

Rozdział 3. Analiza tworzenia prawa międzynarodowego przez Unię Europejską przez pryzmat demokracji i rządów prawa

Jerzy Menkes

„Of the people, by the people, for the people”

Abraham Lincoln, The Gettysburg Address, November 19, 1863

§ 1. Wprowadzenie

Panuje przekonanie, że warunkiem koniecznym integracji europejskiej w formule Unii Europejskiej jest nieodrżucenie jej przez zwykłych ludzi. Skłania to do traktowania jako fundamentalnego wyzwania dla tejże integracji sytuacji, w której z jednej strony obywatele UE – zwykli ludzie nie uczestniczą w wyborach¹ europejskich podważając legitymizację władzy i administracji jej

¹ W absencji wyborczej widzi A. Lijphart zagrożenie dla demokracji: „Low voter turnout is a serious democratic problem for five reasons: (1) It means unequal turnout that is systematically biased against less well-to-do citizens. (2) Unequal turnout spells unequal political influence. (3) U.S. voter turnout is especially low, but, measured as percent of voting-age population, it is also relatively low in most other countries. (4) Turnout in midterm, regional, local, and supranational elections-less salient but by no means unimportant elections-tends to be especially poor. (5) Turnout appears to be declining everywhere. The problem of inequality can be solved by institutional mechanisms that maximize turnout. One option is the combination of voter-friendly registration rules, proportional representation, infrequent elections, weekend voting, and holding less salient elections concurrently with the most important national elections. The other option, which can maximize turnout by itself is compulsory voting. Its advantages far outweigh the normative and practical objections to it”. A. Lijphart, *Unequal Participation: Democracy's unresolved Dilemma*, *American Political Science Review* 1997, Vol. 91, No. 1, s. 1–11.

organów i ciał opartą na demokracji wyborczej². Z drugiej strony ci zwykli ludzie, a jednocześnie obywatele, kontestują władze i rządzenie (tworzenie prawa i sprawowanie rządów) europejskie często wychodząc na ulicę³. W odniesieniu do tytułowej materii protestują przeciwko umowom zawieranych przez UE (ACTA, TTIP, CETA itd.) i regulacjom zarówno szczegółowym, jak i ogólnym. Protestując zarzucają reprezentantom w organach, samym organom niereprezentatywność. W miejscu Europy, która na wiadomość o podpisaniu traktatów rzymskich w euforii bawiła się przez kilka dnia w ramach spontanicznej fiesty, mamy Europę, której obywatele uznali powołanie UE za spisek elit⁴ i odrzucają w referendum (Francja, Holandia) Konstytucję dla Europy. Europejskość nie jest już wehikułem, który wynosi polityków do zwycięstwa w wyborach, tym wehikułem, w coraz większej liczbie państw członkowskich, jest niechęć wobec integracji i lęk przed obcymi-innymi.

Sprzeczność: bierność w wyborach i aktywność w krzyczeniu „nie”⁵? Może jest inaczej, może zwykli ludzie intuicyjnie dostrzegli i zrozumieli, że po-

² Ocenę tę za prawdziwą uznaje UE: „Where the EU fails to be democratic The idea that the EU suffers from a democratic deficit is widely supported in academic circles. One cause of this complaint is that the EU appears too distant from its citizens. It is considered too complicated for the citizens to be sufficiently involved in its decision-making and a lack of transparency and education prevents them from understanding the nature of the EU and how they can influence it. Although the Lisbon Treaty improves transparency, the introduction of the Citizens’ Initiative is not expected to be effective enough to improve the relationship between the EU and its citizens, as it is unlikely that many citizens will be aware of the opportunity that it provides”, <https://www.civitas.org.uk/content/files/CIT5.-Dem.pdf> (dostęp: 10.6.2019 r.).

³ W ujęciu Rady Europy konstatacja ta brzmi „Democracy and civic participation. The so-called Arab Spring, where masses of people – many of them young – took to the streets in order to express their dissatisfaction with the government, has shown a new level of civic participation in countries which have not traditionally been regarded as democracies. In Europe as well, even in the more traditional democracies, ‘people power’ appears to have found a new lease of life: students have protested in many countries against moves by governments to impose fees on education. Trade unions have brought people onto the streets to protest about the impact of economic cuts. In addition, autonomous groups of activists have invented new and creative forms of demonstrating against climate change, the power of large corporations, the withdrawal of key state services, and also against oppressive measures of policing”, <https://www.coe.int/en/web/compass/democracy> (dostęp: 10.6.2019 r.).

⁴ Popularność zdobyło stwierdzenie, że Traktat z Maastricht był negocjowany w zamkniętym pokoju przy zasłoniętych kotarami oknach.

