

Jacek Raciborski

Uniwersytet Warszawski\*

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ A WSPÓŁCZESNA DEMOKRACJA<sup>1</sup>

Rozważania o odpowiedzialności w polityce zacznę od przywołania przykładu skrajnego braku odpowiedzialności. W tym przykładzie nie bez znaczenia jest osoba narratora, założyciela i głównego ideologa polskiego obozu narodowego<sup>2</sup>. Roman Dmowski w *Polityce polskiej* zamieszcza taką oto opowieść:

Pewien człowiek ze starszego pokolenia opowiedział mi scenę, której był świadkiem w roku 1863 na ulicy w Warszawie. Do idącego chodnikiem mężczyzny podbiegł z tyłu młody człowiek i wbił mu nóż między łopatki. Nieszczęśliwy padł na wznak. Tamten odwrócił się, spojrział mu w twarz i wykrzyknął: Ach, przepraszam pana, omyliłem się. Myślałem, że to Dąbrowski. I pobiegł dalej, zostawiając biedaka we krwi broczącego (Dmowski 1988: 96).

I dalej wywodzi Dmowski bezpośrednio na nasz temat:

W polityce trzeba nie żałować wysiłku, trzeba wszystko zrobić, żeby się nie omylić. Bo omyłka często bywa zbrodnią. Ludzie chcą kierować losami Polski, a nie mogą się zdobyć dla niej na tyle poświęcenia, żeby się czegoś nauczyć, żeby głębiej

---

\* Instytut Socjologii, e-mail: raciborski@is.uw.edu.pl

<sup>1</sup> Esej ten jest zmodyfikowaną wersją wykładu wygłoszonego w ramach Artes Liberales Academy, University of Warsaw, opublikowanego pierwotnie w języku angielskim w książce: Barbara Bokus (red.), *Responsibility. A Cross-Disciplinary Perspective*, Łask: Studio Leksem, 2013.

<sup>2</sup> Na tę opowieść Dmowskiego natknąłem się w artykule wstępnym Romana Kuźniara do „Rocznika Strategicznego” 2010, nr 11. Dopiero później sięgnąłem do *Polityki polskiej*. Czytelnikowi nieobeznanemu z historią Polski należy się wyjaśnienie: w opowieści tej idzie o okres powstania styczniowego z 1863 r., a przywoływany Dąbrowski to Jarosław Dąbrowski – przywódca stronnictwa tak zwanych czerwonych, późniejszy dowódca Komuny Paryskiej.

zastanowić się nad wartością tego co jej starają się narzucić. I później mówi się: „Ależ oni jak najlepiej chcieli!...” (tamże).

Dziś zapewne wypowiedzielibyśmy w tym kontekście formuły o dołożeniu należytych starań, o zachowaniu procedur i inne podobne, stosowane do usprawiedliwienia niefortunnych zdarzeń, do jakich dochodzi w praktyce wykonywania wielu zawodów, które to formuły zazwyczaj zwalniają z odpowiedzialności.

### ■ Odpowiedzialność w systemach autorytarnych

Bardziej systematyczne rozważania o odpowiedzialności w polityce muszą się zaczynać od rozróżnienia dwóch podstawowych typów systemu politycznego: a) autorytarnego, b) demokratycznego. Systemy autorytarne – podążając za Juanem Linzem (1975) – to systemy o ograniczonym (limitowanym) pluralizmie politycznym, pozbawione dopracowanej, wiodącej ideologii, ale z wyraźnymi cechami mentalnymi, rezygnujące z intensywnej mobilizacji politycznej i tym samym depolityzujące społeczeństwo. Przywódca lub grupa przywódcza dysponuje w takich reżimach władzą o słabo określonych granicach, co pozwala najwyższej władzy na wielką arbitralność i zwalnia ją z odpowiedzialności przed społeczeństwem. Zauważmy, że masowe represje wcale nie są konstytutywnym elementem reżimów autorytarnych.

Przykładów stosunkowo łagodnych autorytaryzmów jest wiele. Większość państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego, na czele z Rosją, może tu być przywołana. W codziennym funkcjonowaniu autorytaryzmy mogą być wysoce proceduralne i zbiurokratyzowane. Co więcej, odpowiedzialność funkcjonariuszy systemu, z wyjątkiem dyktatora lub grupy rządzącej, może być egzekwowana z całą surowością prawa. O rządach tego rodzaju można powiedzieć – wykorzystując znane rozróżnienie Stephena Holmesa (2010) – że są to rządy sprawowane za pomocą prawa (*rule by law*), a nie rządy prawa (*rule of law*). Władca nie podlega stanowionemu przez siebie prawu, ale zazwyczaj stwarza pozór takiej podległości. W tym celu dzieli instytucje władzy między kontrolujące się nawzajem aparaty, wyodrębnia aparat sądowy, a nawet dopuszcza pewną partycypację polityczną poddanych. We wszystkich najważniejszych sprawach w sposób jawny lub ukryty zachowuje jednak zdanie rozstrzygające. Co więcej, nie wiadomo z góry, jakie są te najważniejsze sprawy i jakie dokładnie są prerogatywy władcy. Ta nieokreśloność powoduje niepewność po stronie poddanych. Podział władzy i posługiwanie się prawem służą dezagregacji konfliktu i stref niezadowolonia. W modelowych reżimach autorytarnych w żadnym razie rozwiązania tego rodzaju nie tworzą rzeczywistych ograniczeń

