może gwarantować apolityczność i bezstronność wybieranych osób, a zarazem wzmacniać ich autorytet społeczny, siłę oddziaływania na system polityczny i pozwalać skutecznie wypełniać powierzone im zadania. Trzeba mieć jednak na uwadze, że w warunkach intensywnej rywalizacji ugrupowań parlamentarnych Zgromadzenie Narodowe może nie być w stanie dokonać wyboru w przewidzianym terminie.

Więcej wątpliwości budzi zasadność powoływania Komitetu, który w myśl zasady demokracji partycypacyjnej ma umożliwić zaangażowanie obywateli w kreowanie władzy publicznej. Przyjętą formę aktywności obywatelskiej trudno zakwalifikować do przejawów demokracji pośredniej lub bezpośredniej. Zaletą takiego rozwiązania jest ograniczenie arbitralności parlamentu w procedurze mianowania, co wydaje się gwarantować, razem z wymogiem uzyskania większości kwalifikowanej, realną autonomię władzy obywatelskiej od legislatywy.

Jednakże, jak zauważa A. Brewer-Carías<sup>49</sup>, realizacja zapisanego na poziomie konstytucyjnym wymogu, by Komitet składał się z przedstawicieli różnych sektorów społeczeństwa, w praktyce ustrojowej nigdy nie miała miejsca. Zdaniem badacza zasady tej nie implementowała specjalna ustawa umożliwiająca ukonstytuowanie nowego systemu organów państwa z 2000 r.<sup>50</sup>, na mocy której Zgromadzenie Narodowe powołało piętnastoosobową komisję złożoną z parlamentarzystów, której celem było dokonanie wstępnej oceny kandydatur w historycznie pierwszym procesie powoływania członków Republikańskiej Rady Moralnej w okresie po wejściu w życie postanowień nowej konstytucji.

W istotnej dla ładu ustrojowego Wenezueli ustawie o władzy obywatelskiej uchwalonej w 2001 r.<sup>51</sup> powtórzono konstytucyjny wymóg

49 A.R. Brewer-Carías, *Sobre...*, s. 85–88.

50 Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios y Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia para el primer período constitucional, G.O., nr 37.077, z dn. 14 listopada 2000 r.

51 Ley Orgánica del Poder Ciudadano, G.O., nr 37 310, z dn. 25 października 2001 r.

reprezentacji różnych grup społecznych w Komitecie, a nawet nałożono na członków Rady obowiązek kreowania Komitetu w taki sposób, by jego członkowie reprezentowali jak najszerszej różne sektory społeczeństwa. Jednocześnie określono jednak bardzo ogólne wymogi, które muszą spełniać członkowie Komitetu, takie jak ukończenie 18 roku życia czy posiadanie obywatelstwa wenezuelskiego, a szczegółowe regulacje pozostawiono w gestii Republikańskiej Rady Moralnej. Brak jasnych wytycznych dla przedstawicieli władzy obywatelskiej prowadził w praktyce do nadużyć podważających demokratyczny charakter procedur. A. Brewer-Carías wskazuje, że sytuacja taka miała miejsce w 2007 r., kiedy członkami Komitetu ponownie zostali parlamentarzyści i urzędnicy, co stoi w sprzeczności z postanowieniami Konstytucji. Siedem lat później znowu w składzie Komitetu znaleźli się deputowani do Zgromadzenia Narodowego<sup>52</sup>, a wybór członków Republikańskiej Rady Moralnej nie został dokonany większością kwalifikowaną, co A. Brewer-Carías określił mianem zamachu stanu<sup>53</sup>.

Z uwagi na oczywiste naruszanie postanowień Konstytucji, instytucja Komitetu nigdy nie została w pełni sprawdzona w praktyce ustrojowej. Ciało złożone głównie z parlamentarzystów nie mogło zagwarantować autonomii władzy obywatelskiej od legislatywy. Regulacje prawne przyjęte na poziomie ustawowym nie zapewniały zastosowania konstytucyjnych wymogów. Uczestnictwo obywateli miało charakter fikcyjny, a normy konstytucyjne je ustanawiające okazały się być fasadowymi. Niemożliwe jest dokonanie jednoznacznej oceny modelu ciała obywatelskiego ingerującego w wybór najważniejszych urzędników państwowych, jednak przykład Wenezueli pokazuje, jak wrażliwa jest to instytucja. By komitet oceniający spełniał swoją rolę, niezbędne byłoby precyzyjne określenie procedury jego mianowania oraz klucza, według którego dokonywano by wyboru jego członków opartego o kryterium bezstronności i uwzględniającego kompetencje kandydatów, co może okazać się niemożliwym do zrealizowania i dalece niepraktycznym.