⁵ Tę sprzeczność niektórzy badacze uznają za pozorną wskazując na racje, które stoją za wyborczą biernością i wzrost obywatelskiej aktywności w innych formach; zob. obszerny, udokumentowany raport *Power to the People*, <https://web.archive.org/web/20071010235807/http://www.makeitanissue.org.uk/Power%20to%20the%20People.pdf> (dostęp: 10.6.2019 r.). Podstawą opracowania jest analiza sytuacji w Wielkiej Brytanii, jednak nie wydaje się zasadne jego ograni-

średnia demokracja przedstawicielska, demokracja kierowana (*guided democracy*) ograniczona do procedur wyborczych⁶ ma charakter dekoracji scenicznej, za którą toczy się życie, za którą podejmowane są decyzje⁷ i do tego życia zwykli ludzie nie mają dostępu, na te decyzje nie mają wpływu. Wybory w ramach demokracji agregacyjnej prowadzą często do wybrania przedstawicieli bez dyskusji – wyboru preferencji politycznych⁸. Widać to w praktyce, kiedy wyborcy głosują na szyldy partyjne, a jeszcze lepiej wtedy, kiedy wobec słabej identyfikacji szyldów partyjnych głosują na kandydata mającego wspólne zdjęcie z idolem; można cynicznie zadać pytanie, po co wybierać i utrzymywać kilkuset posłów, jeśli można ograniczyć się do przypisania wodom wagi głosów proporcjonalnej do poparcia. Ta demokracja wyewoluowała (jeśli kiedykolwiek była inna) w UE (ograniczam to stwierdzenie do UE, bo tylko ona jest przedmiotem rozważań) w oligarchię⁹.

Te konstatacje, bez przypisywania faktom ocen, nakazują krytyczną analizę elementów składających się na pojęcie demokracji. Jeśli nie podważamy zdania rudymenarnego (odrzućcie przez zwykłych ludzi UE doprowadzi do jej anihilacji), to należy wskazać te możliwości-szanse, które tworzą wskazane zagrożenia-wyzwania. Analiza służy wskazaniu formuły demokracji, która z kontestacji wyekstrahuje aktywność i wykorzysta ją do wytworzenia programu/ów pozytywnych pozwalając realizować dobro wspólne. Poszukiwanie nie jest prowadzone w modelu abstrahujących od rzeczywistości, rozważań czystych, a jest oparte na analizie praktyki i prawa.

Bezpośrednią inspiracją do opracowania studium był sposób wytworzenia prawnych ram współpracy UE z Japonią, a ściślej podział materii na 3 umowy: o partnerstwie gospodarczym, o partnerstwie strategicznym i o ochronie inwestycji. Pozwoli to UE zawrzeć kluczową umowę, gospodarczą bez udziału – ratyfikacji państw członkowskich wydzielając ze stosunków gospodarczych ochronę inwestycji. Ten zgodny z literą prawa zabieg nie jest zgodny z jego duchem. Stawia pytanie o legitymizację umowy – umów. Patchworkowa (instytu-

czenie wyłącznie do Wielkiej Brytanii. Pozwala to uznać wskazany stan za szansę; zob. dalszy ciąg rozważań.

⁶ A więc zredukowana od ideału materialnego do proceduralnego; przed czym przestrzegał R. Dworkin, *Is Democracy possible Here?*, Princeton 2006, s. 134.

⁷ Zwracał na to uwagę V. Pareto.

⁸ Można stwierdzić, że demokracja jest ograniczona do głosowania i wyposażenia wybranych w *carte blanche*; stan ten J. Schumpeter traktował jako racjonalny, J. Schumpeter, *Kapitalizm socjalizm demokracja*, tł. M. Rusiński, Warszawa 2009.

⁹ Rzeczywistość zachodu R.A. Dahl określił poliarchią.

cjonalnie) demokracja europejska okazała się nieefektywna w starciu ze sprawnością europejskiej biurokracji. Abstrahuję tu od oceny umów i racjonalności potencjalnego blokowania ich ratyfikacji, ale jest niewątpliwie tak, że instytucje UE i jej państwa członkowskie postanowiły rozbroić potencjalny atak na umowy pozorując ograniczenie praw państw członkowskich. Traktuje to jako wyzwanie frontalne, rękawicę rzuconą przez oligarchiczne rządy w Europie demokracji zarówno proceduralnej, jak i materialnej, ale też jej instytucjom oraz rządowi prawa. Podnoszonym i domyślnym argumentem jest oczywiście obawa przed populizmem, niezdolnością demokracji do samoobrony przed działającymi wewnątrz i nadużywającymi jej procedur. Jednak powód badania zmusza do potraktowania materii całościowo i nieograniczenia się formalnego do wskazanego w tytule zakresu opracowania. Studium jest więc *de facto* refleksją nad elementami demokracji i rządów prawa w UE w kontekście jego tworzenia, ale też legitymizacji. Tytuł tego studium w relacji do treści jest więc nominalny, treść opracowania jest zaś powiązana sprzężeniem zwrotnym ze studium pt. Stosunki UE-Japonia. Umowy i ich tworzenie (perspektywa europejska)¹⁰. Dowiedzioną tezę tego studium było stwierdzenie, że podział materii stosunków gospodarczych UE – Japonia na dwie umowy, z których jedna mieści się w obszarze kompetencji wyłącznych UE i jest umową dwustronną, druga zaś w obszarze kompetencji dzielonych i jest umową mieszaną w sytuacji sprzężenia umów i materii nie jest zgodne z wymogami rządów prawa.

