

Wojciech Wereszko

(Uniwersytet Wrocławski)

ORCID: 0000-0002-1899-9719

Doktryna konieczności w Republice Cypryjskiej - historyczny kontekst i okoliczności jej zastosowania oraz wpływ na cypryjski porządek konstytucyjny

The doctrine of necessity in the Republic of Cyprus - historical context and the circumstances of its application and impact on the Cypriot constitutional order

ABSTRACT

Pursuant to international and domestic agreements, the Republic of Cyprus adopted a complicated constitutional system based on ethnic parities, which was to guarantee the rights of the Greek majority and the Turkish minority while preserving the unity of the state. However, the adopted order quickly collapsed due to its inefficiency and the withdrawal of Turkish Cypriots from the government. The solution that allowed the state to continue functioning was the adoption by the courts of the doctrine of necessity, which allows, in extraordinary circumstances, to legitimize the actions of the authorities which should be legally considered unconstitutional. Over time, this doctrine became the basis for the functioning of the Republic of Cyprus and an integral part of its constitutional order.

Keywords: Cyprus, doctrine of necessity, constitutional law.

Wstęp

Wraz z ogłoszeniem niepodległości Cypru od brytyjskiej metropolii¹, po latach napięć oraz starć wewnętrznych², Republika Cypryjska miał stać się państwem pokojowej koegzystencji i współrzędów dwóch grup etnicznych - będących w zdecydowanej większości Greków cypryjskich (niespełna 80% ludności wyspy) oraz stanowiących znaczącą mniejszość Turków cypryjskich (niespełna 20% ludności wyspy)³, którzy od kilku stuleci wspólnie

¹ Panowanie brytyjskie nad Cyprzem rozpoczęło się w 1878 roku na mocy porozumień Wielkiej Brytanii z Turcją, a zakończyło w 1960 roku gdy Cypr uzyskał niepodległość – na temat rządów brytyjskich zob. A. Adamczyk, *Cypr. Dzieje polityczne*, Warszawa 2014, s. 44 i nn. oraz W. Mallinson, *Cypr. Rys historyczny*, [http://www.mfa.gov.cy/mfa/Embassies/Embassy_Warsaw.nsf/All/22E3C1172E397682C1257AE7004E155B/\\$file/Cypr.%20Rys%20historyczny%20\(2011\).pdf](http://www.mfa.gov.cy/mfa/Embassies/Embassy_Warsaw.nsf/All/22E3C1172E397682C1257AE7004E155B/$file/Cypr.%20Rys%20historyczny%20(2011).pdf), s. 19-23, dostęp: 02.05.2021.

² W. Mallinson, *op. cit.*, s. 21-25.

³ Dane za Encyklopedią PWN: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/4573948>, dostęp: 02.05.2021.

zamieszkiwali tę wyspę⁴. Tak się jednak nie stało. Cypr, chociaż formalnie wciąż jeden, jest podzielony - na część grecką oraz turecką, na obszar znajdujący się pod kontrolą władz legalnej i uznawanej międzynarodowo Republiki Cypryjskiej oraz obszar okupowany (lub wedle drugiej strony - chroniony) przez armię turecką od 1974 roku i stanowiący od 1983 roku tzw. Turecką Republikę Cypru Północnego, którą uznaje tylko jedno państwo - Turcja.

Zanim jednak doszło do podziału Cypru, ustanowiono w Republice Cypryjskiej skomplikowany i przesiąknięty swoistymi parytetami etnicznymi system konstytucyjny, który miał umożliwić utrzymanie jedności wyspy i stanowił kompromis pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi stronami - zarówno Cypryjczykami z obu grup etnicznych, jak i graczami zewnętrznymi - Wielką Brytanią oraz Grecją i Turcją. Przyjęty ład, u którego podstaw leżał podział władzy i najwyższych urzędów pomiędzy Greków i Turków cypryjskich, już jednak po kilku latach załamał się na skutek konfliktów wewnętrznych oraz zewnętrznych ingerencji - a przede wszystkim tak naprawdę z powodu swojej niewydolności oraz niemożliwych do pogodzenia wizji przyszłości Cypru w obu wspólnotach.

Rozwiązaniem, które pozwoliło na dalsze funkcjonowanie państwa, było przyjęcie przez sądy tzw. doktryny konieczności, która pozwala, wobec zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności, na legitymizację niezbędnych działań i nowych praktyk ustrojowych, które co do zasady powinny być uznane za niekonstytucyjne. Doktryna konieczności, przynosząca w pewnych nagłych wypadkach uzasadnienie dla niezgodnych z literą prawa działań władzy, znalazła więc zastosowanie na podzielonym Cyprze, którego administracja i sądownictwo, wraz z wycofaniem się Turków cypryjskich, przestały spełniać wymogi konstytucyjne.

W niniejszym artykule przedstawiony zostanie zatem, po nakreśleniu złożonego kontekstu historycznego i politycznego, zarys ustroju Republiki Cypryjskiej, a następnie okoliczności załamania się jej ładu konstytucyjnego i zastosowania tzw. doktryny konieczności oraz jej znaczenie dla porządku prawnego Cypru.

⁴ Cypr został skolonizowany przez Greków już w czasach starożytnych. Późniejsze podboje przez Rzymian, krzyżowców czy Wenecjan nie wyparły jednak greckiej kultury, języka czy wyznania. Początek tureckiej obecności na wyspie to rok 1571, kiedy to Imperium Otomańskie przejęło zbrojnie Cypr od Wenecji, co zapoczątkowało tureckie osadnictwo na wyspie - zob. A. Adamczyk, *op. cit.*, s. 23 i nn.

Kontekst historyczny powstania Republiki Cypryjskiej i ukształtowania jej porządku konstytucyjnego

Specyficzne czy wręcz wyjątkowe⁵ rozwiązania i mechanizmy ustrojowe przyjęte w cypryjskim porządku konstytucyjnym były rezultatem próby rozwiązania konfliktu pomiędzy grecką a turecką ludnością Cypru - konfliktu jakże wieloaspektowego, którego geneza sięgała głęboko w historię całego regionu oraz wielowiekowych i trudnych relacji pomiędzy Grecją a Turcją i który ujawnił się eskalując w latach 50. XX wieku⁶.