dla arbitralności władcy. To nie obowiązujące prawa wymuszają na władcy odpowiedzialne postępowanie, odpowiedzialne w sensie przewidywalne, a przewidywalne, bo zgodne z prawem. Władca posługuje się prawem, gdyż prawo, nawet bardzo instrumentalnie traktowane, nawet jawnie stronnice, służy racjonalizacji kontroli i ułatwia mobilizację zasobów, często skuteczniej, niż czyni się to za pomocą nagiej siły. Względna przewidywalność działań władcy zapewnia więc jego interes własny, pod warunkiem że władca jest racjonalny.

W innym sensie pojęcia odpowiedzialności – gdy oznacza ono odpowiadanie za swoje czyny przed kimś uprawnionym, ponoszenie konsekwencji, rozliczalność (*accountability*) – wobec władcy autorytarnego także nie działa żadne prawo. Odpowiada on wyłącznie wtedy, gdy zostanie obalony, a wówczas egzekwowanie odpowiedzialności również rzadko odbywa się z poszanowaniem prawa i procedur procesu karnego. Ostatnie przykłady Kadafiego, Mubaraka, wcześniej Husaina potwierdzają tę prawidłowość i dodatkowo dowodzą, że sposób egzekwowania odpowiedzialności dyktatorów ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla szans ustanowienia demokracji, ale nawet umiarkowanych autokracji wspierających się na rządach za pomocą prawa. Gdyby odrzucić opory o charakterze moralnym, to należałoby zwycięskim rebeliantom zmierzającym do ustanowienia demokratycznych rządów radzić, aby pozwolili dyktatorowi na ucieczkę z rodziną i jakimiś niezbyt dużymi zasobami finansowymi. Pomniejszałoby to opór i determinację dyktatorów w obronie swojej władzy.

Kwestia odpowiedzialności władców w reżimach autorytarnych jest wieloaspektowa i skomplikowana, ale daleko większym wyzwaniem jest problem odpowiedzialności rządzących w porządku demokratycznym.

## ■ Obietnica demokracji: rządy szanują prawa obywatelskie

Podstawową cechą demokracji jest odpowiedzialność rządzących wobec ludu. Skoro – jak to już dawno stwierdzono – lud nie może w sposób ciągły zajmować się rządzeniem, to jakąś grupę rządzącą trzeba powołać i określić mechanizmy kontroli sposobu wykonywania tego swoistego zlecenia na rządzenie, udzielonego przez lud konkretnej grupie, zazwyczaj zorganizowanej w partię polityczną. Jest z tym duży kłopot. W teorii demokracji bardzo różnie projektuje się owe relacje między ludem a jego przedstawicielami, czyli elitami rządzącymi. Andrzej Waśkiewicz (2012) napisał obszerną książkę ukazującą, że problem politycznej reprezentacji wcale nie sprowadza się do demokracji i zaprzętał umysły filozofów, od czasu Arystotelesa poczynając.

Nawet gdy rozpatrujemy problem tylko w kontekście demokracji, musimy mieć stale świadomość wielkiego zróżnicowania ustrojów demokratycznych.

Można jednak pokusić się o przedstawienie kilku podstawowych standardów egzekwowania odpowiedzialności zarówno rządzących wobec rządzonych, jak i rządzonych wobec rządzących. To drugie oznacza sposób realizowania się prawowitej władzy państwowej wobec jednostek.

Pierwszą obietnicą demokracji jest gwarancja przestrzegania przez organy władzy publicznej pewnego zestawu praw i wolności obywatelskich niezależnie od tego, kto będzie rządził. Ale jaki konkretnie jest to zestaw, jak należy rozumieć poszczególne prawa i wolności wchodzące do tego katalogu praw podstawowych, jakie ich ograniczenia są konieczne, chociażby z uwagi na dobro innych obywateli – to wszystko jest przedmiotem sporów i daje władzom znaczną swobodę działania. Można ludzi więzić bez wyroku sądu całymi latami, uzasadniając to dobrem śledztwa; można nie pozwalać na demonstracje pod hasłem zagrożeń dla porządku publicznego lub tylko utrudnień komunikacyjnych; można konfiskować własność i zwlekać z wypłacaniem stosownych odszkodowań; można uchylać ustawy naruszające fundamentalną zasadę *lex retro non agit* w imię idei sprawiedliwości rozrachunkowej; można narzucać nawet w demokracji idee religijne jako wymagające powszechnego posłuchu. Każde z tych naruszeń może być dokumentowane przykładami zarówno z Polski, jak i z demokracji o wiele starszych. Nie ma żadnej zasady czy wartości, które w demokracji nie doznawałyby jakichś ograniczeń. Nie jest wartością absolutną życie ludzkie, i nie chodzi tu o spór o aborcję, w ramach którego jedna ze stron rozciąga pojęcie życia ludzkiego na zygotę, ani o sytuację, gdy ludzie zabijają się na wojnie. Chodzi o karę śmierci jako akt władz publicznych – stanowiący zinstytucjonalizowaną formę społecznej zemsty. Moralne uzasadnienia stosowania kary śmierci są wcale poważne, ale jej istnienie w porządku społeczeństwa demokratycznego utrudnia znalezienie absolutnej podstawy aksjologicznej dla państwa demokratycznego i wraz z tym zakotwiczenia kwestii odpowiedzialności władz publicznych w tej absolutnej podstawie.