Wskazanemu celowi rozważań podporządkowana jest struktura i metoda opracowania. W studium nie przywołuję informacji znanych i obszernie opisanych z zakresu prawa pierwotnego i *acquis* europejskiego; takich jak materia prawa petycji (art. 227 TFUE¹¹), europejskiej inicjatywy obywatelskiej (rozporządzenie Nr 211/2011¹²) czy prawa zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 24 TFUE). To pominięcie nie odzwierciedla wagi przypisanej przeze mnie takim instytucjom demokracji, instytucjom kluczowym z perspektywy dążenia do uzupełnienia legitymizacji władzy i administracji (wyjścia poza legitymizację wyborczą).

¹⁰ J. Menkes, Stosunki UE-Japonia. Umowy i ich tworzenie (perspektywa europejska), w: I. Kraśnicka (red.), Prawo międzynarodowe. Teoria i praktyka, Warszawa 2019, s. 75–102.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.3.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z 16.2.2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.Ur. UE L 65/1 z 11.3.2011 r.).

§ 2. Demokracja – pojęcie

Termin „demokracja” ma rodowód grecki (powstał z połączenia *demos* i *kratos*), posługiwano się nim na opisanie rządów – wykonywania władzy przez ogół, działających wspólnie, zwykłych¹³ obywateli, na rządy ludu. W słowniku Black’s „demokracja” jest definiowana jako: „Government by the people, either directly or through representatives¹⁴”; jednocześnie zawarte w hasle jest odesłanie do kolejnego terminu – „republika”, którego definicja jest powiązana z powyższą i brzmi: „A system of government in which the people hold sovereign power and elect representatives who exercise that power. It contrasts on the one hand with a pure democracy, in which the people or community as an organized whole wield the sovereign power of government, and on the other with the rule of one person (such as a king or dictator) or of an elite group (such as an oligarchy¹⁵, aristocracy, or junta [...]) »A republic is a government which (a) derives all of its powers directly or indirectly from the great body of the people and (b) is administered by persons holding their office during pleasure, for a limited period, or during good behavior«”¹⁶.

¹³ *Arystoteles* tej zwykłości przypisuje cechy swoście pojmowanej gorszości, bo może to być mniejszość, byle uboga – rządy bogatych to oligarchia i np. brzydka (w przywołanym przez *Arystotelesa* przykładzie Etiopii, w której godności rozkłada się według wzrostu, również realizowane były rządy oligarchii – oligarchii wysokich).

¹⁴ Black’s Law Dictionary, St. Paul 1999, s. 444.

¹⁵ Są to rządy dowolnej mniejszości (u *Arystotelesa* demokrację wykluczało pozbawienie władzy ubogich, nawet wtedy, kiedy stanowiliby oni mniejszość), acz z jednej strony racja sprawowania władzy tej mniejszości jest uprzywilejowana, z drugiej zaś to uprzywilejowany status jest źródłem jej władzy. Wielokrotnie zamazywano oligarchiczny charakter rządów poprzez ograniczanie formalne lub faktyczne praw wyborczych. Z dzisiejszej perspektywy Ateny nie były demokracją, a oligarchią. Świadomość tego jest podstawą pytania, przy jakim procencie obywateli uczestniczących w wyborach jeszcze mamy do czynienia z demokracją, a przy jakim już z oligarchią. *Arystoteles* ograniczał oligarchię do rządów sprawowanych przez bogatych, była to więc we współczesnej terminologii oligarchia finansowa.

¹⁶ Na portalu Rady Europy przydługie wprowadzenie kończy się stwierdzeniem, że „A democracy, at least in theory, is government on behalf of all the people, according to their ‘will’”, <https://www.coe.int/en/web/compass/democracy>. Quasi-oficjalna definicja UE brzmi: „The concept of ‘democracy’ refers to the involvement of the citizens in political decision-making. In practice, this is usually achieved through general elections, whereby all citizens are able to elect representatives to make decisions on their behalf in the national parliament. Another important aspect of democracy is the ability of the citizens to hold their representatives to account. Often this is also through elections, when the citizens are able to reflect on the decisions that have been made by their representatives and decide whether or not to re-elect them. Governments are usually held accountable to national parliaments, so the citizens can encourage their representatives to criti-

