

### 3. DEMOKRACJA – RZĄDY LUDU CZY PRAWA?

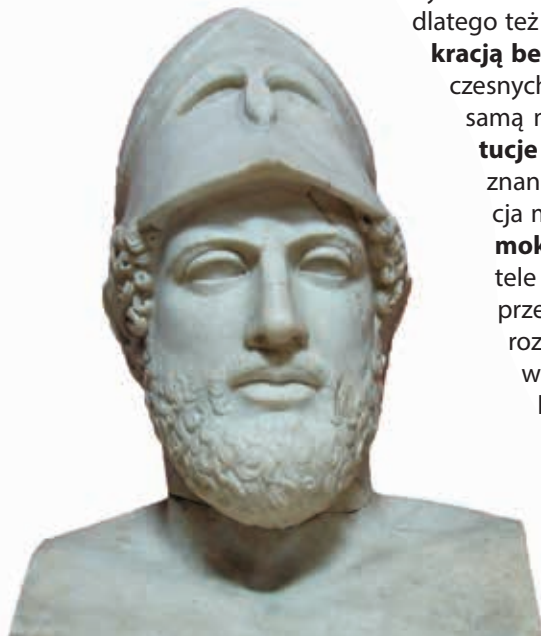
➤ Jak myślicie, z czego wynika tak ogromna popularność demokracji?

#### ATEŃSKI WYNALAZEK

Demokracja to ustrój, w którym władza należy do ludu, pojmowanego jako ogół obywateli (zasada suwerenności ludu). Tak więc każdy obywatel jest w demokracji zarówno tym, który może sprawować władzę i wydawać polecenia, jak i tym, który jest władzy podporządkowany i musi te polecenia wypełniać. W demokratycznej praktyce to, jaka jest wola ludu, sprawdzane jest w głosowaniu – uważa się, że jest ona zgodna z decyzją większości. Dlatego właśnie niekiedy mówi się, że demokracja to rządy większości.

Demokracja wywodzi się ze starożytnej Grecji. Obywatele Aten zbierali się na agorze, by dyskutować nad sprawami publicznymi, a potem w głosowaniu rozstrzygać ważne kwestie. Wielką wagę przykładali też do **równości politycznej** obywateli – każdy dysponował jednym głosem, a większość urzędów (choć co prawda nie te najważniejsze...) obsadzano przez losowanie. W wyborach jednak starali się wybierać najlepszych, są one więc w pewnym sensie zaprzeczeniem ideału demokratycznej równości, tak jak pojmowali ją Ateńczycy.

Obywatele Aten decyzje podejmowali bezpośrednio, dlatego też ten rodzaj demokracji nazywa się **demokracją bezpośrednią**. W wielomilionowych współczesnych państwach trudno byłoby stosować tę samą metodę. Zachowano więc niektóre **instytucje demokracji bezpośredniej** (najbardziej znaną jest referendum), ale obecnie demokracja ma charakter pośredni. Nazywana jest **demokracją przedstawicielską**, jako że obywatele nie podejmują decyzji bezpośrednio, lecz przez swoich przedstawicieli. Najważniejsze rozstrzygnięcie – kto będzie owym przedstawicielem – pozostało w rękach obywateli, którzy decyzję w tej sprawie podejmują



◀ Najślawniejszym przywódcą demokratycznych Aten był Perykles (ok. 500–429 p.n.e.). Jedną z najważniejszych reform było wprowadzenie wynagrodzenia za pracę w sądach ludowych i Radzie Pięciuset. Jak sądzisz, jakie miało to konsekwencje?

w trakcie cyklicznie przeprowadzanych wyborów. Mimo to wiele osób uważa, że demokracja przedstawicielska to do pewnego stopnia fikcja, gdyż lud jest w niej suwerenny tylko przez krótką chwilę – gdy wrzuca kartę do głosowania do urny wyborczej, potem zaś suwerenni są już jedynie zasiadający w parlamencie przedstawiciele obywateli. Z drugiej jednak strony trzeba pamiętać, że owi przedstawiciele nie mogą lekceważyć swoich wyborców – działanie wbrew woli obywateli może doprowadzić do tego, że nie zostaną powtórnie wybrani.