Zasadą, którą usiłuje się ustanowić jako fundament całego gmachu praw człowieka, jest zasada godności jednostki ludzkiej. „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka – stwierdza art. 30 polskiej konstytucji – stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”. I właśnie wywodzone z prawa natury prawa człowieka, których międzynarodowe standardy zostały w ostatnich dziesięcioleciach ustalone, ograniczają arbitralność władz poszczególnych państw. Stopniowo pojawiają się też międzynarodowe mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności za szczególnie drastyczne naruszanie praw człowieka, zwłaszcza za zbrodnie ludobójstwa i zbrodnie wojenne. Powołano stały Międzynarodowy Trybunał Karny i kilka trybunałów ds. konkretnych przypadków, z których najbardziej znany jest Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej

Jugosławii. Nie sposób jednak pominąć kwestii instrumentalnego traktowania doktryny praw człowieka przez najsilniejsze państwa, zwłaszcza Stany Zjednoczone, a także faktu, że prawa człowieka egzekwowane są przez międzynarodową społeczność w stosunku do państw słabych i dodatkowo tylko wtedy, gdy przemawiają za taką interwencją ważne interesy polityczne i ekonomiczne.

Istnieje jednak budujący przykład regionalnego porozumienia na rzecz praw człowieka, które ma dość skuteczne mechanizmy implementacyjne. Mowa o Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przyjętej w 1950 roku, a dotychczas ratyfikowanej przez 47 państw wchodzących w skład Rady Europy. Na jej straży stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu. Tu też trzeba odnotować pewien paradoks: Trybunał jest skuteczny, ale wobec państw demokratycznych i tylko gdy idzie o sprawy stosunkowo drobne, łatwo naprawialne. W przypadku europejskich państw quasi-demokratycznych mechanizm egzekwowania odpowiedzialności zawodzi.

Podstawowe gwarancje przestrzegania praw i wolności obywatelskich, mimo uniwersalizacji tych praw i pewnej internacjonalizacji instytucji ich ochrony, znajdują się jednak na poziomie państwa narodowego. Filar tej konstrukcji to zasada podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Podział ten wymyślono, aby właśnie najlepiej chronić wolność obywateli, a nie efektywnie realizować jakieś dobro wspólne. Co więcej, podział władz może utrudniać realizację dobra wspólnego, w szczególności gdy dobro to rozumie się jako sumę szczęścia jednostek tworzących wspólnotę. Prawo, a w szczególności konstytucje są z reguły wyrazem woli pokoleń minionych i mogą być sprzeczne z preferencjami doraźnej większości. Napięcie między konstytucjonalizmem a demokracją jest w praktyce wcale częste. Stanowi jeden z ciekawszych tematów współczesnej teorii demokracji (szerzej: Elster, Slagstad 1988). W modelowym ustroju demokratycznym podzielone władze mają współdziałać, kontrolować się nawzajem i ograniczać. Żadna nie jest władzą najwyższą. Trzeba to podkreślić, gdyż dość powszechne jest w Polsce mniemanie o parlamencie jako władzy najwyższej<sup>3</sup>.

I rzeczywiście, w państwach demokratycznych istnieje olbrzymia infrastruktura prawna, służąca kontroli i egzekwowaniu odpowiedzialności władz i konkretnych urzędników: sądy powszechne z sądem najwyższym na czele, sądy administracyjne, trybunały konstytucyjne i trybunały stanu, komisje parlamentarne zwykłe i śledcze, prokuratury zwykłe i specjalne, policje

---

<sup>3</sup> Mniemanie takie może wynikać z faktu, że zasada preponderancji Sejmu znajdowała się w konstytucji PRL, chociaż oczywiście nikt nie miał wątpliwości, że rzeczywistą władzą najwyższą było Biuro Polityczne KC PZPR.

polityczne, zwykłe i skarbowe, całe systemy codziennej kontroli funkcjonowania aparatów państwa (w Polsce NIK i Regionalne Izby Obrachunkowe). Do tych tradycyjnych instytucji należy dodać wolne media, które zwykle się uważa za czwartą władzę – być może najważniejszą, gdy idzie o obronę wolności obywateli i rozliczanie władzy.

Tak, zdawałoby się, potężne instrumentarium ochrony praw i wolności oraz egzekwowania odpowiedzialności za ich naruszenia zawodzi stale, w sprawach zarówno jednostkowych, jak i systemowych. Nie sposób ustalić odpowiedzialnych za nielegalne podsłuchy, niesłuszne aresztowania, rujnujące przedsiębiorców błędne decyzje aparatu skarbowego, manipulowanie mediami i pomówienia, ukryty lobbing, źle przeprowadzone przetargi, za korupcję i za błędy wynikające po prostu z nikłych kompetencji i lekceważenia obowiązków przez ważnych funkcjonariuszy systemu. Co może wyjaśniać powszechność w demokracjach zjawisk nieodpowiedzialności, bezkarności? To jedno z najtrudniejszych pytań, jakie można postawić deskryptywnie rozumianej teorii demokracji. Mogę tylko zasygnalizować elementy odpowiedzi.