Warto jednak zwrócić uwagę, że grecka większość nie zawsze była skłócona z turecką mniejszością Cypru. Jak się wskazuje, przez długi czas panowania osmańskiego⁷, mimo różnic kulturowych stosunki między Grekami a Turkami cypryjskimi układały się zasadniczo harmonijnie i pokojowo⁸. Po przejście kontroli nad wyspą przez Brytyjczyków ludność grecka liczyła, że wyrwanie Cypru spod tureckiego panowania pozwoli na połączenie wyspy z Grecją w myśl koncepcji *enosis*⁹. Wielka Brytania nie zamierzała jednak rezygnować z kontroli nad strategicznie położonym Cyprem i realizując swoje interesy wielokrotnie składała Cypryjczykom różne obietnice i grała na emocjach, zwłaszcza greckiej ludności¹⁰.

Kierująca Grekami cypryjskimi koncepcja *enosis* odegrała kluczową rolę dla dalszych losów Cypru. Idea ta, podsycana w XIX i XX wieku obietnicami Brytyjczyków, cieszyła się bardzo dużą popularnością¹¹ i stała się, wobec niechęci metropolii do przyznania kolonii niepodległości bądź umożliwienia zjednoczenia z państwem greckim, motorem walk wyzwoleniczych skierowanych przeciwko Zjednoczonemu Królestwu po II wojnie światowej. Przyłączenie Cypru do Grecji nie było jednak do przyjęcia dla licznej tureckiej mniejszości, która widziała w *enosis* konieczność poddania się greckiej dominacji lub ucieczki do Turcji. W kontrze zatem do chcących niepodległości i połączenia z „macierzą” Greków, Turcy

⁵ Republika Cypryjska nie jest jednak jedynym niejednolitym etnicznie państwem, w którym przyjęto mechanizmy ustrojowe pozwalające na zachowanie równowagi pomiędzy poszczególnymi społecznościami poprzez określony podział władzy i urzędów w państwie. Przykładem takiego państwa jest np. Bośnia i Hercegowina - zob. np. K. Krysiński, *Specyfika rozwiązań ustrojowych w Bośni i Hercegowinie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 1 (17).

⁶ A. Adamczyk, *Problem cypryjski*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4, s. 73.

⁷ Panowanie tureckie na Cyprze datuje się na lata 1571 – 1878.

⁸ A. Adamczyk, *op. cit.*, s. 73.

⁹ Za Encyklopedią PWN: *enosis* [gr.] - polityczna koncepcja przyłączenia Cypru do Grecji wysunięta w okresie dominacji tureckiej na Cyprze, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Enosis;3898077.html>, dostęp: 29.04.2021.

¹⁰ A. Adamczyk, *op. cit.*, s. 74.

¹¹ Według przeprowadzonego w 1950 r. wśród Greków cypryjskich plebiscytu ok. 96% greckiej społeczności Cypru opowiadało się za unią z Grecją.

cypryjscy optowali za utrzymaniem *statusu quo*, licząc na ewentualne przyłączenie do Turcji, podział wyspy lub powołanie niepodległego państwa, ale o charakterze federacyjnym¹².

W świetle powyższego, porządek konstytucyjny Republiki Cypryjskiej został ukształtowany jako próba pogodzenia interesów i oczekiwań jej greckich oraz tureckich mieszkańców, a także państw formalnie trzecich, ale jednak mających lub chcących zachować swoje interesy na strategicznie położonej wyspie - Wielkiej Brytanii, Grecji i Turcji. Państwa te, podpisując wraz przedstawicielami obu cypryjskich społeczności traktat powołujący do życia Republikę Cypryjską, stały się gwarantami nowopowstałego państwa i jego niepodległości. Niepodległości, która, jak już zostało zasygnalizowane, nie była powszechnie popierana przez Cypryjczyków i która w przyjętej formule, jakkolwiek kompromisowej, nie satysfakcjonowała w pełni zarówno Greków cypryjskich, będących co do zasady zwolennikami unii z Grecją, jak i Turków cypryjskich, będących za podziałem Cypru pomiędzy dwie społeczności. Po latach rozmów i negocjacji¹³, rozwiązanie to okazało się jednak w owym czasie jedynym możliwym do zaakceptowania przez wszystkich scenariuszem, w którym Grecja rezygnowała z włączenia Cypru do swojego państwa w zamian za rezygnację Turcji z podziału wyspy¹⁴.

Zarys porządku konstytucyjnego Republiki Cypryjskiej

Gdy Republika Cypryjska w 1960 roku uzyskiwała niepodległość jej populacja była podzielona na dwie ściśle zorganizowane i antagonistyczne w stosunku do siebie grupy etniczne. Państwo powstało na mocy porozumienia między rządem greckim a tureckim, zaakceptowanego następnie przez Wielką Brytanię oraz, niejako w ostatniej kolejności (co szczególnie wymowne), przedstawicieli Greków i Turków cypryjskich¹⁵. Okoliczności te pokazują zatem, że w przypadku Cypru nie mamy do czynienia z prostym przykładem powstania nowego państwa. Republika Cypryjska jest tak naprawdę również kazusem uzyskania niepodległości z zastrzeżeniem znaczących ograniczeń konstytucyjnych i traktatowych¹⁶. To właśnie te ograniczenia, będące m.in. określonymi gwarancjami dla obu cypryjskich społeczności lub pewnymi uprawnieniami dla państw-gwarantów (Wielkiej Brytanii, Grecji i Turcji), okazały się w praktyce przyczyną kryzysów, niemożności sprawnego

¹² Zob. M. Raczyńska, *Przebieg i skutki konfliktu cypryjskiego*, „Zeszyty Naukowe Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2013, nr 1 (4), s. 84 i nn.

¹³ Zob. M. Raczyńska, *Przebieg ...*, dz. cyt. s. 86-90.

¹⁴ *Ibidem*, s. 88.

¹⁵ J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Nowy Jork 2006, s. 242

¹⁶ *Ibidem*.

funkcjonowania państwa oraz, upraszczając i wyprzedzając fakty, załamania się kruchego cypryjskiego ładu konstytucyjnego.

