

| *Piotr Wiatrowski*

Współczesne zagrożenia demokracji – aspekt prawny

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie zagrożeń współczesnej demokracji z wykorzystaniem metod: historycznej, logicznej i analizy literatury. W opracowaniu omówiono prawne aspekty zagrożeń demokracji liberalnej, wśród których szczególne znaczenie przypisano nierespektowaniu przez rządzących ogólnych zasad prawa i stawianie ponad nimi woli suwerena. Do innych zagrożeń zaliczono zniekształcanie rezultatów wyborów w ramach obowiązującego prawa wyborczego, przekraczanie mandatu przez wybranych przedstawicieli, wzmacnianie partii politycznych i władzy wykonawczej kosztem legislatywy, problem lobbingu i nadmiernych wpływów bogatych elit, finansowanie przez nie partii politycznych oraz wodzowską strukturę tych partii. W artykule podjęto również zagadnienie deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej, która przejmując ok. 2/3 kompetencji ustawodawczych państw członkowskich, oraz niebezpieczeństwa ingerencji obcych państw w proces wyborczy.

Słowa kluczowe: demokracja liberalna, konstytucja, prawo, państwo, autorytaryzm, zagrożenia.

Klasyfikacja JEL: K1.

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest wieloaspektowe ujęcie prawnej problematyki dotyczącej współczesnych zagrożeń demokracji. Wieloaspektowość zagadnienia wskazuje

Piotr Wiatrowski, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Prawa Administracyjnego i Zamówień Publicznych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: piotr.wiatrowski@uek.krakow.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2691-3719>.

na dużą podatność demokracji na różnorakie, będące przedmiotem niniejszego opracowania, czynniki negatywnie wpływające na jej stabilność. Zagadnienie to jest niezwykle aktualne z uwagi na podejmowane w wielu krajach i często daleko idące przekształcenia demokratycznego modelu organizacji państwa w model nieliberalny. Spory semantyczne wynikające z samej nazwy „demokracja” świadczą o pomieszaniu pojęć demokracji liberalnej i demokracji arytmetycznej. G. Sartori zauważa, że występowanie na pierwszym miejscu słowa „demokracja” w terminie „demokracja liberalna” sugeruje jej większą wagę w porównaniu z liberalizmem, a nawet jej wzmocnienie w ujęciu historycznym. Współcześnie jednak znaczenie liberalizmu bardzo wzrosło, w odróżnieniu od demokracji antycznych, które afirmowały jednomyślność i wolność *polis*, a nie obywatela (Sartori 1994, s. 357). Jak dla starożytnych, tak i dla J.J. Rousseau wolność to nie wolność negatywna jednostki, w którą nie wolno się wtrącać, lecz posiadanie przez wszystkich uprawnionych członków społeczeństwa udziału we władzy publicznej mogącej ingerować w każdą dziedzinę życia każdego obywatela (Berlin 1994, s. 223). B. Constant twierdził jednak, że nie ma znaczenia, czy człowiek cierpi ucisk władzy ludowej, monarchy czy opresyjnego prawa i czy dobrowolnie się na niego zgodził, dlatego istotne jest, żeby władza była maksymalnie ograniczona, w szczególności przez prawa człowieka i fundamentalne zasady, np. domniemania niewinności, nieretroakcji (tj. niedziałania prawa wstecz) czy podziału władzy (Berlin 1994, s. 224; Constant 2016, s. 68, 75). G. Sartori (1994, s. 379, 457) wskazuje, że obecnie wolność polityczna to wolność liberalna zagwarantowana prawem, które ogranicza demokrację (legalizm). Liberałowie niesłusznie odstąpili jednak od forsowania swojej nazwy na rzecz bardziej opisowego terminu, jakim jest „demokracja”, co prowadzi do pomniejszenia jej znaczenia i wsparcia demokracji nieliberalnej, afirmującej jedynie równość, a nie wolność i rządy prawa. W demokracji nieliberalnej pośrednim przejawem wolności może być jedynie zasada równej władzy wszystkich obywateli dokonywana w akcie wyborczym (Sartori 1994, s. 379). Nie jest prawdą, że gwarancję politycznej wolności w demokracji nieliberalnej stanowi zgromadzenie wybranych przedstawicieli. Nie jest ono bowiem w stanie zastąpić profesjonalnych prawników, którzy mogliby zadbać o jakość prawa, stąd zagrożenie pewności prawa. Prawo powinno być bowiem nie tylko spisane i precyzyjne, ale i trwałe, a nie zmienne i niepewne jak w demokracji greckiej, gdyż zagraża to wolności. Już amerykańscy koloniści zakwestionowali uchwałę brytyjskiego parlamentu z 1767 r. dającą mu nieograniczoną władzę ustawodawczą, z czego zrodził się nowoczesny konstytucjonalizm zakładający nadrzędność ogólnych zasad prawa ponad jakąkolwiek władzę. W przeciwieństwie do rewolucji francuskiej gloryfikującej lud rewolucja amerykańska afirmowała prawo i stawiała wyraźne granice władzy politycznej i zasadzie suwerenności ludu w postaci praw i wolności obywateli. Należy przy tym zaznaczyć, że konstytucja

może być niezgodna z rządami prawa, jeśli nie realizuje podstawowych zasad, a współcześnie rządy prawa ustępują coraz częściej przed żądaniami „demokratyzacji” konstytucji przez pozbawienie jej mechanizmów bezpieczeństwa gwarantujących podział władzy i jej wzajemne równoważenie (Sartori 1994, s. 399, 400).

W 1860 r. tylko 3–4% Brytyjczyków miało prawa wyborcze, jednak istniała w państwie silna tradycja rządów prawa, konstytucjonalizmu i podziału władzy. Wykształcone w ciągu wieków instytucje miały powściągać emocjonalne lub ideologiczne zapędy rozrastającej się rzeszy wyborców. W szczególności – jak wskazywał A. de Tocqueville – kasta prawnicza z jej wiedzą ekspercką stanowi pierwiastek arystokratyczny ograniczający decyzje większości, które mają tendencje prowadzenia systemu w stronę dyktatury (Tocqueville 2019, s. 271). Sędziowie mają reprezentować interes aktualnej mniejszości, który nie jest wyrażany przez bieżącą większość parlamentarną.