Po pierwsze w praktyce demokracji trójpodział władz nie funkcjonuje. Władze wykonawcze, zwłaszcza rządy, w pełni kontrolują parlamenty, zarówno gdy stanowią one prawo, jak i gdy starają się pełnić pewnego rodzaju nadzór nad rządem. Niemożność sterowania parlamentem przez rząd oznacza upadek rządu. Parlamenty więc w typowej sytuacji nie są narzędziami egzekwowania odpowiedzialności rządzących. Mogą uzyskiwać taką rolę w czasach kryzysów rządowych, gdy rozpada się dotychczasowa większość, a nowa jeszcze nie powstała. Za pośrednictwem parlamentów realizuje się też cykliczna odpowiedzialność rządów wobec obywateli. Temu służy procedura wyborów.

Duży jest również wpływ władzy wykonawczej na władzę sądowniczą. Zasada niezawisłości sędziów jest wprawdzie w demokracjach bardzo dobrze zakorzeniona, ale procedury karne przed sądem są wszczynane przez zależny od władzy wykonawczej aparat ścigania. Na ogół nie dopuszcza on do odpowiedzialności polityków, nawet za poważne przestępstwa o podłożu politycznym. Francuski prezydent nie odpowiedział za wydane francuskim służbom specjalnym polecenie zatopienia Rainbow Warrior – statku organizacji ekologicznej Greenpeace, a Ronald Reagan nie poniósł odpowiedzialności za aferę Iran-Contras. W pierwszym przypadku pod naciskiem światowej opinii publicznej doszło do wypłaty odszkodowania dla Greenpeace za zniszczony statek, w drugim nastąpiły dymisje kilku urzędników administracji prezydenta. Były to jednak kary zupełnie niewspółmierne do skali naruszeń konstytucji. Te przykłady to tylko wierzchołek góry lodowej. Rządy państw demokratycznych prowadzą tysiące nielegalnych z punktu widzenia prawa krajowego

i międzynarodowego operacji i jedynie incydentalnie ponoszą za nie jakąkolwiek odpowiedzialność. Gigantyczna afera, jaka wybuchła po ujawnieniu przez Edwarda Snowdena skali inwigilacji polityków i obywateli niemal wszystkich państw świata, których dopuszczała się jedna z agend rządu Stanów Zjednoczonych, prawdopodobnie zakończy się dymisjami urzędników niskiej rangi.

Znacznie częściej przychodzi politykom odpowiadać za przestępstwa popolite. W szczególności przestępstwa na tle seksualnym, rzeczywiste, a nawet tylko uprawdopodobnione, przyczyniają się do ich szybkiego upadku. O włos od upadku był prezydent Clinton w związku z tak zwaną aferą rozporkową, prezydent Izraela Mosze Kacaw otrzymał karę siedmioletniego więzienia za gwałty, prezes MFW Dominique Strauss-Kahn natychmiast trafił do więzienia, gdy oskarżono go o gwałt na pokojówce. Jedynie Silvio Berlusconi póki co skutecznie broni się przed zarzutami przestępstw na tle seksualnym, ale zarzuty te miały pewien udział w doprowadzeniu do dymisji jego rządu w listopadzie 2011 roku. Odpowiedzialność polityków za przestępstwa seksualne bądź tylko naruszenia obyczajów w tej sferze jest egzekwowana, gdyż sprawy tego rodzaju wzbudzają wielkie społeczne zainteresowanie, podsycane przez bulwarowe media.

Inne czynniki sprzyjające nieodpowiedzialności rządzących to niejednoznaczność czynów będących przedmiotem osądu; skomplikowane procedury, rozpraszające odpowiedzialność na wiele osób i struktur władzy; osłona działań władzy zasadą tajemnicy państwowej; powszechna akceptacja w świecie polityki idei racji stanu, która może wymagać nawet popełniania przestępstw; lojalność partyjna i wzgląd na dobro partii; relacje klientelistyczne wśród rządzących, które paraliżują oficjalne organy kontroli. Listę można znacznie powiększyć, a nade wszystko należałoby uszczegółowić wymienione problemy.

A co w takim razie sprzyja praworządności? Żyjąc w demokracji, rzadko zdajemy sobie sprawę, jak bardzo nieoczywistym zjawiskiem, nawet w przypadku takiego ustroju, jest odpowiedzialność najwyższych rangą polityków za naruszenia prawa. Nikt chyba tego nie przedstawił lepiej niż Stephen Holmes.