Mając zatem na uwadze poczynione wyżej refleksje, należy w tym miejscu nakreślić podstawowe i najistotniejsze z perspektywy przedmiotu niniejszej pracy ramy porządku konstytucyjnego Republiki Cypryjskiej oraz mechanizmy określające podział i sprawowanie władzy w państwie przez obie cypryjskie społeczności. To właśnie na te aspekty położony zostanie nacisk, ponieważ w odniesieniu do nich i niemożności ich realizacji pojawi się kwestia zastosowania tzw. doktryny konieczności.

Filar cypryjskiego ustroju stanowi Konstytucja Republiki Cypryjskiej¹⁷. Jej integralną część stanowią jednak również umowy międzynarodowe, których podpisanie poprzedziło i zagwarantowało powstanie niepodległego państwa cypryjskiego – traktat o gwarancji oraz traktat o przymierzu¹⁸. Już pierwszy artykuł uchwalonej 16 sierpnia 1960 r. cypryjskiej konstytucji wskazuje, że celem jej twórców było usankcjonowanie stanu prawnego, który zapewni z jednej strony jednolitość i suwerenność państwa, a z drugiej strony zabezpieczy interesy i prawa zarówno greckiej większości, jak i tureckiej mniejszości. Zgodnie z art. 1 Konstytucji, Republika Cypryjska jest krajem niezależnym i suwerennym, w którym prezydentem jest Grek, a wiceprezydentem Turek - wybierani odpowiednio przez grecką i turecką społeczność wyspy¹⁹. Kluczowe dla cypryjskiego porządku konstytucyjnego będzie wyróżnienie dwóch wyżej wspomnianych społeczności²⁰ i zapewnienie im określonych praw oraz gwarancji konstytucyjnych, w tym gwarancji udziału w sprawowaniu władzy na określonym poziomie czy też w sposób proporcjonalny do udziału w ogóle ludności Cypru.

Następnie warto zwrócić uwagę, że językami urzędowymi Republiki są zarówno język grecki, jak i turecki, w których to językach są sporządzane wszelkie akty ustawodawcze czy administracyjne²¹. Postępowania sądowe są natomiast prowadzone w języku stron postępowania, a jeśli stronami są Grek i Turek, to w obu językach²².

¹⁷ W dalszej części pracy nazywana również „Konstytucją”.

¹⁸ Republika Cypryjska jest przykładem państwa, którego porządek konstytucyjny został uregulowany zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

¹⁹ Art. 1 Konstytucji, *Biblioteka Sejmowa. Konstytucje Świata. Konstytucja Republiki Cypryjskiej*, Warszawa 2013, <http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/cypr-pol-31052012.pdf>, dostęp: 02.05.2021.

²⁰ Zgodnie z art. 2 Konstytucji, „społeczność grecką stanowią wszyscy obywatele Republiki, którzy są pochodzenia greckiego i grecki jest ich językiem ojczystym lub kultywują greckie tradycje kulturowe lub należą do Greckiego Kościoła Prawosławnego” natomiast społeczność turecką stanowią „obywatele Republiki, którzy są pochodzenia tureckiego i turecki jest ich językiem ojczystym lub kultywują tureckie tradycje kulturowe lub są muzułmanami”.

²¹ Art. 3 ust. 1 i 2 Konstytucji.

²² Art. 3 ust. 4.

Istotne z punktu widzenia Cypryjczyków, ich poczucia tożsamości narodowej czy etnicznej, a zarazem mocno symboliczne, zdają się być również art. 4 i 5 Konstytucji. Umożliwiają one władzom państwowym i komunalnym wywieszanie w czasie świąt, razem z flagą Cypru i w tym samym czasie, flagi greckiej lub tureckiej²³. Pozwalają one również każdemu obywatelowi, już bez powyższych ograniczeń, na wywieszanie na swoich siedzibach flagi cypryjskiej oraz greckiej lub tureckiej²⁴. Co więcej, zgodnie z konstytucją, każda ze społeczności ma prawo świętowania odpowiednio greckich i tureckich świąt narodowych²⁵. Dzięki takim zapisom Cypryjczycy mogą trwać w swoich związkach z Grecją bądź Turcją i w sposób symboliczny, ale także fundamentalny zarazem, manifestować swoją tożsamość narodową. Oczywiście przyznanie przywołanych praw jest krokiem słusznym i wręcz niezbędnym, także w świetle międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Medal ma jednak swoją drugą stronę, którą jest, wobec powyższego, niezwykle trudność w zbudowaniu wspólnej tożsamości cypryjskiej - jak pokaże historia, trudności tej nie udało się niestety przezwyciężyć. O ile więc przywołany już traktat o gwarancji zobowiązuje Republikę Cypryjską do utrzymania niepodległości i zakazania wszelkiej działalności mogącej propagować unię z innym państwem²⁶ albo podział wyspy²⁷, a Grecję i Turcję oraz Zjednoczone Królestwo obliguje do gwarantowania niepodległości i integralności terytorialnej Republiki oraz do zakazania wszelkiej działalności, o której mowa powyżej²⁸, to w praktyce istniało ryzyko (które się niestety później ziściło) dążenia którejs z społeczności do realizacji jej wizji Cypru albo któregoś z państw-gwarantów do zmiany statusu wyspy.

Przechodząc już do postanowień Konstytucji odnoszących się do kwestii funkcjonowania władzy oraz jej podziału pomiędzy Greków a Turków, należy w pierwszej kolejności zwrócić szczególną uwagę na specyfikę cypryjskiej władzy wykonawczej, którą zgodnie z art. 46 Konstytucji sprawują będący głową państwa Prezydent oraz będący zastępcą głowy państwa Wiceprezydent mający do dyspozycji Radę Ministrów składającą się z siedmiu ministrów greckich oraz trzech ministrów tureckich, mianowanych odpowiednio przez Prezydenta i Wiceprezydenta²⁹. Oba te organy wybierane są w wyborach

²³ Art. 4 ust. 2 i 3.

²⁴ Art. 4 ust. 4.

²⁵ Art. 5 Konstytucji.