Polska konstytucja z 1997 r. nie wspomina w art. 2 o państwie prawnym, a o „demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, co według jednej z wykładni sprawia, że przyrodzone prawa podmiotowe mogą być przez suwerena, czyli naród, odebrane. Konstytucja ta bardzo często umożliwia odwoływanie się do ustaw zwykłych, które pozwalają większości sejmowej uchylać, znosić i zmieniać deklarowane przez nią prawa – w ten sposób mogą być ograniczane np. prawa człowieka. Pewne ograniczenia korzystania z praw są przy tym niezbędne dla utrzymania samej demokracji, ponieważ nadużywanie wolności słowa w celu szerzenia nienawiści, nietolerancji rasowej czy narodowej albo zachęcania do przemocy prowadzi do zniwelowania innych gwarantowanych konstytucyjnie praw. Te ograniczenia powinny jednak wyraźnie wynikać z samej konstytucji.

W ujęciu demokratycznym ważny jest arytmetyczny wynik głosowania, a nie wartość prawnego rozstrzygnięcia, choć to demokraci bardziej troszczą się o treść norm, zaś liberałowie o formę państwa i demokrację proceduralną. G. Sartori (1994, s. 472) stwierdza, że demokraci wykazują pewną obojętność na zagadnienia metody sprawowania władzy, skupiając się na jej rezultatach, przez co bardziej pragną ją sprawować, niż kontrolować. Liberałowie z kolei pole władzy zakreślają wąsko z uwagi na postulat ograniczenia funkcji państwa (państwo minimalistyczne). Państwo minimum ma za zadanie obronę przed zewnętrzną agresją, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i prowadzenie inwestycji publicznych nieopłacalnych dla prywatnych przedsiębiorców.

2. Brak poszanowania praworządności

Państwo prawne zakłada podległość władzy i obywateli normom prawnym, w szczególności regulacjom konstytucyjnym. Liberalizm mocno akcentuje przy tym nienaruszalny i uprzedni w stosunku do władzy politycznej charakter praw człowieka wywodzących się z praw natury. Niektóre z tych praw zostały spisane już w 1215 r. w wydanej przez Jana bez Ziemi *Magna Charta Libertatum*. Na straży państwa prawnego, którego idea powstała dopiero pod koniec XVIII w. w autorytarnej rządzonej monarchii pruskiej, stoją w szczególności zasady: podziału władzy, kontroli rządu nad parlamentem, sądownictwa konstytucyjnego i niezawisłości sądów.

G. Sartori (1994, s. 110) zauważa, że system demokratyczny jest tym dla polityki, czym system rynkowy dla gospodarki, jednak obywatel nie jest chroniony – w przeciwieństwie do konsumenta – ani przez kontrolę „politycznych towarów”, ani przez kontrolę prawa, gdyż demagodzy jako polityczni oszuści – w przeciwieństwie do gospodarczych – nie są skazywani przez sądy. Autor ten twierdzi jednak, za J. Schumpeterem, że konkurencja wyborcza stwarza i wzmacnia demokrację, gdyż wybrani decydenci nie mogą lekceważyć przy podejmowaniu decyzji reakcji wyborców na brak realizacji obietnic (Sartori 1994, s. 194).

Demokracja, mimo że ustanawia rządy ludu, to z prawnego punktu widzenia umieszcza ponad nim urzędników. Na to niebezpieczeństwo wskazywał już J.J. Rousseau, który postulował, by demokracja wybierała swoich funkcjonariuszy, nie nadając im godności przedstawicieli. Przedstawiciele, jak uczy historia, często przekraczali granicę swojego mandatu, dążąc do rządów absolutnych, a delegujący władzę często ją tracił. Współcześnie przedstawiciele przekazują władzę dalej nie pochodzącym z wyboru administratorom, biurokratom, sędziom czy nawet organizacjom międzynarodowym, co prowadzi do niedemokratycznych układów pomiędzy politycznymi i biurokratycznymi elitami, a decyzje są podejmowane często na poziomie międzynarodowym nie przez wybieranych, lecz mianowanych przedstawicieli rządów (Dahl 2000, s. 107; Saward 2008, s. 117). Przedstawicielom przysługuje przywilej nieodwoływalności w trakcie kadencji, a ich mandat określany jest jako wolny (w przeciwieństwie do imperatywnego), co ma chronić ich pozycję w przypadku podejmowania koniecznych, ale niepopularnych wśród elektoratu decyzji. Dla dobra narodu przedstawiciel jako osoba posiadająca odpowiedni zasób informacji powinien podejmować racjonalne decyzje w oderwaniu od partykularnych i zmiennych przesłanek oraz uwzględniając ich skutki w przyszłości. Współcześnie jednak w wyniku wzmocnienia pozycji egzekutywy przedstawiciel często spełnia wynikającą z konstytucji formalność zatwierdzania w głosowaniach inicjatyw ustawodawczych pochodzących od władzy wykonawczej. Niechęć do podejmowania się takiej mechanicznej, a często także słabo wynagradzanej funkcji

odstręcza bardziej przedsiębiorczych i utalentowanych obywateli, co sprzyja selekcji negatywnej wśród reprezentantów (Król 2013, s. 257).