Zaczynam od prostego pytania – pisze Holmes – dlaczego ludzie posiadający władzę akceptują ograniczenia swojej władzy? Bardziej jednoznacznym jego sformulowaniem jest: dlaczego ludzie z karabinami są posłuszni ludziom bez karabinów? [...] W teorii prawa analogicznie pytamy: dlaczego politycy czasem przekazują władzę sędziom? Dlaczego politycy pozwalają sędziom, którzy nie kontrolują ani sakiewki, ani miecza, unieważniać i blokować ich decyzje, a czasem nawet posyłać sprawujących urzędy do więzienia? (Holmes 2010: 31–32).

Odpowiedź jest dość skomplikowana. Autor odrzuca czysto normatywne ujęcie, z którego wynika, że władcy akceptują ograniczenia swojej władzy,

a wojskowi słuchają polityków, bo takie jest prawo. W perspektywie normatywnej działania ludzi postępują za normami. Niewyjaśnione pozostają problemy zmienności prawa i powody istnienia prawa, które może być niekorzystne dla władców. Pewne elementy odpowiedzi Holmes znajduje u Machiavellego. Ekspozuje w szczególności dwa powody odpowiedzialności władców, odpowiedzialności w sensie przewidywalności ich działań. Pierwszy to lęk przed buntem poddanych, krwawą ludową sprawiedliwością. Drugi to konieczność zapewnienia sobie współpracy ze strony ludu. A temu może służyć przerzucenie odpowiedzialności za niepopularne decyzje na inne podmioty, na przykład na sądy, co z kolei wymaga, aby rzeczywiście miały one znaczną autonomię.

Najważniejszym gwarantem odpowiedzialności rządzących wobec prawa – jak wspólnie wywodzą autorzy książki *Demokracja i rządy prawa* (Maravall, Przeworski 2010) – jest sytuacja, gdy normy prawa odzwierciedlają stan równowagi między głównymi siłami społecznymi, gdy żadnej z głównych sił nie opłaca się działać wbrew prawu. W demokracji zaistnienie takiego stanu równowagi wymaga, aby wszystkie główne interesy były zorganizowane, a zwłaszcza aby obywatele potrafili stowarzyszać się niezależnie od państwa i rynku.

### ■ Obietnica demokracji: rządy powstają z woli większości obywateli i upadają, gdy tracą poparcie tej większości

Adam Przeworski zaproponował bodaj najkrótszą definicję demokracji: „system, w którym partie polityczne przegrywają wybory” (Przeworski 1998: 119, zob. tenże 1991). Aby uniknąć nieporozumień, należałoby może zmodyfikować tę frazę i podkreślić, że muszą to być jednak wybory rywalizacyjne, choć nie muszą spełniać wszystkich postulatów wolnych wyborów. Nawet jeśli nie podzielamy stanowiska elektorystów, którzy demokrację redukcją do wolnych wyborów, to niewątpliwie postulaty, aby rząd powstawał z woli obywateli wyrażonej w powszechnych i konkurencyjnych wyborach oraz był w pewnych warunkach odwoływalny, należą do rdzenia normatywnie ujmowanej teorii demokracji.

W praktyce demokracje mają olbrzymie kłopoty, aby spełniać te postulaty, nawet traktowane niezbyt restrykcyjnie. Rządy bardzo rzadko są konsekwencją preferencji większości obywateli, jeśli liczymy dokładnie, bez żadnych założeń idealizacyjnych. Weźmy kraj, w którym w wyborach parlamentarnych wzięła udział połowa obywateli, a zwycięska partia uzyskała 45% głosów, co w systemach proporcjonalnych przekłada się zazwyczaj na ponad 50% mandatów. Partia ta bez trudności stworzy rząd, mimo że uzyskała

poparcie zaledwie 22,5% ogółu obywateli. Jeżeli ograniczymy się do aktywnych wyborców, uznając, iż pasywni obywatele niejako upoważnili ich do dokonania wyboru, to problem nie znika, bo nadal dość często rządzące partie i ich koalicje nie mają za sobą większości głosów, a nawet większości mandatów, bo czymś niemal zwyczajnym w demokracji są rządy mniejszościowe. W większościowych systemach wyborczych, wbrew potocznym mniemaniom o ich działaniu, z reguły mamy do czynienia z sytuacją, że rząd jest pochodną preferencji mniejszości wyborców, gdyż system wyborczy produkuje tak zwane sztuczne większości parlamentarne. Zdarzyło się nawet kilkakrotnie w krajach stosujących taką ordynację, że więcej mandatów zdobywała i obejmowała rządy partia, która uzyskała w wyborach mniej głosów niż partia konkurencyjna, która wybory przegrała. Obywatele muszą być prawdziwie wdrożeni do poszanowania zasad demokracji proceduralnej, aby uznać rząd powstały w konsekwencji takich wyborów za legitymizowany.

Bywają jeszcze trudniejsze testy, którym demokracja musi stawić czoło. Oto w Stanach Zjednoczonych w 2000 roku jeszcze kilka tygodni po dniu głosowania nie było wiadomo, czy wygrał George W. Bush czy Al Gore (spór o sposób liczenia głosów na Florydzie), chociaż szybko było jasne, że kandydat demokratów dostał w skali kraju ponad pół miliona głosów wyborców więcej niż Bush, niezależnie od głosów spornych. W wyborach pośrednich decydują jednak głosy elektorskie, a tych ostatecznie więcej dostał Bush (o 5 głosów); przesądził o tym wyrok Sądu Najwyższego. W tym wypadku głęboko utrwalone w świadomości Amerykanów reguły wyborów i zasada federalizmu pomogły się im pogodzić z wynikiem wyborów, zdawałoby się, jawnie naruszającym najprostszą zasadę sprawiedliwości.