Czy w dobie internetu demokracja bezpośrednia jest rzeczywiście wykluczona? Można sobie przecież wyobrazić, że obywatele będą dyskutowali i głosowali za pomocą komputerów, tabletów czy aplikacji na smartfony. Czy sądzisz, że obywatele chcieliby w ten sposób uczestniczyć w polityce? Jakie trudności mogłyby powodować taka „demokracja przez internet”?

## DEMOKRATYCZNY TEST

Na przełomie XX i XXI wieku demokracja stała się słowem tak popularnym, że niemal wszystkie państwa określają się mianem demokratycznych. Jak rozpoznać, czy istotnie mamy do czynienia ze sprawnie funkcjonującym systemem demokracji przedstawicielskiej, a nie jedynie z grą pozorów? Należy w tym celu sprawdzić, czy dane państwo spełnia kilka podstawowych warunków. Przede wszystkim wszyscy jego obywatele powinni dysponować **prawami wyborczymi** – nie może więc być tak, że jakaś grupa (np. ludzie biedni) jest ich pozbawiona. Po drugie, prawo musi gwarantować **swobodę** prowadzenia **działalności politycznej**, tworzenia partii politycznych i nieskrępowaną możliwość publicznego głoszenia różnych poglądów, w tym także krytycznych wobec władz. Kolejnym wyznacznikiem jest **regularne przeprowadzanie wyborów**, których uczestnicy (kandydaci, partie polityczne) są równo traktowani przez rządzących. W wyborach powinny konkurować ze sobą różne ugrupowania czy też różni politycy (wybory rywalizacyjne). Podejrzane z tego punktu widzenia byłyby więc wybory prezydenckie, w których startuje tylko jeden kandydat. Istotne jest także, co dzieje się w danym państwie, gdy rządzący przegrywają wybory – czy nie podejmują jakichś działań, by mimo wszystko pozostać przy władzy (np. czy nie próbują unieważnić wyborów tylko dlatego, że przyniosły niekorzystne dla nich wyniki).

Wielu politologów sądzi także, że podstawowym wyznacznikiem demokratyczności danego państwa jest to, czy rzeczywiście dochodzi tam do zmiany rządzących. Sformułowali oni nawet żartobliwą definicję: demokracja to taki system, w którym rządzący przegrywają wybory. Jeśli więc w jakimś państwie odbywają się wybory, ale od 70 lat wygrywa w nich nieodmiennie jedno ugrupowanie, może to świadczyć o fikcyjności jego demokratycznych procedur.

*Demokracja to nie tylko wybory, dzięki którym wybieramy przywódców, ale również aktywni obywatele, wolność słowa, niezależny system sądownictwa, przejrzyste instytucje, gotowe do zaangażowanego reagowania, cieszące się zaufaniem ogółu obywateli i broniące ich praw w sposób równy i sprawiedliwy.*

Hillary Clinton, ur.1947, amerykańska polityczka

Lista państw uznanych w 2017 r. przez amerykańską organizację Freedom House za demokracje liberalne	
REGION	KRAJ
AFRYKA	Benin, Botswana, Ghana, Namibia, Mauritius, Republika Południowej Afryki, Republika Zielonego Przylądka, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca, Senegal, Tunezja
AMERYKA PÓŁNOCNA	Kanada, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej
AMERYKA ŚRODKOWA	Antigua i Barbuda, Bahamy, Barbados, Belize, Dominika, Grenada, Jamajka, Kostaryka, Panama, Saint Kitts i Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Trynidad i Tobago
AMERYKA POŁUDNIOWA	Argentyna, Brazylia, Chile, Gujana, Peru, Salwador, Surinam, Urugwaj
AUSTRALIA I OCEANIA	Australia, Kiribati, Mikronezja, Nauru, Nowa Zelandia, Palau, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wyspy Marshalla, Wyspy Salomona
AZJA	Japonia, Korea Południowa, Indie, Mongolia, Tajwan, Timor Wschodni
EUROPA	Andora, Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Cypr Północny, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Islandia, Irlandia, Izrael, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Monako, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, San Marino, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Węgry, Włochy, Wielka Brytania.