Demokracji liberalnej zagraża nieposzanowanie rządów prawa. Kwestionowanie przez zwycięską partię polityczną istniejącego konstytucyjnego ładu chroniącego prawa człowieka i mniejszości przez powoływanie się na wolę suwerena bez uzyskania większości konstytucyjnej czy prowadzenie izolowanej wykładni poszczególnych przepisów konstytucji bez uwzględnienia systemowego kontekstu i celu prawa prowadzi do dyktatury większości i przeniesienia rzeczywistej suwerenności z narodu na parlament. R. Dahl zauważa, że możliwe jest wówczas negowanie nawet podstawowych uprawnień obywatelskich, takich jak swoboda wypowiedzi, wolność prasy, wolność zgromadzeń, prawa wyborcze, które – jak wcześniej wskazano – mają charakter pierwotny i są niezależne od demokratycznych procedur (Dahl 1995, s. 239). Dzieje się tak, gdy aktywna mniejszość zdominuje bierną większość uprawnionych do głosowania. Ta większość, najczęściej politycznie i prawnie niedokształcona, jest podatna na manipulację i przejście władzy przez autokratę. Niekiedy jednak rządzącym udaje się uzyskać nawet większość konstytucyjną i doprowadzić do takich zmian w ustawie zasadniczej, które naruszają pewne zasady ogólne o fundamentalnym znaczeniu (tak było w przypadku Viktora Orbána na Węgrzech). Dlatego kryterium rozstrzygającym dla państwa prawa jest zgodność stanowionego prawa z fundamentalnymi zasadami ogólnymi, np. *nullum crimen sine lege* (nie ma przestępstwa bez ustawy) czy zasadą nieretroakcji. Władza suwerena jest ograniczona wartościami, których nie można zignorować, nawet ustanawiając nową konstytucję. Niekiedy rządzący w celu zawołanego poszerzenia swej władzy nie wprowadzają zasadniczych zmian do konstytucji, jednak postanawiają, że dotychczasowe instytucje demokratyczne mogą podejmować decyzje jedynie odnośnie do nielicznych lokalnych bądź pobocznych kwestii (Dahl 1995, s. 162). Grupa rządząca może narzucić swoją wolę nie tylko na drodze ustawowej, prowadząc do faktycznej zmiany ustroju, gdy konstytucja w celu uszczegółowienia regulacji odwołuje się do zwykłych ustaw, ale również w drodze przymusu bądź perswazji, a nawet oddziaływań korupcyjnych (Dahl 1995, s. 380). Elity polityczne i biurokratyczne potrafią też swój własny interes prezentować jako dobro publiczne przez wykorzystanie środków masowego przekazu.

3. Nieposzanowanie wolności mediów

Konstytucje państw demokratycznych gwarantują wolność słowa. Bez wolnych mediów nie ma demokracji, jednak wolność mediów pozostawia wiele do życzenia z uwagi na ich uzależnienie od właścicieli nastawionych na osiąganie zysku, nie tylko ze sprzedaży jak największej liczby egzemplarzy, ale również z reklam

i ogłoszeń pochodzących w dużej mierze od kontrolowanych przez polityków państwowych czy komunalnych spółek i przedsiębiorstw. Od polityków zależy też udzielenie przewidzianych prawem koncesji dla właścicieli elektronicznych mediów na nadawanie programów. Nastawienie na zysk odbija się także na poziomie treści przekazywanych przez media, które nastawione są na rozrywkę i sensację, a nie wyjaśnianie zawiłości procesów politycznych. Zamiast skuteczności w realizacji programu na scenie politycznej rozgrywa się spektakl zabawiania wyborców, dla których kwestie merytoryczne są nudne i niezrozumiałe (Migalski 2016, s. 51). Przykładowo media należące do Silvia Berlusconiego – w przeciwieństwie do mediów w putinowskiej Rosji – nie wspierały bezpośrednio działań rządu przez propagandę, nie stosowano też represji wobec opozycyjnych nadawców, ale przez treści rozrywkowe i wyrafinowane; oparte na naukowych badaniach metody kontroli przekazywanych treści skutecznie sprzyjały polityce włoskiego premiera (Czarnecki 2009, s. 31).

Taka sytuacja może dodatkowo uzasadniać przekazanie podejmowania decyzji lepiej poinformowanym przedstawicielom. Współcześnie niezależne i działające w interesie publicznym media, np. BBC, należą do rzadkości, mimo że historycznie w czasach nowożytnych trudno rozdzielić rozwój demokracji od rozwoju wolnej prasy. Bez informacji o innych politycznych formacjach trudno mówić o wolnych wyborach, gdyż wyborca może nie orientować się w politycznych realiach z uwagi na panujący chaos informacyjny.

4. Brak odpowiedniej edukacji prawnej i obywatelskiej oraz jego konsekwencje

Zaobserwować można nie tylko brak rzetelnej informacji o bieżącej polityce, ale również brak edukacji w zakresie teorii politycznej obejmującej podstawowe zagadnienia ładu demokratycznego i trójpodziału władzy, które już od XVIII w. uchodzą w zachodniej cywilizacji za fundament organizacji państwa. Dla wielu polityków jednak, czy to z niewiedzy, czy z uwagi na chęć zwiększenia władzy, nie stanowią one oczywistych i niepodważalnych zasad, których naruszenie, jak uczy historia, prowadzi do tragicznych konsekwencji. W przypadku uzyskania sejmowej większości przez ugrupowanie dążące do zawłaszczenia władzy w państwie w imię realizowania stojącej nad prawem woli suwerena (narodu) w polskiej rzeczywistości można było w ostatnich latach zaobserwować wiele działań o charakterze „wrogiego przejęcia porządku konstytucyjnego”, w szczególności poprzez odmowę przyjęcia ślubowania przez Prezydenta RP od trzech prawidłowo wybranych sędziów i odmowę publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez premiera (Wyrzykowski 2017, s. 836 i nast.). Później nastąpiło

bezpodstawne wyłączenie sędziów TK z możliwości realizacji ich funkcji orzeczniczej oraz dowolne ustalanie składów TK. W proces naruszania niezależności władzy sądowniczej wpisuje się także zastąpienie dotychczasowego mechanizmu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa przez samorządy sędziowskie ich wyborem przez Sejm oraz przerwanie kadencji części członków KRS i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Duże znaczenie w tym względzie ma również przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu kompetencji obsady stanowisk prezesów sądów powszechnych i podporządkowanie mu dyrektorów tych sądów. Wspomnieć należy ponadto o naruszaniu zasady przyzwoitej legislacji przez pośpiech ustawodawczy – nieprowadzenie konsultacji społecznych, nieuzasadnione stosowanie trybów odrębnych i pilnych oraz niezachowywanie odpowiedniego *vacatio legis* (Wyrzykowski 2017, s. 836 i nast.). Ch. Tilly (2008, s. 26) zaznacza, że system jest demokratyczny w takim stopniu, w jakim pozwala obywatelom na szeroką, równą i wzajemnie zobowiązującą konsultację.