Długa mogłaby być lista sytuacji, kiedy wyniki wyborów zostały zakwestionowane i za pomocą siły odrzucone. Reguły demokratyczne egzekwują odpowiedzialność polityków tylko wtedy, gdy są bronione przez potężne siły społeczne. Gdy przeciw demokracji obracają się grupy najlepiej zorganizowane i silne, demokracja łatwo upada. To dlatego mógł Pinochet dokonać skutecznego i krwawego zamachu stanu w Chile (1973), a Jelcyń w 1991 roku mógł skutecznie wystąpić w obronie Dumy przeciwko czołgom wysłanym przez puczystów pod wodzą Janajewa i, paradoksalnie, znalazł również posłuch, gdy w 1993 nakazał rozpędzić mającą demokratyczny mandat Dumę za pomocą salw czołgowych. Czynniki siły militarnej wcale nie jest decydujący w zmaganiach politycznych. Posłuszenie się nią może być tak groteskowe, jak zamach pułkownika Tejero de Moliny na Kortezy w 1981 roku. Okazało się, że młoda hiszpańska demokracja zdołała skonsolidować się na tyle, że stała się gwarantem szeroko rozumianej równowagi politycznej i społecznej.

Wybory, jak widać, nie są doskonałym sposobem realizowania się woli większości i egzekwowania odpowiedzialności rządów. Pokazałem sytuacje raczej krytyczne, ale pod adresem „zwykłej”, „normalnej”, „dobrze funkcjonującej” demokracji od niepamiętnych czasów formułuje się zarzuty, że jest oligarchiczna i tworzy jedynie pozór wpływu obywateli na rządy. Można przedstawić dowolnie długą listę badań empirycznych z różnych krajów, które pokazują bardzo niskie poinformowanie obywateli o sprawach publicznych, wręcz ich ignorancję, brak zainteresowania polityką oraz brak stabilnych postaw politycznych (dyskusja problemu: Raciborski 2011: 197–226). Skoro tak, to trudno traktować wybory jako procedurę zapewniającą z jednej strony powołanie rządu reprezentującego wolę większości obywateli, a z drugiej mechanizm rozliczania rządzących za efekty rządzenia. Zwolennicy demokracji partycypacyjnej, „substancjalnej”, mimo że uznają sens wyborów, nie łączą z powszechnymi wyborami wielkich nadziei na rozliczalność rządzących. Ważniejsze mechanizmy wpływu to codzienna aktywność obywateli, referenda, demonstracje, opinia publiczna itp.

Obrońcami wyborów jako podstawowej, a nawet jedynej demokratycznej metody egzekwowania odpowiedzialności rządzących są współcześni elityści – najczęściej czerpiący z dorobku Schumpetera (2009). Znajdujemy u niego właśnie takie oto rekomendacje: „obywatele winni powstrzymać się od pouczania polityków, co i jak mają robić w okresie pomiędzy wyborami”, zabronione powinny być nie tylko formalne, ale „również mniej formalne próby ograniczania swobody działania członków parlamentu np. praktyka bombardowania ich listami i telegramami” i wreszcie dyrektywa:

[Wyborcy] Nie mogą zbyt pochopnie wycofywać swego zaufania dla polityków w okresie pomiędzy wyborami, muszą też rozumieć, że kiedy już ktoś został wybrany to on ma się zajmować robotą polityczną a nie oni (tamże: 368).

To wcale nie są anachroniczne rekomendacje. Broni ich między innymi Eva Etzioni-Halevy (1998), formułując program autonomii elit.

W polskiej debacie publicznej wszystkie możliwe argumenty przeciwko mechanizmom demokracji bezpośredniej wytoczono jesienią 2013 roku, gdy najpierw Platforma Obywatelska broniła Hanny Gronkiewicz-Waltz, której groziło odwołanie w procedurze referendum z funkcji prezydenta Warszawy, a później jako główna partia rządząca przeciwstawiała się inicjatywie referendum ogólnokrajowego w sprawie zakwestionowania ustawy wprowadzającej obowiązek szkolny od 6 roku życia. W obu debatach padało oskarżenie pod adresem organizatorów referendum, że urządzają awanturę polityczną. To oskarżenie głęboko niesłuszne, chodziło wszak o zastosowanie konstytucyjnej

procedury w okolicznościach i w sposób opisany w ustawach zwykłych. Ale marnej też jakości były argumenty zwolenników referendum szkolnego, które padły po odrzuceniu ich wniosku przez Sejm. Mówiono o gwałceniu praw obywatelskich, lekceważeniu konstytucji itp. Otóż przeciwnicy posyłania sześciolatków do szkół mieli prawo organizować się i starać się doprowadzić do referendum, a Sejm miał prawo wniosek ten odrzucić. Wszystkie strony tego sporu działały dokładnie tak, jak przewiduje konstytucja. Ten przykład jest raczej budujący, bo nie jest łatwo zgromadzić w krótkim czasie milion podpisów. Ale trzeba też podkreślić, że w katalogu praw obywatelskich w Polsce nie ma takiego prawa zbiorowego, jak prawo do ogólnokrajowego referendum, gdy zbierze się pół miliona lub więcej obywateli.