Źródło: *Freedom in the World 2017* [online], Freedom House 2018, s. 20-24 [dostęp: 30 grudnia 2018], [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FIW\\_2017\\_Report\\_Final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf)

## DEMOKRACJA WSPÓŁCZESNA: RZĄDY WIĘKSZOŚCI, ALE OGRANICZONE

Arystoteles zaliczał demokrację do zepsutych form ustrojowych, bo uważał, że niczym nieograniczone rządy większości muszą doprowadzić do katastrofy. Demokracji przeciwstawił **politeję – ustrój mieszany**, łączący elementy demokracji, arystokracji i monarchii. Do pewnego stopnia historyczna ewolucja demokracji poszła drogą wyznaczoną przez wielkiego filozofa. We współczesnych demokracjach „demokracji” jest... mniej niż kiedyś.

Aby zrozumieć ten paradoks, trzeba odróżnić **demokrację wyborczą** (elektoralną) od **demokracji liberalnej** (albo konstytucyjnej). W tej pierwszej władza większości nie jest niczym ograniczona, w drugiej granicą tą są pewne niezbywalne prawa i wolności. Tak więc lud we współczesnej demokracji konstytucyjnej o niektórych sprawach w ogóle nie może decydować. Nie może na przykład postanowić, że przestępcy będą torturowani, a wyznawcy jakiejś religii pozbawieni obywatelstwa. Na drodze większości stoi wiele barier – przede wszystkim **konstytucja**, w której zostały zagwarantowane prawa obywateli. Konstytucję trudno jest zmienić, a ustawy z nią niezgodne powinny zostać uchylone przez stojący na jej straży Trybunał Konstytucyjny. Większość jest tym bardziej skrupowana, że współczesne państwa zgodziły się respektować wiele międzynarodowych konwencji chroniących prawa człowieka. Ich naruszenie może przynieść bardzo poważne i nieprzyjemne dla danego państwa skutki.

Dlaczego we współczesnej demokracji konstytucyjnej dawną zasadę rządów większości zastąpiono zasadą „**rządy większości przy poszanowaniu praw mniejszości**”? Czemu tak bardzo skrupowano większość? Demokracja zyskała powszechne uznanie jako lekarstwo na tyranie jednostki, ale i w niej kryje się zagrożenie – tyrania większości. Większość nie zawsze ma rację. Czasem zaś bardzo się myli – to przecież większość głosujących obywateli Niemiec swoim poparciem umożliwiła Hitlerowi zdobycie władzy. Ograniczona władza większości pozwala uniknąć obu niebezpieczeństw – arbitralnej władzy jednostki i równie arbitralnej **tyranii większości**.

Tyrania większości to pojęcie w pewnym sensie umowne, ponieważ w praktyce to zwykle mniejszość decyduje o tym, kto sprawuje władzę. Jak to możliwe? Na przykład w Polsce w wyborach do parlamentu głosuje zwykle mniej więcej 50% obywateli. A to oznacza, że do zdobycia absolutnej większości w Sejmie danej partii wystarczy poparcie na poziomie nawet 20% spośród wszystkich uprawnionych do głosowania. To jeden z najważniejszych powodów, dla których udział w wyborach jest tak ważny. Jeśli chcemy, żeby zarządzili nami ludzie mający realne poparcie wśród obywateli, musimy w głosowaniu pokazać, kogo tym poparciem darzymy.

*W demokracji wolno głupcom głosować, w dyktaturze wolno głupcom rządzić.*

Bertrand Russell (1872–1970), angielski filozof i myśliciel społeczny

## CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW POLITYCZNYCH



Źródło: Opracowano na podstawie *Współczesne systemy polityczne*, red. nauk. Marek Żmigrodzki, Bożena Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2013, s. 22 i n.

▲ Aby scharakteryzować system polityczny jakiegoś państwa, trzeba odpowiedzieć na kilka pytań. O systemach wyborczych i partyjnych oraz relacjach między władzą ustawodawczą a wykonawczą dowiesz się na następnych lekcjach. Sporządź samodzielnie charakterystykę polskiego systemu politycznego.

Demokracje konstytucyjne bardzo się od siebie różnią. Te same zasady mogą być zupełnie inaczej realizowane. Polskie rozwiązania ustrojowe są odmienne od francuskich, włoskich czy amerykańskich. Dlatego aby dobrze zrozumieć, jaki model demokracji konstytucyjnej jest w danym państwie realizowany, trzeba poznać jego **system polityczny**. Na

system polityczny składają się działające w danym państwie instytucje władzy, organizacje polityczne (przede wszystkim partie) i uczestniczące w polityce (ruchy społeczne, stowarzyszenia) oraz zespół podstawowych norm i reguł funkcjonowania życia publicznego.