²⁶ Oczywiście odwołania idei *enosis*, czyli zjednoczenia Cypru z Grecją.

²⁷ Równie oczywiste odwołanie do wysuwanej przez Turków cypryjskich oraz Turcję koncepcji *taksim* (tur. podział) nawołującej do dokonania podziału terytorialnego wyspy na część grecką i turecką.

²⁸ Zob. art. 1 i 2 Traktatu o gwarancji - *Biblioteka Sejmowa ...*, op. cit. s. 179.

²⁹ Zob. art. 36 ust. 1 i art. 46 Konstytucji: „Władza wykonawcza jest sprawowana przez Prezydenta i Wiceprezydenta Republiki. Prezydent i Wiceprezydent Republiki sprawując władzę wykonawczą mają do dyspozycji Radę Ministrów, składającą się z siedmiu greckich ministrów i trzech ministrów tureckich. Ministrowie są desygnowani odpowiednio przez Prezydenta i Wiceprezydenta Republiki, którzy wspólnie

bezpośrednich, powszechnych i tajnych - tego samego dnia, ale oddzielnie i osobno przez daną społeczność - tj. greccy Cypryjczycy wybierają Prezydenta, a tureccy mieszkańcy wybierają Wiceprezydenta³⁰. Ustawa zasadnicza przewiduje obszary i kompetencje, w których władza jest sprawowana wspólnie przez Prezydenta i Wiceprezydenta³¹, wyłącznie przez Prezydenta (m.in.: powoływanie i odwoływanie greckich ministrów, prawo weta, publikowanie ustaw komunalnych i uchwał greckiej Izby Komunalnej)³² oraz wyłącznie przez Wiceprezydenta (m.in.: powoływanie i odwoływanie tureckich ministrów, prawo weta, publikowanie ustaw komunalnych i uchwał tureckiej Izby Komunalnej)³³.

Nie wchodząc już w dalsze szczegółowe analizy postanowień cypryjskiej konstytucji odnoszących się do władzy wykonawczej, warto zwrócić uwagę na tę szczególną, kompromisową i uwzględniającą interesy obu społeczności strukturę egzekutywy w Republice Cypryjskiej. Z jednej strony dominującą pozycję mają bowiem Grecy cypryjscy (ale cóż się dziwić, skoro stanowili w owym czasie prawie 80% ludności Cypru), a z drugiej strony udział Turków cypryjskich nie jest tak naprawdę adekwatny do struktury demograficznej państwa, w którym ta społeczność stanowiła niespełna 20% mieszkańców. Nie sposób nie oprzeć się również wrażeniu, że tak naprawdę obrany model instytucji Prezydenta i Wiceprezydenta jako organów władzy wykonawczej odbiega od klasycznego rozwiązania gdzie wiceprezydent jest przede wszystkim zastępcą głowy państwa. Na Cyprze bowiem są to w zasadzie dwa odrębne urzędy, które mają osobne kancelarie, szereg własnych prerogatyw i kompetencji, w tym prawo weta czy zwrócenia się do parlamentu o ponowne rozpatrzenie ustaw czy innych aktów legislacyjnych³⁴. Osoby pełniące te funkcje w praktyce były więc często przede wszystkim rzecznikami oraz obrońcami interesów poszczególnych cypryjskich społeczności - chociaż oczywiście w wielu obszarach działały wspólnie. Postawioną wyżej tezę o tej swoistej niezależności urzędów zdają się potwierdzać mechanizmy zastępowania Prezydenta bądź Wiceprezydenta w przypadku czasowej lub przejściowej niemożności pełnienia obowiązków oraz nieobsadzenia któregoś ze stanowisk – w takich sytuacjach obowiązki nieobecnego miał tymczasowo pełnić odpowiednio

podpisują akt ich mianowania. Ministrowie mogą pochodzić spoza Izby Reprezentantów. Jedno z ministerstw – Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony i Ministerstwo Finansów – będzie objęte przez ministra tureckiego. Jeśli Prezydent i Wiceprezydent Republiki tak uzgodnią, system ten może zostać zastąpiony systemem rotacyjnym (...).”

³⁰ Art. 39 ust. 1 Konstytucji.

³¹ Zob. art. 47.

³² Zob. art. 48.

³³ Zob. art. 49.

³⁴ Zob. art. 50 i 51 Konstytucji.

Przewodniczący lub Wiceprzewodniczący Izby Reprezentantów³⁵ - jak się możemy domyślić, funkcję tego pierwszego sprawować ma zgodnie z Konstytucją Grek, a drugiego Turek³⁶.

Skoro więc wspomniana została już Izba Reprezentantów, to należy wskazać, że jest ona zgodnie z cypryjską konstytucją organem sprawującym władzę ustawodawczą Republiki. Ustawa zasadnicza powierza jej ustawodawstwo we wszystkich sprawach, z wyjątkiem tych, które w wyraźny sposób zastrzeżono w Konstytucji na rzecz Izb Komunalnych³⁷. Podobnie jak w rządzie, również i w cypryjskim parlamencie ustalono swego rodzaju parytet narodowościowy - zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji, z ogólnej liczby deputowanych siedemdziesiąt procent jest wybieranych przez społeczność grecką, a trzydzieści przez turecką - oddzielnie, odpowiednio spośród członków tych społeczności. Co szczególnie ciekawe, przywołana wyżej regulacja wskazuje, że określone w niej proporcje są niezależne od jakichkolwiek danych statystycznych. Jest to zatem z jednej strony potencjalnie krzywdzące dla Greków, którzy mają więc niższy poziom partycypacji we władzy niż udział w społeczeństwie i faworyzujące dla Turków - ale z drugiej strony może przeciwdziałać pełnej ich marginalizacji.

Pozostając dalej przy władzy ustawodawczej Republiki Cypryjskiej należy zasygnalizować ważną rolę przywołanych już Izb Komunalnych. Organy te miały być zgodnie z Konstytucją wybierane przez obie społeczności spośród swoich członków w celu sprawowania funkcji legislacyjnych w odniesieniu do ściśle określonych w ustawie zasadniczej dziedzin, ale także istotnych w kontekście cypryjskich uwarunkowań demograficznych oraz politycznych – m.in. spraw religii, edukacji, kultury, spraw lokalnych i komunalnych, a także niektórych opłat i podatków³⁸.