Definicja słownikowa porządkuje wiedzę powszechną wskazując, że terminem „demokracja” określa się system władzy, w którym: – lud jest suwerenem; – ten lud sprawuje władzę bezpośrednio¹⁷ lub poprzez wybranych przedstawicieli; – rząd jest wybierany na określony czas. Analizując definicję z przedmiotowej dla opracowania perspektywy nieistotna jest periodyczność wyborów, ważne jest zdefiniowanie ludu i władzy (*power*) oraz odróżnienie władzy od rządzenia (*administered*). Alexis de Tocqueville definicję tę sprowadził do testu „[...] lud powołuje tych, którzy dyktują prawa, i tych, którzy je wykonują; lud też powołuje sądy, które skazują za wykroczenia przeciw prawu¹⁸”, a tym ludem (dysponentem prawa wybierania) jest ogół¹⁹. Lud jest synonimem ogółu – wszystkich obywateli; (współczesne) państwa są usadowione na fundamencie powszechnego²⁰ prawa do jednolitego²¹ obywatelstwa. Ta inkluzywność obywatelstwa decyduje o nieuznaniu za lud grupy węższej od ogółu, czyli grupy ekskluzywnej²². Jednak ta kwestia zdawałoby się oczywista komplikuje

cise any decisions that have been made by the government that they do not agree with”, <https://www.civitas.org.uk/content/files/CIT5-Dem.pdf> (dostęp: 10.6.2019 r.).

¹⁷ Wprowadzenie przymiotnika *pure* uściślającego termin w istocie zaciemnia obraz. Nie wiemy bowiem, czy *democracy* jest gorsza (bo niepełna lub mniej prawdziwa, lub – nawet – nieczysta) od *pure democracy*; czy może *pure democracy* jest utopią, wspomnieniem nieistniejącego, marzeniem o nierealnym?

¹⁸ A. de Tocqueville, O demokracji w Ameryce, tł. M. Król, Warszawa 1976, s. 135.

¹⁹ Tamże, s. 67–69.

²⁰ Może mieć ono wyłączenie za podstawę „krew” lub „ziemię”.

²¹ Prawa i wolności obywateli są z definicji równe i ich zbiór, w którym zawiera się podzbiór praw człowieka, tzn. każdy obywatel jest uprawniony z tytułu wszystkich praw i wolności człowieka, ale nie każdy człowiek jest uprawniony z tytułu praw i wolności obywatela w każdym państwie.

²² Np. wskazanych w Słowniku oligarchii, arystokracji czy junty, ale też monopartii lub genetycznych patriotów (poseł, minister M. Suski: „Bo jeśli rodzina kandydata walczyła o Polskę, o niepodległość, dziadek był w AK, a pradziad uczestniczył w powstaniu styczniowym, to taki ktoś daje nam gwarancję genetycznego patriotyzmu. [...] Wyjaśnię to tak: jeśli twój dziadek miał dyplom, ojciec miał dyplom, to ty już dyplomu pokazywać nie musisz. Wychowywanie w porządnej rodzinie, gdzie dbano o wartości, gwarantuje przyzwoitość”, Gazeta Wyborcza z 22.3.2006 r.), lub lepszego sortu Polaków („W Polsce jest taka fatalna tradycja zdrady narodowej. I to jest właśnie nawiązywanie do tego. To jest w genach niektórych ludzi, tego najgorszego sortu Polaków. Ten najgorszy sort właśnie w tej chwili jest niesłuchanie aktywny, bo czuje się zagrożony. Wojna, później komunizm, później transformacja przeprowadzona tak, jak ją przeprowadzono właśnie ten typ ludzi promowała, dawała mu wielkie szanse. On dziś boi się, że te czasy się zmieniają, że przyjdzie czas, że tak jak to być powinno – inny typ ludzi, mających motywację wyższą, patriotyczne będzie wysunięty na czoło i to będzie dotyczyło wszystkich dziedzin życia społecznego, także ze strony gospodarczej. Tu jest ten wielki strach o to, jaki rodzaj Polaków będzie miał te największe szanse.

się na forach i w instytucjach międzynarodowych. W nich bowiem suwerenem, którego pozycja jest skorelowana z demokracją, nie jest lud (obywatele państw członkowskich lub uczestniczących stanowiących wspólnotę) lub ludzkość (suma tych obywateli), lecz państwa. Przypomnienie zarówno terminów, jak i pojęć jest uzasadnione tym, że ich znajomość nie jest ani intuicyjna, ani powszechna²³.