Powszechnie w demokracjach podejmuje się starania, aby ograniczyć codzienną odpowiedzialność polityków i uodpornić ich na naciski. W końcu temu służy immunitet materialny i formalny przyznawany parlamentarzystom, sędziom, często prokuratorom. Od doraźnych nacisków wyborców ma też uwalniać parlamentarzystów instytucja mandatu wolnego, która oznacza, że poseł/senator nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być przez nich odwołany w trakcie kadencji. Potrzebą istnienia pewnych barier między politykami a wyborcami uzasadniane bywa też ustawodawstwo dotyczące lobbingu.

Po okresie godzenia się przez społeczeństwa na liberalną i elitystyczną demokrację rodzi się silny trend przeciwny. Wyrasta on z przekonania, że wszystkie tradycyjne mechanizmy kontroli świata polityki przez obywateli zawodzą, wybory tworzą pozór kontroli i odpowiedzialności i tylko stała mobilizacja mas, powiązana z zasadniczą przebudową instytucji demokratycznych, może ocalić ideę demokratyczną.

### ■ **Obietnice demokracji: jutro będzie lepsze (gdy wygramy wybory)**

Gdyby partie i politycy byli rozliczani z obietnic wyborczych, to demokracja nie mogłaby trwać. Próba realizacji większości obietnic, składanych w czasie kampanii wyborczych przez partie polityczne, nieuchronnie doprowadziłaby do głębokiego kryzysu ekonomicznego i politycznego, niejednokrotnie do rozpadu struktur i koalicji międzynarodowych. W każdym kraju można znaleźć spektakularne przykłady obietnic, formułowanych nawet przez poważne partie i zwycięskich polityków, które stały się później przedmiotem drwin i wzbogaciły anegdotyczną historię wyborów. W Polsce przedmiotem żartów była złożona w toku kampanii 1990 roku obietnica Wałęsy przyznania

każdemu obywatelowi kwoty 100 mln złotych (starych) z przeznaczeniem na zakup prywatyzowanego majątku państwowego. Rockowy piosenkarz Kazik przekuł ją na żądanie: „Wałęsa oddaj moje sto milionów”, i w ten sposób uwyraźnił całkiem poważny problem odpowiedzialności za obietnice wyborcze. Kwestia statusu prawnego tego rodzaju obietnic zyskała nawet wykładnię sądową. Sąd Najwyższy, odnosząc się do roszczenia zgłoszonego właśnie na podstawie tej konkretnej obietnicy, przyjął uchwałę, w której stwierdził: „Nie jest dopuszczalne dochodzenie na drodze sądowej spełnienia obietnic wyborczych” (uchwała Sądu Najwyższego z 20 września 1996 r.). W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił, że obietnice wyborcze nie powodują skutków cywilnoprawnych. Nie są one bowiem zdarzeniami prawnymi w rozumieniu źródeł zobowiązania cywilnego ani też nie są to przyrzeczenia publiczne w sensie prawnym.

Zwykle potępiamy polityków za nierealistyczne obietnice. Ale obietnice na wyrost wynikają wprost ze struktury sytuacji wolnych wyborów. W *Ekonomicznej teorii demokracji* Anthony Downs (1957) tak ujął ten problem: partie formułują programy po to, aby wygrywać wybory, a nie po to, aby je realizować. Za obietnicami na wyrost nie kryje się szczególnie cynizm polityków, gdyż w programach starają się oni odzwierciedlać preferencje obywateli, i o ile spełniony zostanie główny cel programu konkretnej partii, czyli ta partia wybory wygra, to pewne elementy jej programu mają szanse realizacji. A więc w modelowym ujęciu, gdy istnieją tylko dwie partie, obietnice partii przegrywającej pozostają na papierze, a obietnice partii zwycięskiej mogą być częściowo realizowane. Przegrywająca partia nie może ponosić żadnej odpowiedzialności za swoje obietnice wyborcze. Natomiast odpowiedzialność partii wygrywającej wydaje się oczywista. A jednak niezupełnie jest oczywista: przecież ta partia, aby wygrać wybory, musiała przelicytować konkurentkę w jakichś ważnych dla wyborców sprawach.

Co więcej, istnieje sporo dowodów na to, że wyborcy dobrze rozumieją tę grę w programy i obietnice wyborcze i nie traktują ich szczególnie poważnie. Świadczy o tym między innymi fakt, iż często poparcie dla zwycięskiej partii jest długo podtrzymywane, mimo że ta partia w ogóle nie realizuje swoich obietnic wyborczych. Powyborczej amnezji polityków towarzyszy amnezja wyborców.