Niedemokratycznym przeobrażeniem sprzyjać mogą częste odesłania konstytucji do zwykłych ustaw, brak przewidzenia przez ustrojodawcę możliwych konfliktów politycznych oraz zawłaszczenia przez naczelne organy państwowe formalnych kompetencji dotyczących np. publikacji orzeczeń sądowych czy zaprzysięgania sędziów przez władzę wykonawczą, co prowadzi do ubezwłasnowolnienia trzeciej władzy.

Brak zachowania wynikających z podziału władzy i konstytucyjnych regulacji sprawnie działających instytucjonalnych mechanizmów kontrolnych może prowadzić do walki między różnymi organami państwa albo między służbami mundurowymi (nawet kiedy ich zwierzchnicy wywodzą się z jednej opcji politycznej) w sytuacji, gdy zabraknie przywódcy zdolnego rozstrzygać pojawiające się spory, a następca nie będzie posiadał jego charyzmy.

5. Równość wobec prawa a nadmierne zróżnicowanie majątkowe obywateli

Dawniej obawiano się, że masy biednych, tworząc zdecydowaną większość, zdominują bogatych, a nawet mogą odebrać im majątki. Także współczesne funkcjonowanie demokratycznych państw przekonuje, że wbrew deklarowanej formalnej równości wobec prawa obywatele o bardzo zróżnicowanych dochodach nie są równi pod względem politycznym, jednak zależności są bardziej złożone. Nierówności dotyczą dostępu do środków przymusu, stanowisk i zasobów ekonomicznych, ale przede wszystkim dostępu do wyspecjalizowanej wiedzy i informacji (Dahl 1995, s. 447). Posiadając tę wiedzę i informację oraz wykorzystując środki perswazji, wyszkoleni socjotechnicy przez kształtowanie programów poli-

tycznych, przekonani i promowanie określonych wartości legitymizują faktyczną władzę mniejszości oraz mają wpływ na publiczną wokandę, a więc zakres spraw poruszanych w parlamencie przez wykorzystanie np. lobbingu (Dahl 1995, s. 460). Znaczenie wiedzy uzasadnia wyodrębnienie ekspertów występujących jako konsultanci w komisjach parlamentarnych w skomplikowanych sprawach wnoszonych pod obrady, zwykle z decydującym w tym zakresie głosem, choć zdarza się też często, że decyzje polityczne są arbitralne i intuicyjne. Oprócz różnego poziomu edukacji, statusu, wiedzy, dostępu do informacji, prestiżu czy nawet zaangażowania i czasu, który mogą poświęcić sprawom publicznym, także możliwość bezpośredniego finansowego wspomagania partii politycznych skutkuje realnym wpływem zamożnego elektoratu na późniejsze posunięcia ich faworytów po wygranych wyborach. Ch. Tilly (2008, s. 99) zauważa, że każdy znaczący wzrost nierówności kategoryjnej bez kompensującej poprawki w polityce publicznej stanowi zagrożenie dla istniejącego systemu demokratycznego. Najlepiej, gdy polityka publiczna zostaje całkowicie oddzielona od wszystkich nierówności materialnych.

Nierówności powodują zróżnicowanie w dostępie do edukacji i znaczna część społeczeństwa dysponuje niezbyt pogłębionym wykształceniem, a z uwagi na złożoność zadań państwa jedynie eksperci dysponują wymaganymi kwalifikacjami, i to tylko w określonych dziedzinach. Nawet politologiczna wiedza ekspercka nie gwarantuje automatycznie zdolności przywódczych i talentu politycznego. Z uwagi na opinie eksperckie w komisjach ustawodawczych wpływające na ostateczny kształt projektów decyzje polityczne nie są związane bezpośrednio z wynikiem wyborczym, przez co cały system rządów określa się jako połączenie demokracji z merytokracją (Dahl 1995, s. 84). Również władza wykonawcza sprawowana przez wyspecjalizowany aparat administracyjny przez akty wykonawcze wpływa na regulacje prawne, zaś sam *demos* zdaniem M. Migalskiego został faktycznie pozbawiony prawa głosu, gdyż jest on „lekceważony, przeinterpretowywany, manipulowany i zmieniany w zgodzie z życzeniem tych, którzy naprawdę rządzą w państwach” (Migalski 2016, s. 18).

Główne partie polityczne nie są zainteresowane aktywizacją i polityczną edukacją społeczeństwa, mimo że takie postulaty głoszą publicznie, gdyż mogłoby to prowadzić do pojawienia się nowych ugrupowań politycznych (Uziębło 2009, s. 107). Choć polityka dotyczy wszystkich, to wymaga poświęcenia czasu, a poza tym samo ogólne wykształcenie nie daje specjalistycznej wiedzy politologicznej. Demokratyczna socjalizacja dokonuje się najpełniej przez uczestnictwo w demokracji (konsultacje, petycje, zebrania, wybory, referenda, zgromadzenia, demonstracje, strajki). Udział „oświeconych” obywateli w procedurach demokracji arytmetycznej przy równoczesnej partycypacji obywateli „nieoświeconych” nie prowadzi jednak do prawidłowych rozstrzygnięć, gdyż głosy obu kategorii mają

równą wagę. Ponadto, jak wskazują badania, decyzje wyborcze mają charakter emocjonalny, a nie racjonalny (Westen 2014, *passim*). Wyborcy głosują nie na kwestie ekonomiczne, lecz kulturowo-tożsamościowe, np. stosunek do aborcji, małżeństw jedнопłciowych, imigrantów, prawa do broni. Są one politycznie nieistotne, gdyż zwykle po wyborach, niezależnie od ich zwycięzcy, nie odnotowuje się w tych kwestiach zmian, a łatwo je wytłumaczyć oraz ująć w kilku zdaniach nadających się do krótkiego klipu wyborczego w telewizji. W sprawach podatków, wydatków obronnych czy polityki zagranicznej kandydaci obu partii są w USA na ogół zgodni. Stąd sam nacisk na zwiększanie frekwencji wyborczej nie wydaje się mieć znaczenia dla jakości demokracji (Król 2013, s. 254). Głosują przeważnie przedstawiciele wyższych warstw społecznych, co prowadzi do słabszej reprezentacji w parlamencie interesów warstw niższych. Wyborcy przeważnie nie podejmują decyzji racjonalnie pod wpływem lektury prasy, internetu czy wnikliwej telewizyjnej publicystyki, lecz kierują się uproszczonymi hasłami programowymi kandydatów i ich publicznym wizerunkiem – wyglądem i deklarowanymi intencjami czy uczciwością. Politycy w znacznej mierze przestali wywiązywać się z obietnic i podejmować konkretne działania dla wyborców, wiedząc, że ci tego nie sprawdzają (Migalski 2016, s. 47–50).