O tym, jak skonstruowany jest polski system polityczny i jakie są możliwe alternatywne rozwiązania, mowa będzie w następnych rozdziałach.

## PODZIELONA WŁADZA

Władza jest ludziom niezbędna, ale może okazać się także bardzo niebezpieczna. Właśnie dlatego w demokracjach konstytucyjnych nie tylko **ogranicza się zakres władzy** większości, ale także **zapobiega skupieniu władzy** w ręku jednego człowieka czy jednej instytucji. Każda władza deprawuje – dowodził liberalny myśliciel lord Acton z Wielkiej Brytanii – a władza absolutna deprawuje w sposób absolutny. W demokracji konstytucyjnej nikt nie może nawet marzyć o władzy absolutnej – zapewnia to zasada podziału władzy, a właściwie zaproponowana przez innego filozofa – Monteskiusza – zasada **trójpodziału władzy**. Zgodnie z tą zasadą w państwie powinny zostać wyodrębnione i obdarzone osobnymi kompetencjami władza ustawodawcza (legislatywa), **wykonawcza** (egzekutywa) i **sądownicza** (judykatywa). Głównym zadaniem legislatywy jest legislacja, czyli stanowienie prawa. Prawo to ma być wykonywane przez egzekutywę. Władza sądownicza ma zaś sprawdzać, czy istotnie jest ono przestrzegane.

Podział władz może mieć charakter zupełnej separacji ich uprawnień, tak aby ograniczyć możliwości wzajemnej ingerencji różnych organów władzy. Bardziej popularny jest jednak model, w którym uprawnienia władz do pewnego stopnia nakładają się na siebie, co umożliwi im wzajemne kontrolowanie się i równoważenie. Ten model nakłada na wszystkie organy władzy obowiązek współdziałania dla dobra publicznego, bo w niektórych przypadkach mogą one wzajemnie się blokować, uniemożliwiając rozwiązanie jakiegoś istotnego problemu obywateli.



▲ Parlament w Budapeszcie. Sprawdź w sieci, dlaczego wielu obserwatorów życia politycznego zastanawia się, czy Węgry to nadal demokracja konstytucyjna.



## POD RZĄDAMI PRAWA

Jednym z fundamentalnych ideałów obecnych w historii Europy od starożytności są **rządy prawa**. Idea ta nie sprowadza się do banalnego (choć wcale niełatwego do urzeczywistnienia) pragnienia, by prawo było przestrzegane. Chodzi przede wszystkim o to, by wszyscy ludzie byli posłuszni nie arbitralnej władzy innych ludzi, ale władzy bezosobowych i uniwersalnych norm prawnych. Rządom prawa powinni podlegać wszyscy – także ci, którzy jako sprawujący władzę to prawo ustanawiają. Pomiędzy rządzącymi a rządzonymi jest jednak pewna istotna różnica – obywatelom wolno czynić to wszystko, czego prawo im nie zabrania, **rządzący natomiast mogą robić wyłącznie to, co prawo im nakazuje** – bo działają jedynie na podstawie i w granicach prawa.

*Kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele, władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności, ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanął tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną; sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemności.*

Karol Monteskiusz, właśc. Charles de Montesquieu (1689–1755), francuski prawnik, myśliciel i pisarz polityczny

Konstytucja określa Polskę jako **demokratyczne państwo prawne**. Co to oznacza? Przede wszystkim to, że stosunki między obywatelami a władzą będą ściśle **sformalizowane** i normowane przez konstytucję i ustawy. W demokratycznym państwie prawnym wszyscy są **równi wobec prawa**, a uprawnienia jednostki podlegają szczególnej ochronie. Prawo powinno też być stabilne. Jeśli obywatele mają zachować zaufanie do swojego państwa, przepisy nie mogą się w nim nieustannie zmieniać. Oczywiście, prawo musi stopniowo ewoluować – chodzi jednak o to, by dokonywać jedynie zmian koniecznych i dobrze przemyślanych. Przed wprowadzeniem nowego prawa powinien nastąpić okres tak zwanego *vacatio legis*, dzięki któremu wszyscy będą mieli czas na przystosowanie się do nowych przepisów. Prawo powinno też być jasne, zrozumiałe i niesprzeczne. W demokratycznym państwie prawnym obowiązuje również zasada ochrony praw nabytych – nie wolno odbierać obywatelom tych uprawnień, które zostały im już wcześniej zagwarantowane.