Władza wykonywana przez lud jest władzą ustrojodawczą i ustawodawczą i nie ma podstaw, by z jej zakresu materialnego wyłączyć prawo tworzone w relacjach międzynarodowych, prawo międzynarodowe. Wyzwaniem dla władzy ludu była i jest współpraca międzynarodowa zarówno niezinstytucjonalizowana, jak i zinstytucjonalizowana. W przypadku tej współpracy, którą zalicza się klasycznie²⁴ do sfery zewnętrznej w imieniu państwa działa rząd i kontroli ze strony pozostałych uczestników podlega jedynie formalna legitymacja rządu do występowania w stosunkach międzynarodowych – nie jest kontrolowana legitymacja rządu do podejmowania konkretnych decyzji²⁵. W tych stosunkach demokracja jest utożsamiana z prawem państw do tworzenia prawa, mamy do czynienia więc z personifikacją państwa²⁶. Zbiorowość państw (określana często eufemistycznie „wspólnotą”) traktowana jest jako lud – zwykli ludzie. Skład – prawa tego ludu współcześnie są modyfikowane poprzez powrót do wzorca *Arystotelesa* i szczególne przywileje przyznaje się państwom biednym, ich rządy we współpracy międzynarodowej uznawane są za demokratyczne. Można skonstatować więc, że prawo obywateli do bezpośredniego sprawowania władzy, decydowania o ustroju i ustawach kończy się na granicy administracyjnej państwa własnego danego obywatela. Poza tą granicą działa egzekutywa i jej działanie podlega (ograniczonemu) władztwu legislatywy, to

Czy ci, dla których wszelkie sprawy związane z czymś szerszym, niż własny interes, narodem, godnością narodową, są ważne”, J. Kaczyński, W punkt, TV Republika 11.12.2015 r.).

²³ D. Bach-Golecka twierdzi, że w ujęciu tradycyjnym (niestety nie odsyła przypisami do tejże tradycji) demokracja jest synonimem „wyłaniania władzy publicznej, sprawującej rządu [...] i reprezentującej państwo na arenie międzynarodowej. W tym ujęciu pojęcie demokracji odnosi się wyłącznie do sfery wewnętrznej jurysdykcji państw; zaś zasada suwerenności stanowi normę zabezpieczającą przed ingerencją wspólnoty międzynarodowej”. D. Bach-Golecka, *Demokracja w prawie międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 13.

²⁴ Za *Arystotelesem*.

²⁵ To następuje w procedurach wewnętrznych.

²⁶ Często w prawie międzynarodowym ilustruje to przypadek praw podstawowych państwa, są one *de facto* przetworzonymi prawami i wolnościami człowieka.

władztwo w przeważającej praktyce jest władztwem następczym²⁷. W sytuacji, kiedy relacja pomiędzy zakresem i wagą materii regulowanej w stosunkach wewnętrznych a regulowanej w stosunkach zewnętrznych przesunęła się w stronę tej drugiej, mamy do czynienia z drastycznym obniżeniem rangi parlamentów – zwykłych ludzi, ich realnej władzy nad tworzeniem norm ustrojowych i ustawowych.

Można byłoby uznać, że współpraca międzynarodowa uznawana za pożądaną z punktu widzenia dobra wspólnego jest więc nieprzekraczalnym dla demokracji murem. Jednak nowe definicje demokracji tworzą pomost, po którym możliwe jest przekroczenie muru rozdzielającego sferę wewnętrzną i zewnętrzną. Analizując demokrację wskazuje się bowiem oprócz *quasi*-klasycznego jej elementu, jakim jest powoływanie rządu w „wolnych i uczciwych wyborach”²⁸, na elementy związane z relacjami jednostka – państwo, zalicza się do nich: (znowu tradycyjnie) równość wobec prawa w państwie prawa; realizację praw i wolności; ale też aktywność obywatelską. Uświadomiono sobie znaczenie aktywności obywateli-ludu dla demokracji, jako jednego z narzędzi wynaturzenia demokracji w oligarchię poprzez wybory – samoograniczenie ludu w sprawowaniu władzy do aktu wyborczego. Pożądaną partycypacją obejmuje się wszelkie formy aktywności obywatelskiej: uczestnictwo w życiu publicznym, udziału w debatach publicznych, udziału w wyborach, aktywność polityczną, działanie w instytucjach „społeczeństwa obywatelskiego”²⁹. Katalog wskazanych elementów oznacza powrót od oświeceniowej rewolucji, która wprowadziła wybory jako system powoływania władzy³⁰ (a która doprowadziła do przepoczwarczenia się obywatela w „konsumenta demokracji” w systemie oligarchicznym)³¹ do (ateńskiej) demokracji uczestniczącej, demokracji agory.

²⁷ Np. w formule ratyfikacji już podpisanej umowy, w prawie i praktyce państw rzadko mamy do czynienia z parlamentarnym mandatem negocjacyjnym dla rządu.

²⁸ „Quasi”, gdyż fundamentalizm wyborczy (tak *D. Van Reybrouch*, *Against Elections. The Case of Democracy*, London 2016) abstrahuje od rzeczywistości historycznej, w której ustawodawców i rządzących losowano nie tylko w Atenach, lecz także w Bolonii, Florencji i Wenecji oraz Aragonii. Wybory miały służyć utrzymaniu władzy przez oligarchię, *B. Mannin*, *The Principles of representative Government*, Cambridge 1997.