System finansowania partii politycznych z budżetu państwa i przez biznes sprzyja zastanym i utrwalonym organizacjom, a nowe, chcące prezentować inne programy, mają bardzo utrudnione możliwości zaistnienia (Migalski 2016, s. 29). Partie zasadniczo nie są już finansowane ze składek, stąd ich liderzy są bardziej zainteresowani udziałem w rządzie. Są oni w większym stopniu przedstawicielami rządu w społeczeństwie niż reprezentantami wyborców i identyfikują się z nimi coraz mniej, a coraz bardziej ze wspierającymi ich finansowo przedstawicielami grup interesów (Wójcik 2018, s. 36). Mimo formalnej równości głosów obywateli rzeczywisty wpływ sponsorującego partię milionera czy dyrektora wielkiej korporacji i zwykłego obywatela jest nieporównywalny. W Polsce zagadnienie finansowania partii politycznych reguluje ustawa Kodeks wyborczy z 2011 r. Zgodnie z tą ustawą środki funduszu wyborczego, który partia zakłada w celu finansowania wyborów, mogą pochodzić wyłącznie z wpłat własnych partii politycznych oraz darowizn, spadków i zapisów jedynie od osób fizycznych. Łączna zaś suma wpłat osoby fizycznej na fundusz wyborczy danej partii politycznej nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Dla działających na niedemokratycznych zasadach korporacji celem jest osiągnięcie zysku, nawet jeśli miałyby się to odbywać w sposób niezgodny z demokratycznymi wartościami. Wykorzystując instytucje lobbingu, korporacje te nadają pożądaną przez siebie kształt wychodzącym z parlamentu ustawom czy wydawanym przez ministrów rozporządzeniom i innym aktom wykonawczym.

Szczególnie branże finansowa i medyczna z uwagi na wielkie rozmiary i stopień złożoności potencjalnie tworzą dużą władzę polityczną (Deaton 2016, s. 45).

W orzeczeniu w sprawie „Belotti kontra...” amerykański Sąd Najwyższy zamiast wykazywać, że korporacja posiada cechy właściwe człowiekowi, stwierdził, że pierwsza poprawka do amerykańskiej konstytucji chroni samą wypowiedź, a nie osobę ją wypowiadającą (Nace 2004, s. 276). W sprawie „Buckley kontra...” Sąd Najwyższy orzekł, że chociaż wydawanie pieniędzy jest często niezbędne do przekazania informacji dużej liczbie osób, to ograniczenia wydatków muszą spełniać tę samą normę, którą są konstytucyjnie przewidziane ograniczenia nałożone na wolność słowa (Nace 2004, s. 258). Duże znaczenie ma też wyrok amerykańskiego Sądu Najwyższego znoszący ograniczenia finansowania komitetów wyborczych, które nie są bezpośrednio powiązane z partiami. Tak zwany Super PAC (*political action committee*), czyli komitet akcji politycznej, dzięki decyzji Sądu Najwyższego z 2010 r. może wspierać wybranego polityka nieograniczoną sumą środków pieniężnych przekazywanych przez korporacje. Praktycznie zniesiono też limit darowizn na partie od osób prywatnych. Sami bracia Koch zadeklarowali wsparcie republikanów kwotą 899 mln dolarów, licząc na likwidację związków zawodowych, świadczeń socjalnych, parków narodowych i publicznej edukacji. Abraham Lincoln w 1860 r. wydał na kampanię 2,8 mln dolarów (przeliczając na dzisiejszą wartość), zaś współcześnie Barack Obama i Mitt Romney już po miliardzie. Tylko od 1984 r. koszt zdobycia prezydentury zwiększył się o 500% (Jarkowiec 2015, s. 31).

6. Nieuzasadnione ograniczenia wolności i równości

Wcześniej opisane działania zagrażają demokracji, zniechęcając do uczestnictwa w polityce, podobnie jak często niezrozumiałe dla przeciętnego wyborcy i wpisane w niektórych krajach w system różnego rodzaju regulacje prawne, takie jak akcje afirmatywne uprzywilejowujące dawniej pokrzywdzone grupy społeczne (np. Afroamerykanów czy kobiety), albo ustanawianie parytetów na listach wyborczych, co godzi w demokratyczną zasadę równości. W demokracji podważanie podstawowej zasady równości uderza w prawomocność systemu i może prowadzić do buntu. Zasada równości naruszona jest też w makroskali w działaniu Unii Europejskiej – przez ograniczenie prawa weta i wagi głosu państw mniejszych. Zasada wolności jest z kolei zagrożona przez ograniczanie debaty polityczną poprawnością, zakazującą krytyki np. osób narodowości żydowskiej czy mniejszości seksualnych. Brak zgody na powszechnie obowiązującą polityczną poprawność i niewiara w możliwość odrzucenia „tyranii mniejszości” wywołuje zniechęcenie do modelu demokracji liberalnej.

Wolność jest ograniczana przez wspomniane parytety na listach wyborczych czy we władzach spółek, przepisy mające zapewnić bezpieczeństwo w różnych dziedzinach życia, np. w ruchu drogowym albo wkraczające w stosunki rodzinne. Stopień wolności w państwie wyznaczany jest zwłaszcza przez uwzględnienie zakresu prawno-karnych regulacji. Wiele możliwości ograniczeń wolności wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochroną przed terroryzmem. Wprowadzane regulacje prawne pozwalają rządzącym na infiltrację własnych obywateli i zbieranie danych o wykonywanych połączeniach telefonicznych czy odwiedzanych stronach internetowych, co pozwala rządzącym na ograniczanie prywatności obywateli. Wykorzystywanie współczesnych wynalazków, takich jak drony, monitoring wizyjny, techniki podsłuchowe i *big data*, polegających na przetwarzaniu i kojarzeniu danych osobowych, prowadzi do orwellowskiego społeczeństwa nadzorowanego, choć spotyka się z poparciem społecznym jako działania zwiększające bezpieczeństwo.