Na zakończenie analizy przyjętych na Cyprze mechanizmów konstytucyjnych warto zasygnalizować, że proporcjonalny podział stanowisk oraz urzędów według parytetu etnicznego nie ominął reszty administracji i służby państwowej³⁹, wojska⁴⁰, a także władzy

³⁵ Zob. art. 36 ust. 2 oraz 44 ust. 2.

³⁶ Art. 72.

³⁷ Art. 61 Konstytucji.

³⁸ Zob. art. 86 i 87.

³⁹ Zgodnie z art. 123 Konstytucji, służba państwowa składa się w 70% z Greków i w 30% z Turków i podział ten ma zastosowanie, jeśli to możliwe w praktyce, na wszystkich szczeblach hierarchii.

⁴⁰ Zob. Część VIII Konstytucji Republiki Cypryjskiej - Siły Zbrojne Republiki. Co ciekawe, w przypadku armii cypryjskiej proporcje założone przez twórców konstytucji były jeszcze mniej korzystne dla Greków cypryjskich, a równocześnie „faworyzujące” społeczność turecką - 60% żołnierzy stanowić mieli Grecy, a aż 40% Turcy. Natomiast w tzw. siłach bezpieczeństwa, tj. policji i żandarmerii, mamy już z pewnymi zastrzeżeniami powrót do standardowych parytetów – 70% do 30% - art. 130 Konstytucji. Warto zwrócić uwagę, że i w tym aspekcie Konstytucja przewidywała pewne mechanizmy uelastyczniające narzucone przez nią wymogi – zgodnie bowiem z art. 132, „*siły stacjonujące w częściach terytorium Republiki, gdzie mieszkańcy w blisko stu procentach są członkami jednej społeczności, rekrutują się z tej społeczności.*”

sądowniczej - wykonywanej pierwotnie, zgodnie z art. 152 ust. 1 Konstytucji, przez Sąd Najwyższy i sądy niższej instancji, a także w określonych przypadkach przez Trybunał Konstytucyjny oraz przewidziane prawem sądy komunalne⁴¹. To właśnie regulacje dotyczące sądownictwa będą szczególnie istotne z uwagi na fakt, iż powstały kilka lat po uzyskaniu przez Cypr niepodległości kryzys konstytucyjny i paraliż instytucji państwowych, dotycząc również wymiaru sprawiedliwości będzie stanowił pole do precedensowego wyroku i zastosowaniu w Republice Cypryjskiej tzw. doktryny konieczności.

Kryzys konstytucyjny i okoliczności zastosowania tzw. doktryny konieczności

Konstytucja Republiki Cypryjskiej, jak zostało wykazane, uwzględniała teoretycznie interesy obu cypryjskich społeczności gwarantując ich przedstawicielom określony udział we władzach państwowych czy też wojsku. Co szczególnie istotne, zachowała przy tym unitarny charakter państwa. Przyznawała równe prawa zarówno Grekom, jak i Turkom, zostawiając równocześnie pewne obszary, w których obie grupy posiadały daleko idącą samorządność. Naczelną cechą przyjętego na Cyprze rozwiązania konstytucyjnego jest więc swego rodzaju komunalizm, zachowanie politycznej odrębności obu wspólnot, które jako takie miały uczestniczyć w procesach rządzenia i administracji w państwie⁴² - jak zostało już wykazane, uczestnictwo obu społeczności w organach państwowych oraz podział stanowisk przybierać miały różne formy.

Równocześnie przyjęto na Cyprze pewne fundamentalne dla bytu państwa gwarancje uniemożliwiające realizację *enosis*, podziału wyspy czy też ingerencji Grecji bądź Turcji w sprawy wewnętrzne Republiki Cypryjskiej. Gwarancje te okazały się jednak w dużej mierze niewystarczające, albowiem przyjęte rozwiązania, zakazując realizacji wymarzonej greckiej bądź tureckiej wizji Cypru, nie były w stanie sprawić, że te koncepcje przestaną być obecne w umysłach mieszkańców wyspy oraz ich zamorskich „patronów” - a idee te były przecież wzajemnie sprzeczne i podbudowane silnym ładunkiem ideologicznym⁴³. Dodatkowo nie sposób nie zwrócić uwagi, że ustalony podział władzy był niejednokrotnie potencjalnie krzywdzący dla Greków cypryjskich, a narzucone przez Konstytucję sztywne reguły i rozwiązania, jak się szybko okazało, nie pozwoliły na sprawne funkcjonowanie administracji państwowej wobec partykularnych interesów społeczności greckiej oraz

⁴¹Na przykład zgodnie z art. 133 Konstytucji w skład Trybunału Konstytucyjnego wchodzi jeden Grek, jeden Turek oraz jeden sędzia neutralny, który nie może być obywatelem Grecji, Turcji ani Wielkiej Brytanii. Natomiast zgodnie z art. 153 Sąd Najwyższy składa się dwóch sędziów należących do greckiej społeczności, jednego z tureckiej oraz sędziego neutralnego.

⁴² P. G. Polyviou, *Cyprus. A Study in the Theory, Structure and Method of the Legal System of the Republic of Cyprus*, Nikozja 2015, s. 16-17.

⁴³ M. Raczyńska, *op. cit.*, s. 89.

tureckiej⁴⁴. Usprawnienie działania państwa utrudniał również brak możliwości zmiany czy modyfikacji wielu zapisów ustawy zasadniczej bez szerokiej zgody obu wspólnot. Co więcej, niektóre fundamentalne postanowienia cypryjskiej konstytucji zostały wprost określone jako niepodlegające jakiegokolwiek zmianie⁴⁵.