²⁹ Tak *L. Diamond*, *What is Democracy?*, Lecture at Hilla University for Humanistic Studies, January 21, 2004, <https://diamond-democracy.stanford.edu/speaking/lectures/what-democracy> (dostęp: 10.6.2019 r.).

³⁰ Nastąpiło to w 1848 r. we Francji w wyniku rewolucji i w USA (pierwszy rząd został powołany w wyniku wyborów już w 1619 r. w Wirginii).

³¹ Paradoxem jest fakt, że w bogatym katalogu „indeksów demokracji” jedynie Polity data series uwzględnia aktywność obywateli. Dzieje się tak pomimo powszechnie głoszonego postulatów nieograniczania pomiaru demokracji do instytucji, a uwzględniania perspektywy obywateli

Podejście przypisujące szczególne znaczenie wyborom, a właściwie prowadzące demokrację do aktów głosowań jest – właściwie bezrefleksyjnie – powtarzane. Demokracja proceduralna, na którą składa się zbiór praktyk i instytucji przeciwstawiana „ideałom”, jest traktowana jako naturalna demokracja³², a R.A. Dahlowi przypisuje się atrybut nieomyślności.

(D. Fuchs, E. Roller, Conceptualizing and Measuring the Quality of Democracy: The Citizens' Perspective, Politics and Governance 2018, Vol. 6, No. 1, s. 22 i nast.) i ich aktywności (tak Q. Mayne, B. Geissel, Don't Good Democracies Need "Good" Citizens? Citizen Dispositions and the Study of Democratic Quality, Politics and Governance 2018, Vol. 6, No. 1, s. 33 i nast.).

³² Tak lapidarnie przedstawił R.A. Dahl koncepcję: „Although no model of democracy can claim universal acceptability, it is useful, I find, to consider ideal democracy as a political system that might be designed for members of an association who were willing to treat one another, for political purposes, as *political equals*. The members of the association might, and indeed almost certainly would, view one another as unequal in other respects. But as I have suggested elsewhere, if they were to assume that all of them possess equal rights to participate fully in making the policies, rules, laws, or other decisions that they are expected (or required) to obey, then the government of their association would, ideally, have to satisfy several criteria. Let me list them here without amplification. To be fully democratic an association would have to provide rights and opportunities for effective participation, voting equality, opportunities for acquiring adequate understanding of the relevant alternative policies and their likely consequences, and means by which the citizen body could maintain adequate control of the agenda of government policies and decisions. Finally, if the association is a state, then to be fully democratic as we now understand the ideal it would need to insure that all or at any rate most adult permanent residents under its jurisdiction would possess the full rights of citizens that are implied by the first four criteria. I need hardly add that although most democrats today would consider the full inclusion specified by this criterion to be a necessary requirement if a state is to be governed democratically, before the twentieth century most advocates of democracy would have rejected it. Here then is a change in our understanding of the democratic ideal and its requirements. [...] minimal set of political institutions necessary for modern representative democratic government to exist in a political unit the size of a country – a system I have sometimes called polyarchy – appear to be these:

1. Control over government decisions about policy is constitutionally vested in officials elected by citizens. Thus modern, large-scale democratic governments are representative.

2. Elected officials are chosen in frequent and fairly conducted elections in which coercion is comparatively uncommon.

3. Citizens have a right to express themselves without danger of severe punishment on political matters broadly defined, including criticism of officials, the government, its policies, the regime, the socioeconomic order, and the prevailing ideology.

4. Citizens have a right to seek out alternative and independent sources of information [...] exist that are not under the control of the government or any other single group attempting to influence public political beliefs and attitudes, and these alternative sources are effectively protected by law.

5. To achieve their various rights, including those required for the effective operation of democratic political institutions, citizens also have a right to form relatively independent associations or organizations, including independent political parties and interest groups.

Koncentrujący się na proceduralnej teorii demokracji R.A. Dahl wskazał, że można traktować demokrację jako ideał albo jako zbiór praktyk i instytucji. W tym drugim rozumieniu na demokrację składają się: prawa i możliwości (efektywnego) uczestniczenia w rządzeniu, równość w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego, prawo do informacji o sprawach publicznych (dostęp do niezależnych informacji i opinii), instrumenty kontroli obywateli nad funkcjonowaniem państwa oraz pełnia praw obywatelskich i politycznych. R.A. Dahl uznaje, że na minimum instytucji koniecznych do funkcjonowania demokratycznego rządu składają się: reprezentatywne rządy, uczciwe i regularne wybory, wolność myśli (wyrażania i rozpowszechniania poglądów), dostęp do informacji, prawo zrzeszania się, powszechność praw i wolności politycznych.