Na deficyt demokracji cierpi strukturalnie Unia Europejska, w której demokratyczny tryb służy jedynie zatwierdzaniu decyzji podjętych w drodze negocjacji międzyrządowych. Parlament państwa członkowskiego traci znaczną część swoich kompetencji ustawodawczych, które przechodzą do właściwości rozporządzeń i dyrektyw europejskich. Dużą rolę w funkcjonowaniu tej organizacji odgrywa też niewybieralna biurokracja, która ustala porządek spotkań, przygotowuje europejskim parlamentarzystom projekty dokumentów i nie pozwala im na odgrywanie decydującej roli. Obywatele Unii nie decydują o obsadzie najważniejszych jej organów, a wybierani przez nich europosłowie bardziej liczą się z władzami swoich partii, które ustalają kolejność na liście wyborczej. Pozycja europejskiego parlamentu jako jedynego pochodzącego z wyborów powszechnych organu UE jest słaba, a sama kampania wyborcza do niego rzadko kiedy dotyczy spraw europejskich i zwykle skupia się na kwestiach wewnętrznych państwa.

7. Manipulacje wyborcze

Z uwagi na konieczność rywalizacji wyborczej funkcjonują w państwach partie polityczne, jednak działają one zwykle w niedemokratyczny sposób, w strukturze wodzowskiej, a ich członkowie pozbawieni są realnego wpływu na polityczne czy kadrowe decyzje. Przywódcy partyjni decydują o kolejności na liście wyborczej, przez co dyscyplinują członków partii. Prowadzi to jednak do ograniczenia biernego prawa wyborczego, a wybrany kandydat faktycznie staje się reprezentantem partyjnego zarządu, a nie narodu. W takiej sytuacji zmiana przynależności klubowej powinna skutkować rezygnacją z mandatu. Przywódcy partyjni decydują też o wprowadzeniu dyscypliny podczas głosowań w parla-

mencie, przez co posłowie sprowadzani są do roli automatu, skutkiem czego jest ograniczenie zasady wolnego mandatu. Tendencja do umasowienia partii i posiadania dużej liczby członków oraz związane z tym wymagania organizacyjne prowadzą do oligarchizacji struktur partyjnych. Oligarchia partyjna organizuje wybory, umieszczając się na pierwszych miejscach list wyborczych, zaś na pozostałych tzw. niebiorących – osoby znane lokalnie i mogące pomóc zebrać rozproszone głosy. Schemat powtarza się przy każdym wyborach, przez co elita partyjna staje się „zawodowymi” posłami, obejmując też często inne wysokopłatne stanowiska w sferze publicznej. Po przegranych wyborach nie mogliby odnaleźć się w dawnym zawodzie, dlatego potrafią poświęcić wartości ideologiczne dla finansowych korzyści, nierzadko posługując się populizmem (Karolczuk 2016, s. 110, 113). Partiokracja skutkuje więc przesunięciem rzeczywistej władzy z rządu i parlamentu do naczelnych władz partyjnych. W modelu parlamentarno-gabinetowym suweren (naród) nie ma już wpływu na kształt polityczny rządu, o którym decydują politycy w kuluarowych negocjacjach poza wolą, a często i wiedzą wyborców, niemających w trakcie kadencji kontroli nad swoimi reprezentantami. W tym systemie rząd staje się też głównym legislatorem, bo to gabinet określa działania większości parlamentarnej. Z tego też względu utrudniona jest nad nim faktyczna kontrola parlamentu. W systemie prezydenckim niebezpieczna jest z kolei koncentracja władzy wykonawczej w rękach nieponoszącej odpowiedzialności politycznej jednostki. Wszędzie natomiast najsilniejsze partie przegłosowują korzystne dla nich zasady finansowania, za pomocą pozyskanych środków przekonują wyborców o własnej niezbędności. Podobnie decydują one o długości kadencji oraz kształcie ordynacji wyborczej, np. przez wysokie progi wyborcze, model większościowy lub proporcjonalny, metody liczenia głosów, oraz o kształcie okręgów wyborczych, co służy zniekształcaniu rezultatów wyborów (Migalski 2016, s. 33; Saward 2008, s. 36).

Zauważyć można niechęć rządzących do wykorzystywania instytucji referendum (wprowadzanie wymogu określonej frekwencji) czy inicjatywy ludowej (niewiązący charakter). Wbrew pozorom, z powodu braku demokratycznej kontroli, to na szczeblu samorządowym przywódca może jeszcze łatwiej skorumpować i podporządkować sobie lokalną elitę i media oraz zastraszyć oponentów, sprawując władzę przez kilka kadencji (Migalski 2016, s. 34). Paradoksalnie wybory do władz lokalnych cechuje znacznie mniejsza frekwencja i zainteresowanie społeczne niż te przeprowadzane na szczeblu centralnym.

Z wyborami wiąże się niebezpieczeństwo ingerencji obcego państwa w celu zapewnienia korzystnego dla niego wyniku elekcji. Może się to odbywać np. przez fabrykowanie i powielanie w mediach społecznościowych fałszywych informacji, w tym dyskredytujących określonych kandydatów i kojarzenie z nimi określonych problemów (ingerencja Rosji w amerykańskie wybory prezydenckie) czy ukryte

wspieranie finansowe wybranego kandydata (działania podejmowane przez Kreml we francuskich wyborach prezydenckich). Nowoczesne oprogramowanie pozwala na wykorzystywanie informacji o nieświadomych niczego użytkownikach Facebooka do manipulowania wyborcami przez tworzenie spersonalizowanego przekazu i zamykanie ich w tzw. informacyjnych bańkach (Krywko 2014). Co więcej, zalew niezweryfikowanych informacji z różnego rodzaju źródeł sprawia, że społeczeństwo cierpi na deficyt informacji, których potrzebuje, by racjonalnie podejmować decyzje polityczne, w tym decyzje wyborcze (Szymanek 2017, s. 20).