---

52 *Oficilizan Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano*, < <http://www.2001online.com/en-la-agenda/oficilizan-comite-de-evaluacion-a-las-postulaciones-del-poder-ciudadano.html> >, dostęp: 10 maja 2020 r.

53 A.R. Brewer-Carías, *La Destrucción...*, s. 362–364.

Autonomię władzy obywatelskiej ogranicza także możliwość odwołania członków Republikańskiej Rady Moralnej, którego dokonuje Zgromadzenie Narodowe po uprzednim rozstrzygnięciu Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z ustawą o władzy obywatelskiej<sup>54</sup> utrata pełnionej funkcji może nastąpić po spełnieniu jednej z dziesięciu przesłanek, do których należą m.in.: zrzeczenie się urzędu; stwierdzenie trwałej niezdolności do sprawowania urzędu; nieprzestrzeganie konstytucyjnych obowiązków; dopuszczenie się rażącego niedbalstwa, nadużycia władzy lub poważnego błędu w trakcie wykonywania uprawnień i obowiązków. Tak szeroko sformułowany katalog przesłanek sankcjonuje nadzór władzy sądowniczej i legislacyjnej nad władzą obywatelską, co rodzi obawy o gwarancje niezależności tej ostatniej<sup>55</sup>.

W zakresie relacji z judykaturą Republikańska Rada Moralna bierze także udział w wyborze sędziów Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości. Jej członkowie dokonują drugiego etapu selekcji kandydatów do najważniejszego ciała władzy sądowniczej przedstawionych przez specjalny komitet oceniający. Następnie zaaprobowane przez Radę kandydaty zatwierdzane są przez Zgromadzenie Narodowe. Ponadto Republikańska Rada Moralna uczestniczy w procedurze odwoływania sędziów Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości, czego ostatecznie większością 2/3 głosów dokonuje Zgromadzenie Narodowe. Zadaniem Rady jest ocena na nadzwyczajnym posiedzeniu działań sędziego i podjęcie decyzji o kwalifikacji jego czynu jako poważnego uchybienia, za które w myśl art. 265 Konstytucji może zostać usunięty ze składu Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości. Pojęcie „poważne uchybienie” (*falta grave*) rozwija ustawa o władzy obywatelskiej<sup>56</sup>. Wskazano w niej sześć przesłanek, których zaistnienie należy traktować jako poważne uchybienie. Należą do nich: naruszenie etyki publicznej lub moralności administracyjnej; naruszenie zasad zawartych

---

54 Art. 22 ustawy o władzy obywatelskiej.

55 Przykładem rażącego naruszenia niezależności władzy obywatelskiej jest odwołanie Luisy Ortegi Díaz z funkcji Prokuratora Generalnego Republiki w 2017 r., jednak z uwagi na niebudzące wątpliwości trwale naruszenie zasad i standardów demokracji i państwa prawnego w Wenezueli we wskazanym okresie, kasus ten nie będzie szerzej omówiony. Zob. D.G. Marco, *Quién es Luisa Ortega, la fiscal chavista que acusó al gobierno de Venezuela de delitos de lesa humanidad y que ahora ha huido a Colombia*, < <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40443038> >, dostęp: 10 maja 2020 r.; A.R. Brewer-Carías, *La constitución...*

56 Art. 11 ustawy o władzy obywatelskiej.

w Kodeksie Etyki Sędziowskiej (*Código de Ética del Juez Venezolano*); poważna i niewybaczalna ignorancja Konstytucji i prawa; podejmowanie decyzji naruszających interesy narodu; naruszenie lub podważanie podstawowych zasad ustanowionych w Konstytucji; prowadzenie działalności politycznej, gospodarczej lub publicznej niezgodnej z pełnioną funkcją. Sformułowanie takiego katalogu na poziomie ustawowym, analogicznie jak w przypadku odwoływania członków Rady, nie tylko stwarza podstawy do daleko idącego ograniczenia autonomii Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości, ale także każe zastanowić się, czy przyjęte procedury nie naruszają podstawowych zasad państwa demokratycznego.

Relacje władzy obywatelskiej z władzą wyborczą ograniczają się do kreacyjnych kompetencji Republikańskiej Rady Moralnej, która wybiera jednego członka Krajowej Rady Wyborczej i jego dwóch zastępców. Konstytucja nie przewiduje żadnych form oddziaływania władzy wyborczej i egzekutywy na władzę obywatelską. Natomiast jednym z podstawowych działań organów władzy obywatelskiej jest kontrola administracji podległej władzy wykonawczej.