W związku z powyższym, wobec ciągłych napięć, wzajemnej nieufności oraz daleko idącego skomplikowania cypryjskiego porządku prawnego, kwestią czasu okazało się załamanie ładu konstytucyjnego na Cyprze. Kluczowe w tym kontekście okazały się lata 1963-1964. Nie wchodząc w tym miejscu w nadmierne szczegóły tego fundamentalnego dla dalszego i obecnego funkcjonowania Republiki Cypryjskiej kryzysu⁴⁶, wskazać należy, że kością niezgody pomiędzy greckimi a tureckimi Cypryjczykami stała się w owym czasie kwestia odrębnych rad miejskich w zamieszkanym przez obie wspólnoty miastach. W tym wypadku spór dotyczył kwestii samorządowych, a więc niezwykle istotnych dla codziennego życia obu społeczności. Grecy cypryjscy, z prezydentem Makariosem na czele, zaproponowali zatem z końcem 1963 roku zmiany w Konstytucji, które w ich mniemaniu miały położyć kres paraliżowi administracyjnemu państwa i pozwoliłyby usprawnić procesy decyzyjne – m.in. dotyczące wspomnianych kwestii samorządowych, zniesienie tzw. oddzielnych większości w Izbie Reprezentantów oraz, przede wszystkim, zniesienie zasygnalizowanego wcześniej prawa weta Prezydenta i Wiceprezydenta, które stanowiło w zasadzie narzędzie obu wspólnot do wzajemnego sabotowania decyzji państwowych i uniemożliwiło w praktyce działanie w interesie całego Cypru⁴⁷.

Wobec powstałego pata oraz w proteście przeciwko propozycji prezydenta Makariosa, reprezentanci społeczności tureckiej wycofali się zarówno z rządu, jak i parlamentu oraz instytucji państwowych. Kryzys ten doprowadził, już na dziesięć lat przed turecką inwazją z 1974 roku, kiedy to dokonał się w sposób radykalny podział wyspy⁴⁸, do faktycznego podziału Cypru wobec bojkotowania działań władz Republiki Cypryjskiej przez Turków cypryjskich. Wspólnota turecka powoływała się na nieobecność swoich przedstawicieli w organach oraz urzędach i nie akceptowała samodzielnych decyzji pozostałej we władzach społeczności greckiej⁴⁹.

Opisany powyżej kryzys postawił zatem przed ogromnym wyzwaniem zasiadających we władzach Republiki Cypryjskiej przedstawicieli Greków cypryjskich. Państwo musiał

⁴⁴ A. Adamczyk, *op. cit.*, s. 77.

⁴⁵ Zob. art. 182 Konstytucji oraz P. G. Polyviou, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁶ Zob. P. G. Polyviou, *op. cit.*, 24 i nn. oraz W. Mallinson, *op. cit.*, s. 26-27.

⁴⁷ A. Adamczyk, *op. cit.*, s. 78-79.

⁴⁸ Zob. W. Mallinson, *op. cit.*, s.30 i nn.

⁴⁹ A. Adamczyk, *op. cit.*, s. 79.

działać dalej i sprawować swoje funkcje, ale z drugiej strony organy i instytucje niemal z dnia na dzień przestały spełniać konstytucyjne wymogi na skutek wycofania się tureckich obywateli. Oczywiście prowadzone były rozmowy i negocjacje, ale, jak to już miało miejsce wcześniej oraz, jak się okaże, także i później, znalezienie kompromisu nie było łatwe wobec ciągłych napięć i radykalizacji nastrojów w obu wspólnotach. W związku z powyższym, swoistym remedium na niemożność zgodnego z Konstytucją działania nieposiadających kworum instytucji państwowych, stała się w przyszłości przyjęta przez Sąd Najwyższy tzw. doktryna konieczności⁵⁰.

Doktryna konieczności - pojęcie i okoliczności zastosowania w Republice Cyprijskiej

Konieczność, według niektórych autorów, jest doktryną znaną w systemie *common law*, która zapewnia uzasadnienie dla nielegalnych działań rządu podczas sytuacji nadzwyczajnych⁵¹. Do koncepcji tej często odwoływano się w drugiej połowie XX wieku w czasach dekolonizacji, powstawania nowych państw i licznych przewrotów czy rewolucji. W opisanych sytuacjach, w pewnych okolicznościach sądy legalizowały formalnie niekonstytucyjne zmiany w prawie oraz strukturach władzy nadając, co do zasady niezgodnym z prawem działaniom, przymiot legalności uzasadniając to zaistnieniem stanu konieczności czy sytuacji nadzwyczajnej nieprzewidzianej konstytucją danego państwa. Oczywiście w wielu przypadkach tego typu rozstrzygnięcia były i pozostały bardzo kontrowersyjne, zwłaszcza w kontekście legitymizacji, często zapewne przez sądy podlegające naciskom czy groźbom, zamachów stanów czy krwawych przewrotów⁵². Opisany przypadek Cypru wydaje się więc na tym tle mniej kontrowersyjny. W każdym jednak razie, warto za M.M. Stavsky zwrócić uwagę, że konieczność to doktryna, która wypełnia niekiedy znaczną lukę między tym, na co pozwala rządowi prawo, a rzeczywistą reakcją rządu na zaistniałą sytuację nadzwyczajną⁵³.

Działania greckiej społeczności, sprawującej od momentu wystąpienia kryzysu właściwie samodzielną władzę, zostało zatem wobec zaistniałej sytuacji nadzwyczajnej oparte na opiniach Prokuratora Generalnego, który twierdził, że życie państwa oraz rządu nie może zostać unicestwione i musi być kontynuowane, a organy konstytucyjne mają swoje obowiązki i muszą kontynuować ich wypełnianie⁵⁴. Instytucje, takie jak Rada Ministrów oraz Izba Reprezentantów, działały więc dalej mimo wakatów na stanowiskach przynależnych Turkom,

⁵⁰ Ang. *The Doctrine of Necessity*.

⁵¹ M. M. Stavsky, *The Doctrine of State Necessity in Pakistan*, "Cornell International Law Journal" 1983, t. 16 nr 2, 342.

⁵² Zob. *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, s. 343.

⁵⁴ Zob. P. G. Polyviou, *op. cit.*, s. 32

na tyle na ile pozwalało im na to kworum⁵⁵. Dość szybko władze musiały jednak podjąć działania, które w normalnej sytuacji wymagały współdziałania z reprezentacją Turków cypryjskich, a dotyczyły wymiaru sprawiedliwości - obszaru zatem bardzo wrażliwego oraz istotnego z perspektywy każdego obywatela i jego bezpieczeństwa prawnego.