§ 3. Dylematy

„A long time ago in a galaxy far, far away [...]”³³ pozycja społeczna i wyznaczone nią funkcje społeczne rozdzielały ludzi należących do różnych grup³⁴ klas społecznych³⁵, ta separacja była ściśle związana z pozycją społeczną jednostki-człowieka³⁶. Ta segregacja była podstawą stratyfikacji społecznej³⁷. To

6. No adult permanently residing in the country and subject to its laws can be denied the rights that are available to others and are necessary to the five political institutions just listed. These include the rights to vote in the election of officials in free and fair elections; to run for elective office; to free expression; to form and participate in independent political organizations; to have access to independent sources of information; and rights to other freedoms and opportunities that may be necessary to the effective operation of the political institutions of large-scale democracy.” R.A. Dahl, *The Past and the Future of Democracy*, Centre for the Study of Political Change 1999, No. 5; pełny wywód (inaczej uporządkowany) zob. *tenże*, *Demokracja i jej krytycy*, tł. S. Amsterdamski, Kraków 1995.

³³ Tymi słowami rozpoczynany jest każdy film z serii *Gwiezdnych wojen*.

³⁴ W tym kontekście M. Weber wypracował koncepcję *Stände*; zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*. Zarys socjologii rozumiejącej, tł. D. Lachowska, Warszawa 2002, s. 1015 i nast.

³⁵ To zróżnicowanie, odróżnienie statusu społecznego od klasy społecznej – acz bardzo silnie utrwalone w nauce i polityce – jest współcześnie podważane i zastępowane pojęciem zagregowanym statusu społeczno-ekonomicznego obejmującym łącznie wyznaczniki społeczne, jak i gospodarcze. Szerzej zob. B.A. Pescolido, J.K. Martin, *The Stigma*, *Annual Review of Sociology* 2015, s. 87 i nast.; tamże dalsza literatura.

³⁶ Podkreślam to ze względu na przedmiot rozważań, jednak hierarchia społeczna występuje nie tylko wśród ludzi, lecz także zwierząt.

pozycja społeczna była tytułem do formułowania oczekiwań o odgrywanie określonej roli społecznej, wykonywanie praw i obowiązków – czyli funkcji społecznych. Pozycja społeczna jest powiązana sprzężeniem zwrotnym ze społecznym podziałem pracy. Z tej perspektywy postrzegając zróżnicowanie społeczne stwierdzamy, że jednostki odgrywały określone role społeczne³⁷. Podstawa-tytuł do zajmowania określonej pozycji społecznej był różny i ulegał zmianom. Generalnie mógł być/jest przypisany lub osiągnięty; różnica jest pochodna prawu do wyboru/potwierdzenia statusu. Różnica jest postrzegana³⁸ jako uprzywilejowanie albo upośledzenie społeczne. Różny status społeczny jest źródłem korzyści (udziału w podziale do zasobów), lecz także dysponowanie zasobami potwierdza (lub uprawnia aspirowanie do) określonego statusu. Zróżnicowanie kłóci się z dosłownie rozumianą równością traktowaną jako wartość w wielu systemach aksjologicznych. W wielu kulturach pozycja społeczna była/jest przypisana i pochodna urodzeniu lub rasie, lub płci, lub religii, lub urodzie⁴⁰ itd., itd. Grupy społeczne w społeczeństwach przednowoczesnych były grupami zamkniętymi⁴¹, celowi chronienia zamknięcia służyły zarówno rytuały, jak i znaki (np. księgi szlachty czy stroje, kolory odzieży przypisane/przynależne poszczególnym grupom).

I tak członkowie klas klasyfikowanych jako wyższe mogli bezpośrednio rekrutować personel służby i wyznaczać mu zadania o różnym stopniu szczegółowości, np. decydować kto gotuje i co będzie na obiad, jednak nie tylko sami nie przygotowywali posiłku, ale nawet nie uczestniczyli w czynnościach związanych z gotowaniem. I tak obywatele mieli czynne prawo wyborcze i z niego korzystali, jednak bierne prawo wyborcze wykonywała grupa nieliczna i o relatywnie stałym składzie. Wybierający głosowali na program i ludzi, jednak po wyborach „nie zaglądali do kuchni”, w której tworzono prawo i powoływano władzę wykonawczą.

W powyższym akapicie prawdziwą jest: – informacja o segmentacji łańcuchów działań, fałszywą: – informacja, że o miejscu i czasie zdarzenia powyż-

³⁷ Zgodnie z teorią M. Webera stratyfikacja jest wynikiem różnic zamożności, prestiżu i władzy (rozróżnił władzę klasową i polityczną); szerzej zob. M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, s. 670–681.

³⁸ Wymiar teoretyczny rozważań zob. B.J. Biddle, *Recent Developments in Role Theory*, *Annual Review of Sociology* 1986, Vol. 12, s. 67 i nast.

³⁹ Postrzeganie ma charakter subiektywny, ale społecznie uogólniony.