## 5. Podsumowanie

Rekapitulując, ustanowienie władzy obywatelskiej w Konstytucji z 1999 r. było jedną z istotnych przemian ustrojowych w Wenezueli. Koncepcja ta wyrosła z propozycji władzy moralnej S. Bolívara, ale została dostosowana do uwarunkowań współczesnej demokracji. Powiązanie jej z zasadą demokracji partycypacyjnej i włączenie w jej skład organów kontroli państwowej i ochrony prawa pozwoliło uniknąć zarzutu niepraktyczności stawianego pomysłowi Libertadora. Jednak wbrew zapowiedziom Hugo Cháveza, nie zagwarantowała ona realnego udziału obywateli w procesie tworzenia i kontrolowania władzy. W zakresie powoływania i funkcjonowania władzy obywatelskiej dochodziło do licznych naruszeń norm konstytucyjnych, które prowadziły do wypaczenia jej istoty i ograniczenia autonomii. Pozostawała ona także w silnym związku z legislatywą i judykaturą. Z uwagi na praktykę ustrojową trudno dokonać jednoznacznej oceny proponowanego modelu, jednak z pewnością jest to innowacyjna konstrukcja, która do prawidłowego funkcjonowania wymaga

odpowiednich obwarowań konstytucyjnych gwarantujących jej niezależność od pozostałych władz.

### **Citizen Power in the Horizontal Model of Separation of Powers in Venezuela**

The article concerns citizen power, which is one of the five elements of the horizontal model of separation of powers in the Bolivarian Republic of Venezuela. This unique and innovative construction has been functioning in Venezuela since the Bolivarian Revolution.

The aim of this study is to examine the sources of the historical and ideological idea of citizen power, its position in relation to other authorities, and systemic practice in the scope of the model adopted in the constitution. The structure of citizen power is presented, and the basic goals and principles of its organs are discussed. The analysis is also an attempt to assess the proposed solution. The considerations concern the advantages and the risks of the examined concept.

The analysis is based on constitutional law, statute provisions, and literature on the history and law of Venezuela.

**Keywords:** separation of powers, participative democracy, citizen power, Venezuela

**Paweł Daroszewski** – student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, stypendysta Szkoły Orłów UJ oraz Funduszu Stypendialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

### **Bibliografia**

- Brewer-Carías A.R., *Asamblea constituyente y proceso constituyente (1999)*, Caracas 2013.
- Brewer-Carías A.R., *Dismantling Democracy in Venezuela. The Chávez Authoritarian Experiment*, Nowy York 2010.
- Brewer-Carías A.R., *Historia constitucional de Venezuela*, Caracas 2013.
- Brewer-Carías A.R., *La constitución de 1999: El Estado democrático y social de derecho*, Caracas 2014.
- Brewer-Carías A.R., *La Destrucción del Estado de derecho, la ruina de la democracia y la dictadura judicial*, Caracas 2017.



- Brewer-Carías A.R., *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas 2001.
- Brewer-Carías A.R., *Sobre el nombramiento irregular por la Asamblea Nacional de los titulares de los órganos del poder ciudadano en 2007*, „Revista de Derecho Público” 2008, vol. 113.
- Bushnell D., *El Libertador: Writings of Simón Bolívar*, Nowy York 2003.
- Fernández Cabrera S.R., *Del poder moral de Bolívar al poder ciudadano actual*, „Revista de Derecho Público” 2011, vol. 126.
- Fijałkowska A., Gawrycki M., *Wenezuela w procesie (r)ewolucyjnych przemian*, Warszawa 2010.
- Hernández G.J.I., *La Contraloría General de la República*, „Revista de Derecho Público” 2000, vol. 83.
- Krauze E., *Władza i obłąd. Najnowsza historia Wenezueli*, tłum. E. Jasińska-Taras, Warszawa 2011.
- Krzywicka K., *Ameryka Łacińska u progu XXI wieku*, Lublin 2009.
- Krzywicka K., *Partie polityczne i partycypacja polityczna w Wenezueli*, Lublin 2010.
- Krzywicka K., *Wenezuela*, w: *Państwo i polityka w Ameryce Łacińskiej*, red. P. Łaciński, Warszawa 2013.
- Surdel T., *Bieżąca sytuacja w Wenezueli*, w: *Wenezuela na globalnej szachownicy. O co biją się światowe mocarstwa*, red. J. Gocłowska-Bolek, Warszawa 2019.