Na skutek rezygnacji tureckich sędziów powstały niemożliwe do uzupełnienia zgodnie z Konstytucją wakaty w Trybunale Konstytucyjnym oraz Sądzie Najwyższym, które uniemożliwiały funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Jak wówczas stwierdził przywołany już Prokurator Generalny, konieczne stało się ustanowienie przepisów regulujących wykonywanie władzy sądowniczej do czasu normalizacji sytuacji na Cyprze⁵⁶. W związku zatem z zaistniałą koniecznością, cypryjski parlament głosami reprezentantów społeczności greckiej przyjął prawo ustanawiające nowy Sąd Najwyższy wykonujący kompetencje przywołanych wyżej sądów. W tych więc okolicznościach i wobec podniesienia zarzutów niekonstytucyjności przyjętego prawa, zapadł w drugiej połowie 1964 roku fundamentalny dla cypryjskiego porządku konstytucyjnego wyrok w sprawie *Prokurator Generalny Republiki Cypryjskiej przeciwko Mustafa Ibrahim*⁵⁷, wprowadzający do systemu prawnego Cypru doktrynę konieczności, a właściwie, jak się okaże, potwierdzający jej dorozumiane obowiązywanie.

Implementacja doktryny konieczności do cypryjskiego porządku konstytucyjnego

Nie ulega raczej wątpliwości, że Republika Cypryjska na skutek wycofania się przedstawicieli tureckiej wspólnoty z rządu i administracji znalazła się w sytuacji nadzwyczajnej, której rozwiązanie utrudniały skomplikowane mechanizmy konstytucyjne, sztywność obowiązującej ustawy zasadniczej oraz ogólnonarodowa niechęć do kompromisu. W świetle wcześniejszych rozważań na temat doktryny konieczności wydaje się zatem, że zastosowanie jej w zaistniałych na Cyprze okolicznościach mogło być rozwiązaniem umożliwiającym dalsze funkcjonowanie państwa, choćby tymczasowo do momentu kompleksowego rozwiązania konfliktu pomiędzy Grekami a Turkami cypryjskimi.

W sprawie *Prokurator Generalny Republiki Cypryjskiej przeciwko Mustafa Ibrahim* cypryjski nowo powołany Sąd Najwyższy musiał więc wypowiedzieć się w sprawie własnej konstytucyjności. Sędziowie orzekający uznali, że powstanie sądu nie naruszyło ustawy zasadniczej - pomimo zatem, iż cypryjska konstytucja nie zezwalała na takie ustanowienie

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 33.

⁵⁷ *The Attorney-General of the Republic v. Mustafa Ibrahim and others*, http://www.cylaw.org/clr/1964/1964_1_195.pdf, dostęp: 04.05.2021.

Sądu Najwyższego, a równocześnie Konstytucja w pierwotnym brzmieniu nie została uchylona, ustawa zasadnicza musiała być odczytywana z zachowaniem domniemanej zasady konieczności, albowiem konieczność wymagała, aby sprawowanie wymiaru sprawiedliwości było kontynuowane. Co więcej, wskazano, że państwo nie może „zginąć” z powodu litery prawa⁵⁸.

Sąd Najwyższy nie uwzględnił jednak bezwarunkowej możliwości zastosowania doktryny konieczności. Jak wskazał jeden z sędziów, interpretacja cypryjskiej konstytucji z uwzględnieniem przywołanej doktryny jest możliwa w absolutnie wyjątkowych okolicznościach, jako dorozumiane odstępstwo od poszczególnych porozumień ustawy zasadniczej⁵⁹. Aby doktryna konieczności mogła być zastosowana, muszą zaistnieć następujące warunki: bezwzględna i nieunikniona konieczność lub wyjątkowe okoliczności, brak innego środka do zastosowania, proporcjonalność zastosowanego środka oraz tymczasowość⁶⁰. Zdaniem sędziów orzekających w sprawie warunki te zaistniały, powstał stan nadzwyczajny i sąd to wykazywał. *J. Triantafyllides* wskazywał m.in. na anomalną sytuację jaka zaistniała na Cyprze oraz na fakt, że fundamentalne prawa człowieka, zarówno Greków, jak i Turków cypryjskich, nie mogą być efektywnie chronione ani dochodzone w procesie sądowym z uwagi na brak możliwości funkcjonowania nieobsadzonych sądów⁶¹.

Mierząc się natomiast z zarzutem naruszenia Konstytucji i jej najwyższej mocy prawnej stwierdzono, że art. 179 Konstytucji⁶² powinien być stosowany z zastrzeżeniem, że jeśli nie jest możliwe podstawowe funkcjonowanie państwa lub zaistniała sytuacja, której nie można adekwatnie sprostować zgodnie z istniejącymi postanowieniami Konstytucji, to wówczas właściwy organ może podjąć takie kroki w ramach charakteru swoich kompetencji, jakie są wymagane, aby sprostować potrzebom i zaistniałej konieczności. Dlatego uznano również, że doktryna konieczności nie jest zasadą ponad konstytucyjną - przeciwnie, wskazano, że stanowi ona część przywołanego art. 179 Konstytucji jako zasada dorozumiana⁶³. Było bowiem, zdaniem jednego z sędziów, absurdem aby władza wobec nagłej sytuacji, nieprzewidzianej literą Konstytucji, bezradnie pozwolił na dezintegrację państwa nie podejmując niezbędnych środków⁶⁴.

⁵⁸ Zob. S. A. de Smith, *Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations*, 7 “Western Ontario Law Review” 1968, s. 98-100.

⁵⁹ P. G. Polyviou, *op. cit.*, s. 36.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *The Attorney-General of the Republic v. Mustafa Ibrahim and others*, dz. cyt. s. 223-226.

⁶² Art. 179 stanowi, że „Konstytucja jest najwyższym prawem Republiki” i żadna ustawa Izby Reprezentantów nie może być z nią sprzeczna.

⁶³ P. G. Polyviou, *op. cit.*, s. 38-39.