Również wykorzystanie najnowszej technologii w procesie wyborczym i elektroniczne głosowanie powodują zagrożenie, np. przejścia tajnego źródłowego kodu maszyny do głosowania, szczególnie kiedy wykorzystywane maszyny są produkowane w nieprzyjaznym państwie (przypadek drugiego co do wielkości wenezuelskiego producenta maszyn do głosowania Sequoia w USA). Podobne manipulacje mogą być dokonywane przez hakerów w głosowaniu internetowym (Saward 2008, s. 22).

Pluralistyczne społeczeństwo jest skonfliktowane, a konflikty powstają również pomiędzy instytucjonalnie wyodrębnionymi i podzielonymi władzami (Bobbio 1998, s. 65). Brak kompromisu w parlamentarnej debacie (spowodowany często proporcjonalnym charakterem ordynacji wyborczej, która wprowadza nadmierne polityczne rozdrobnienie) demagogdy i populiści mogą wykorzystać do zaprowadzenia porządku za pomocą demokratycznie wprowadzonych rządów autorytarnych. W celu zabezpieczenia przed tym należy dążyć do wzmocnienia instytucji nie pochodzących z wyborów powszechnych (sądy i trybunały) oraz do międzynarodowej integracji w ramach wspólnoty państw demokratycznych ograniczającej kompetencje organów państwowych i skutecznie kontrolującej praworządność państw członkowskich.

Poza zawołowanymi działaniami dotyczącymi wyborów, stanowiącymi w istocie manipulacje, duży wpływ na funkcjonowanie systemu demokratycznego ma rodzaj zastosowanej ordynacji wyborczej. Choć ordynacja większościowa nie chroni mniejszości, to przyczyniając się do wykształcenia systemu dwupartyjnego, zapobiega kryzysom rządowym. Częste zmiany rządu osłabiają bowiem stabilność demokracji i zaufanie społeczne do tego ustroju. Demokracja wymaga większego zaufania do rządu, a systemy autorytarne oparte na patronacie mogą istnieć przy jego znacznie niższym poziomie (Tilly 2008, s. 119). Trudno jednak przejść obojętnie obok głównej wady ordynacji większościowej, tj. zniekształcenia woli wyborców poprzez przydzielanie zwycięskim partiom większej liczby mandatów, niż to wynika z poparcia wyborców (Saward 2008, s. 36). W 2005 r. na brytyjską Partię Pracy oddało głos 35,3% głosujących, co przełożyło się na 55,2% miejsc w Izbie Gmin. W 1983 r. Partia Konserwatywna zdobyła 42,6% głosów i 61,6% mandatów, zaś Sojusz Liberałów – Partia Socjaldemokratyczna

25,4% głosów i 3,5% miejsc w Izbie Gmin (Ilnicki 2009, s. 144). Zarówno jednak ordynacja większościowa, jak i proporcjonalna promuje nie obywateli, lecz partie, w szczególności zaś ich przywódców, którzy za pomocą posiadanych środków finansowych i przy pomocy specjalistów potrafią sformułować i wdrożyć wyraźny przekaz medialny. Chodzi w nim nie o merytoryczny program, ale o błyskotliwość i dobrą prezencję (Król 2013, s. 251).

8. Nierespektowanie ograniczeń prawnych władzy większości

Demokracja przy wykorzystaniu demokratycznych procedur może prowadzić do samozniesienia (Republika Weimarska, Algieria w 1991 r., Egipt w 2011 r., Wenezuela, Turcja). Sprzyja temu możliwość organizowania partii propagujących każdą ideologię (ograniczenia konstytucyjne czy ustawowe w tym zakresie występują wyjątkowo) oraz wolność nieograniczonej krytyki rządzących. W krajach przechodzących transformację ustrojową demokracja dopuszcza też na równych prawach funkcjonariuszy starego reżimu do rywalizacji politycznej, co może prowadzić do powrotu do systemu sprzed liberalizacji albo do uwłaszczenia się przez nich na majątku państwowym.

W systemie politycznym państwa zwykle brakuje skutecznych mechanizmów zabezpieczających przed niekonstytucyjnym działaniem zwycięskiej większości (nie jest nim, jak się okazuje, Trybunał Konstytucyjny), co jest szczególnie niebezpieczne w społeczeństwie o niskim poziomie kultury politycznej, a więc braku zdolności do samoograniczania się (np. przy wykorzystywaniu władzy większości czy korzystaniu z wolności słowa) i deficycie demokratycznych przekonań oraz nierozwiniętych instytucjach społeczeństwa obywatelskiego. Kulturowych obyczajów, przyzwoitości, bezinteresowności, umiaru czy roztropności, w odróżnieniu od prawa, nie można stworzyć szybko (Król 2017, s. 93). Brak prodemokratycznych postaw politycznych i zaangażowania w sprawy publiczne spowodował, że demokracja nie przetrwała w różnych okresach historycznych w Niemczech, we Włoszech czy w Meksyku. Zaangażowanie obywateli sprzyja natomiast stabilizacji demokracji w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii (Antoszewski 2016, s. 200). Pomagają w tym rozwinięte instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz odpowiednio wysoki poziom wykształcenia obywateli. E. Liu proponuje wprowadzenie egzaminu obywatelskiego co 10 lat po 18 roku życia, a ten, kto by go nie zdał, traciłby czynne i bierne prawo wyborcze (Siewiorek 2013).