Na pytanie o powody tolerancji wyborców wobec niespełnionych obietnic można zaproponować jeszcze inną odpowiedź. Odwołuje się ona do paradygmatu identyfikacji partyjnych (Campbell i in. 1960). Otóż jeżeli więź jednostki z partią jest czymś daleko głębszym niż jednorazowy akt poparcia, jeżeli trwa przez całe życie i jest elementem tożsamości jednostki, to doraźne obietnice partyjne mają drugorzędne znaczenie dla trwania tego związku, gdyż „miłość

ci wszystko wybacz”. Teza o głębokiej więzi wyborców z partiami politycznymi zrodziła się na gruncie amerykańskim. Wątpliwe, aby dobrze odnosiła się do demokracji europejskich, w szczególności tak młodych jak w Polsce. Na przeszkodzie staje zwłaszcza typ systemu partyjnego (wielopartyjny) i znaczna niestabilność partii i systemów partyjnych. Na podstawie dużej chwiejności wyborczej (*volatility*), obserwowanej w Polsce od początku demokracji, można wręcz wnosić, że wyborcy są bardzo surowi w ocenie partii, ledwo co popieranych. Oto w 2001 roku formacja łącząca partie postsolidarnościowe pod nazwą Akcja Wyborcza Solidarność ponosi klęskę, uzyskując około 6% głosów, podczas gdy 4 lata wcześniej uzyskała ponad 34% poparcie. Spektakularny sukces odnosi w tych wyborach Sojusz Lewicy Demokratycznej, zdobywając ponad 41% głosów, i równie spektakularna jest jego klęska 4 lata później, gdy uzyskuje tylko nieco powyżej 11%. Wzór gwałtownego załamania się poparcia obywateli nie potwierdził się jednak w wyborach parlamentarnych 2011 roku. Platforma Obywatelska powtórzyła znakomity wynik z wyborów 2007 roku. Wydaje się, że wybory stanowią jakiś akt rozliczenia, dokonuje się ogólna ocena partii rządzącej i możliwych dla niej alternatyw, ale z pewnością nie jest to ocena za program wyborczy z poprzedniej elekcji.

Nie sprzyja „rozliczalności” polityków rozwój technik marketingu politycznego i technik wpływu społecznego. Politycy coraz skuteczniej zarządzają nastrojem obywateli, a nawet gniewem obywatelskim. Dawno już odkryli, że jeśli ludzie się zeszli, aby przeciwko czemuś protestować, upominać się o realizację jakichś obietnic, to wcześniej czy później rozejdą się do domów. Wszak tyle jest rzeczy ważniejszych od polityki. A więc tak naprawdę w demokracji współczesnej to nie obywatele są najważniejsi w procesie egzekwowania odpowiedzialności. Ona, jak to starałem się wyeksponować w powyższym wywodzie, realizowana jest w przetargu przypominającym przetarg rynkowy, a głównymi jego uczestnikami są aktorzy zbiorowi.

## LITERATURA PRZYWOŁYWANA

- Campbell Angus i in. (1960), *The American Voter*, New York: Wiley.
- Dmowski Roman (1988), *Polityka polska i odbudowanie państwa*, Warszawa: Instytut Wydawniczy Pax.
- Downs Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Elster Jon, Slagstad Rune (red.) (1988), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge–New York: Cambridge University Press.
- Etzioni-Halevy Eva (1998), *O autonomii elit w demokracjach zachodnich*, tłum. Jerzy Łoziński, w: Jerzy Szczupaczyński (red), *Władza i społeczeństwo 2. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Holmes Stephen (2010), *Rodowody koncepcji rządów prawa*, w: José M. Maravall, Adam Przeworski (red), *Demokracja i rządy prawa*, tłum. Paweł Kazimierczak, Jan Winczorek, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Linz Juan (1975), *Totalitarian and authoritarian regimes*, w: Fred I. Greenstein, Nelson J. Polsby (red.), *Handbook of Political Science*, t. 3, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Przeworski Adam (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- Przeworski Adam (1998), *Demokracja i rynek*, tłum. Kazimierz W. Frieske, w: Jerzy Szupaczyński (wyb. i oprac.), *Władza i społeczeństwo 2*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Raciborski Jacek (2011), *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Schumpeter Joseph A. (2009), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. Michał Rusiński, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Waśkiewicz Andrzej (2012), *Paradoksy idei reprezentacji politycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Jacek Raciborski

## RESPONSIBILITY AND CONTEMPORARY DEMOCRACY

In this article, in the form of an essay, I raise the issue of responsibility of the government to the public. This analysis is limited to the democratic system, as in the undemocratic regimes power is arbitrary and there are no institutionalized mechanisms of enforcing the authorities' responsibility. In democracy the elections should be the basic procedure of enforcing the authorities' responsibility. In practice this does not happen for a number of reasons, in particular because citizens are incompetent and not interested in politics. Moreover, politicians learned how to effectively manage electors' emotions and conduct. Elections are rather the guise the authorities' accountability. The legal system to a greater extent guarantees enforcing responsibility, provided that law quite well reflects the interests of the most important social groups, which must be diverse and capable of protecting their interests. Usually in democratic systems these conditions are met.

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność polityków, demokracja, rozliczalność rządów, reprezentacja interesów, państwo prawa.

**Key words:** politicians' responsibility, democracy, authorities' accountability, representation of interests, rule of law.