⁶⁴ *The Attorney-General of the Republic v. Mustafa Ibrahim and others*, *op. cit.*, s. 227.

Podsumowując więc stanowisko nowego cypryjskiego Sądu Najwyższego, nie sposób nie zgodzić się z poglądem, że pomimo konstytucyjnego impasu państwo i jego instytucje muszą dalej istnieć, a wraz z nimi trwa potrzeba odpowiedniego rządu⁶⁵. Można się natomiast nie zgadzać z konkretną argumentacją sądu i oceną czy zaistniała rzeczywiście konieczność pozwalająca na pominięcie czy wręcz działanie sprzeczne z literą najwyższego prawodawstwa. W orzeczeniu w sprawie *Prokurator Generalny Republiki Cypryjskiej przeciwko Mustafa Ibrahim* uznano jednak że przyjęte prawo, chociaż rzeczywiście sprzeczne z zapisami Konstytucji, było legalne na mocy i odniesieniu do prawa czy też doktryny konieczności⁶⁶. Wyrok ten stał się następnie fundamentem oraz podstawą dalszego orzecznictwa cypryjskiego Sądu Najwyższego uwzględniającego i utrwalającego w porządku konstytucyjnym Republiki Cypryjskiej tzw. doktrynę konieczności oraz rozszerzającego jej zastosowanie wobec dalszego trwania politycznego impasu oraz podziału Cypru⁶⁷.

Podsumowanie

Doktryna konieczności niewątpliwie zasadniczo zmieniła cypryjski porządek polityczny i konstytucyjny, który oparty miał być na zasadzie ścisłej kooperacji i współrzędów dwóch wspólnot. Przyjęcie koncepcji konieczności i legitymizacja działań „okrojonych” władz Republiki Cypryjskiej pozwoliło na przetrwanie Konstytucji oraz funkcjonowanie państwa pomimo fundamentalnych zmian i *de facto* zaniku zasady partycypacji we władzy przez obie społeczności oraz podziału urzędów pomiędzy Greków i Turków⁶⁸.

Nadzwyczajna sytuacja polegająca na niemożności obsadzenia władz państwowych zgodnie z wymogami ustawy zasadniczej, przy równoczesnej niemożności zmian Konstytucji, nie zakończyła się, a wręcz utrzymała się na skutek inwazji tureckiej, podziału wyspy i proklamowania przez Turków cypryjskich własnego państwa⁶⁹. Doktryna konieczności stała się więc podstawą funkcjonowania Republiki Cypryjskiej oraz integralną częścią jej porządku konstytucyjnego i jest nią po dziś dzień.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ P. G. Polyviou, *Cyprus. A Study ...*, dz. cyt. s. 33.

⁶⁷ Zob. *Ibidem*, s. 62 i nn.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 118.

⁶⁹ Zob. kontekst i historia powstania Tureckiej Republiki Cypru Północnego z perspektywy Turków cypryjskich - <https://mfa.gov.ct.tr/cyprus-negotiation-process/historical-background/>, dostęp: 05.05.2021.

Bibliografia

Adamczyk A., *Cypr. Dzieje polityczne*, Warszawa 2014.

Adamczyk A., *Problem cypryjski*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4.

Biblioteka Sejmowa. Konstytucje Świata. Konstytucja Republiki Cypryjskiej, Warszawa 2013.

Crawford J., *The Creation of States in International Law*, Nowy Jork 2006.

de Smith S. A., *Constitutional Lawyers in Revolutionary Situations*, 7 “Western Ontario Law Review” 1968.

Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/>.

Florczak-Wątor M., Mikuli P., *Systemy konstytucyjne Cypru i Malt*, Warszawa 2009.

Fouskas V., Tackie A., *Cyprus: The Post-Imperial Constituion*, Londyn 2009.

Krysieniel K., *Specyfika rozwiązań ustrojowych w Bośni i Hercegowinie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 1 (17).

Mallinson W., *Cypr. Rys historyczny*, [http://www.mfa.gov.cy/mfa/Embassies/Embassy_Warsaw.nsf/All/22E3C1172E397682C1257AE7004E155B/\\$file/Cypr.%20Rys%20historyczny%20\(2011\).pdf](http://www.mfa.gov.cy/mfa/Embassies/Embassy_Warsaw.nsf/All/22E3C1172E397682C1257AE7004E155B/$file/Cypr.%20Rys%20historyczny%20(2011).pdf).

Orchowski T., *Wyspa trzech ojczyzn. Reportaż z podzielonego Cypru*, Wołowiec 2021.

Polyviou P.G., *Cyprus. A Study in the Theory, Structure and Metod of the Legal System of the Republic of Cyprus*, Nikozja 2015.

Stavsky M.M., *The Doctrine of State Necessity in Pakistan*, “Cornell International Law Journal” 1983, t. 16 nr 2.

The Attorney-General of the Republic v. Mustafa Ibrahim and others, http://www.cylaw.org/clr/1964/1964_1_195.pdf.

Wolf-Phillips L., *Constitutional Legitimacy: A Study of the Doctrine of Necessity*, “Third World Quarterly” 1979, t. 1 nr 4.

ABSTRAKT

Na mocy międzynarodowych oraz wewnątrz krajowych ustaleń w Republice Cypryjskiej przyjęto skomplikowany i przesiąknięty swoistymi parytetami etnicznymi system konstytucyjny, który miał zagwarantować prawa greckiej większości i tureckiej mniejszości przy równoczesnym zachowaniu jedności państwa. Przyjęty ład szybko się jednak załamał na skutek swojej niewydolności oraz wycofania się Turków cypryjskich z urzędów. Rozwiązaniem, które pozwoliło na dalsze funkcjonowanie państwa, stało przyjęcie przez sądy tzw. doktryny konieczności, która pozwala w nadzwyczajnych okolicznościach na legitymizację działań władzy, które w świetle prawa powinny być uznane za niekonstytucyjne. Doktryna ta stała się z czasem podstawą funkcjonowania Republiki Cypryjskiej oraz integralną częścią jej porządku konstytucyjnego.

Słowa kluczowe: Cypr, doktryna konieczności, prawo konstytucyjne.