9. Zakończenie

Przedstawiona analiza ukazuje, jak kruchym i podatnym na różnorodne zagrożenia modelem ustrojowym jest demokracja liberalna. W artykule skupiono się na aspekcie prawnym tych zagrożeń, wskazując w szczególności na nieprawidłowości związane z organizacją partii i ich finansowaniem, przebiegiem samego procesu wyborczego oraz nieposzanowaniem przez zwycięską większość porządku konstytucyjnego, w tym niezawisłości sądownictwa i wolności mediów. Jeszcze więcej zagrożeń wiąże się z sygnalizowanymi w artykule czynnikami o charakterze społeczno-ekonomicznym, choć trudno *ex ante* określić, które w danym momencie osiągną takie natężenie, że będą miały decydujący wpływ na ewolucję państwa w kierunku autorytarnym. Z reguły będzie to kilka czynników, gdyż istniejące zabezpieczenia są w stanie unieszkodliwić pojedyncze pojawiające się zagrożenia. Konieczne jest jednak podjęcie prac teoretycznych nad mechanizmami niepozwalającymi ugrupowaniom politycznym wrogim demokracji na przejęcie i sprawowanie władzy oraz wdrożenie takich rozwiązań w praktyce. Brakuje również skutecznych i działających odstraszająco zasad odpowiedzialności za działania naruszające demokratyczne reguły postępowania, a nawet normy konstytucyjne. Przedstawione czynniki nie mają charakteru wyczerpującego, gdyż demokracja może zostać unicestwiona także przemocą pochodzącą z wewnątrz państwa bądź z zewnątrz. Prezydent i cywilny minister kontrolujący siły zbrojne państwa muszą podlegać procedurom demokratycznym, gdyż inaczej taka kontrola miałaby jedynie formalny charakter. Nie bez znaczenia pozostaje również organizacja armii, w szczególności to, czy ma ona zawodowy charakter i jest kierowana przez mających polityczne ambicje dowódców wojskowych, czy też oparta jest na powszechnej służbie wojskowej (z poboru), a więc ma charakter bardziej demokratyczny. Ważny jest też aktualny stan techniki (środki inwigilacji, uzbrojenie) (Dahl 1995, s. 337, 341).

Demokrację może unicestwić ponadto wpływ polityczny silnego ośrodka zewnętrznego, który narzuca określone rozwiązania ustrojowe i ideologiczne, interweniując bezpośrednio bądź grożąc interwencją wojskową. Przykładem jest powojenna historia krajów Europy Wschodniej zdominowanej przez Związek Sowiecki. Od obcej przemocy musiały wyzwolić się też w XVIII w. Stany Zjednoczone, które obecnie są poliarchią. Gdy interwenient sam reprezentuje poliarchię, to przyczynia się do demokratyzacji, np. USA na Filipinach czy w Japonii. Nie stworzono jednak stabilnej demokracji po interwencji USA w Somalii, Afganistanie i Iraku. Należy przy tym zaznaczyć, że często poliarchia kieruje się względami strategicznymi i geopolitycznymi, a nie chęcią demokratyzacji, np. interwencje USA w Ameryce Środkowej sprzyjały wojskowym dyktaturom (Dahl 1995, s. 364–365).

Literatura

- Antoszewski A. (2016), *Współczesne teorie demokracji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Berlin I. (1994), *Cztery eseje o wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bobbio N. (1998), *Liberalizm i demokracja*, Znak, Kraków.
- Constant B. (2016), *O monarchii konstytucyjnej i rękomiach publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Czarnecki P. (2009), *Autorytaryzm i demokracja. Przemiany ustrojowe w Polsce po roku 1989*, Eneteia, Warszawa.
- Dahl R. (1995), *Demokracja i jej krytycy*, Znak, Kraków.
- Dahl R. (2000), *O demokracji*, Znak, Kraków.
- Deaton A. (2016), *The Threat of Inequality: Can Civil Society Endure Extreme Economic Disparity?*, „Scientific American”, nr 10.
- Ilnicki G. (2009), *Prawo wyborcze* (w:) *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowska, TCHU Dom Wydawniczy, Warszawa.
- Jarkowiec M. (2015), *Najdroższy dom Ameryki*, „Gazeta Wyborcza”, 14–16 sierpnia.
- Karolczuk E. (2016), *O sprzecznościach powszechnego prawa wyborczego* (w:) *Antynomie i paradoksy współczesnej demokracji*, red. M. Tobiasz, Elipsa, Warszawa.
- Król M. (2013), *Kłęska rozumu*, Czerwone i Czarne, Warszawa.
- Król M. (2017), *Jaka demokracja?*, Agora, Warszawa.
- Krywko J. (2014), *Nowe badania armii USA. Jak manipulować ludźmi przez internet?*, „Gazeta Wyborcza”, 10 lipca.
- Migalski M. (2016), *Koniec demokracji*, The Facto, Warszawa.
- Nace T. (2004), *Gangi Ameryki. Współczesne korporacje a demokracja*, Muza, Warszawa.
- Sartori G. (1994), *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Saward M. (2008), *Demokracja, Sic!*, Warszawa.
- Siewiorek R. (2013), *Przeciw siorbaniu kawy na ławie*, „Gazeta Wyborcza”, 13–14 lipca.
- Szymanek J. (2017), *Bezpieczeństwo procesów wyborczych (uwagi de lege lata i de lege ferenda na tle rozwiązań stosowanych w państwach demokratycznych)*, „Zeszyty Prawnicze”, nr 1(53).
- Tilly Ch. (2008), *Demokracja*, PWN, Warszawa.
- Tocqueville de A. (2019), *O demokracji w Ameryce*, Aletheia, Warszawa.
- Uziębło P. (2009), *Demokracja bezpośrednia i semibezpośrednia* (w:) *Demokracja w XXI wieku*, red. M. Szyszkowska, TCHU Dom Wydawniczy, Warszawa.
- Westen D. (2014), *Mózg polityczny*, Zysk, Poznań.
- Wójcik Ł. (2018), *Partie dają głos* (w:) *Demokracja. Krótka historia*, Polityka, Warszawa.
- Wyrzykowski M. (2017), *„Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego* (w:) *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, C.H. Beck, Warszawa.

The Contemporary Threats to Democracy – Legal Aspect

(Abstract)

The article discusses legal aspects of threats to liberal democracy. Of particular significance among them are rulers' disrespect for general legal principles and prioritising the will of the sovereign over those principles. Other threats include election results being distorted by election law, elected representatives overreaching their powers, reinforcing political parties and executive powers at the expense of the legislature, lobbying and excessive influence for wealthy elites, the financing of political parties by those elites and an exaggerated focus on the leader of the party. The article also discusses the demographic deficit in the European Union. That deficit takes up around 2/3 of Member States' legislative competences and poses a threat of interference in the elective process by third countries.

Keywords: liberal democracy, constitution, law, state, authoritarianism, threats.