*Równość wobec prawa i działanie organów władzy jedynie na podstawie prawa – to zasady demokratycznego państwa prawa. Na zdjęciu: wejście do sali edukacji prawnej w holenderskim centrum edukacji obywatelskiej ProDemos. ►*





Jak sądzisz, czy zasada rządów prawa obowiązuje tylko władze państwowe czy też może powinni się nią kierować wszyscy sprawujący jakąkolwiek władzę? Jak zasada rządów prawa mogłaby się przejawiać w życiu szkoły?

## Z Ż Y C I A W Z I Ę T E

Fryderyk Wielki, król Prus w latach 1740–1786, był władcą absolutnym, który swoim postępowaniem budził tyle samo podziwu, co i lęku. Choć cieszył się właściwie nieograniczoną władzą, rozumiał, że silne państwo zbudować można jedynie na fundamencie równego dla wszystkich prawa.

„Przed sądem wszyscy ludzie są równi – pisał – tam chłop znaczy tyle co księżę, a księżę tyle co chłop. Sądy powinny, bez względu na przynależność społeczną osoby, kierować się jedynie prawem. Sąd, który wydaje niesprawiedliwe wyroki, jest gorszy niż banda rabusiów, bo przed nimi można się przynajmniej bronić”. Podobno kiedyś Fryderyk nakazał zamknięcie młyna, który tak głośno pracował, że zakłócał mu spokój. Oburzony tą decyzją młynarz miał powiedzieć: „Są jeszcze sądy w Berlinie”. Pozwał króla do sądu i... wygrał. Prawnicy lubią tę opowieść, bo jest ona dobrą ilustracją zasady rządów prawa, historycy twierdzą jednak, że było inaczej: to sąd chciał ukarać młynarza za niepłacenie czynszu, a król uchylił ten wyrok, stając po jego stronie.

## S Ł O W N I C Z E K O B Y W A T E L S K I

**DEMOKRACJA** – ustrój, w którym władzę – bezpośrednio lub przez wybranych przedstawicieli – sprawują wszyscy obywatele (z wyjątkiem osób pozbawionych praw publicznych), a decyzje podejmowane są zgodnie z wolą większości głosujących. We współczesnych państwach obywatele wybierają swoich przedstawicieli, którzy sprawują władzę w imieniu wyborców – ten typ demokracji nazywamy pośrednią albo przedstawicielską. Obecnie, mówiąc o demokracji, często mamy na myśli nie tyle ustrój, w którym decyduje większość (demokracja wyborcza lub elektoralna), ile złożony system społeczno-polityczny, charakteryzujący się specyficzną kulturą demokratyczną i zapewniają-

cy konstytucyjną ochronę praw jednostki. Bardziej precyzyjnie taką demokrację należałoby nazywać konstytucyjną bądź liberalną.

**PODZIAŁ WŁADZ** – powszechnie akceptowana w krajach demokracji konstytucyjnej zasada, zgodnie z którą władza państwowa nie powinna być skupiona w jednym ręku, lecz podzielona na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, które są niezależne i powinny się nawzajem równoważyć i kontrolować.

**RZĄDY PRAWA** – koncepcja, według której wszyscy ludzie, zarówno rządzący, jak i rządzeni powinni podlegać tym samym, uniwersalnym i bezosobowym normom prawnym.

### SPRAWDŹ SIĘ SAM/SAMA!

- ✓ Wyjaśnij, na czym polega różnica między demokracją bezpośrednią a przedstawicielską.
- ✓ Omów warunki, które powinno spełniać państwo, by współcześnie mogło zostać uznane za prawdziwą, a nie fikcyjną demokrację.
- ✓ Wyjaśnij, dlaczego w demokracjach konstytucyjnych stosuje się zasady podziału władz i rządów prawa.