⁴⁰ Lecz także np. deformacji fizyczne wrodzonej albo nabytej determinującej status jednostki; stygmatyzacja jest źródłem niskiego statusu (acz np. w Indiach podstawą wykonywania finansowo pożądanego zajęcia).

⁴¹ Takie są kasty w Indiach.

sze były rzeczywistością społeczną w przestrzeni cywilizacji zachodniej jeszcze przed dwiema, trzema dekadami. Ta, opisana, rzeczywistość – w widocznym na pierwszy rzut oka wymiarze przeszła do historii w społeczeństwie „zachodnim”⁴² (i społeczeństwach podlegających konwergencji). Zmiany objęły wszystkie elementy modelu, a więc zarówno grupy i sposób ich wytwarzania, jak i funkcje społeczne. Zmiany te mają charakter procesowy o zmiennej dynamice. Przebiegają one ewolucyjnie, co jest paradoksem w sytuacji, kiedy często towarzyszyły im rewolucje i to one są traktowane jako symbol – cezura zmiany⁴³.

W przypadku pozycji społecznej przestała ona być bezpośrednio i formalnie przypisana. O pozycji społecznej (miejscu w układzie komunikacyjnym i podziale pracy oraz prestiżu⁴⁴) ani formalnie, ani bezpośrednio nie decyduje już urodzenie, a cechy indywidualne (np. wykształcenie); nawet dziedziczenie majątku jest odrzucane przez przedstawicieli nowych elit (np. amerykańskich). Oczywiście urodzenie wyznacza możliwości i określa oczekiwania, jednak to jednostka decyduje, w jakim zakresie z możliwości tych skorzysta i oczekiwania zaspokoii⁴⁵. „Rewolucje” zaspokoili więc pragnienia otwarcia społecznego, otworzyły drzwi przed jednostkami chcącymi przekroczyć granice pomiędzy grupami. Nie sposób wskazać jednego źródła zmiany: – idealista wskaże na wartości, które były podstawą sformułowania i realizacji roszczeń. Z bytu, jakim jest „przyrodzona⁴⁶, niezbywalna i równa godność człowieka” wyprowadzono powinność w postaci praw człowieka⁴⁷, w tym prawa do równości – zakaz dyskryminacji. W aktach potwierdzających prawa człowieka, a towarzyszących rewolucji francuskiej czy powstaniu USA, zniesienie przywi-

⁴² W analizowanym aspekcie można mówić o jednym, zachodnim społeczeństwie-modelu społecznym, mimo wielu różnic pomiędzy społeczeństwami w państwach należących do świata „zachodniego”.

⁴³ Droga Francji od monarchistycznej do republikańskiej była długa i realizowana ewolucyjnie, jednak w społecznym micie żyje „rewolucja francuska” symbolizowana zburzeniem Bastylli (jeśli pierwszy składnik mitu jest realnie prawdziwy, bowiem zmiana acz ewolucyjna miała charakter rewolucyjny, czyli uległy zmianie stosunki społeczne, to zburzenie Bastylli przez lud w akcie zbójnym jest mitem).

⁴⁴ Synteza zob. D.G. French, L.M. Bloksberg, W.F. Stern, M.B. Mogulop, Homan’s Theory of Human Group: Applications to Problems of Administration, Policy, and Staff training in Group Service and Agencies, *Journal of Jewish Communal Service* 1964, Vol. 40, No. 4, s. 379 i nast.

⁴⁵ To decyduje o otwartości społeczeństwa, możliwości zmiany elit, a więc przypisanej jednostce-grupie pozycji; zob. K.R. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, tł. H. Krahelska, W. Jedlicki, t. I, Warszawa 2010.

⁴⁶ Aczkolwiek Platon uważał za przyrodzoną „nierówność”.

⁴⁷ Wiem oczywiście, że to wnioskowanie jest błędne, że jest to błąd ontologiczny.

lejącej zajmowało czołowe miejsce w katalogu praw i wolności – na sztandarach ruchu⁴⁸; – cynik wskaże na porażki i klęski organizacji, w których kierownicze funkcje sprawowali „dobrze urodzeni” i w których tytułem do ich sprawowania było także urodzenie. Brytyjska Kompania Wschodnioindyjska musiała zaadoptować cesarski, chiński model kształcenia i rekrutacji kadr kierowniczych, by uporać się z wyzwaniem niekompetencji aspirujących i zajmujących stanowiska z tytułu urodzenia, a niedysponujących wiedzą i umiejętnościami. Z tej możliwości nie skorzystała armia⁴⁹ i pod Bałakławą lordowie *Raglan*, *Lucan* oraz *Cambell* działając „wspólnie (a w rzeczywistości oddzielnie) i w porozumieniu (a w rzeczywistości w najgłębszym nieporozumieniu) doprowadzili do śmierci i ran kawalerzystów Lekkiej Brygady⁵⁰.

W przypadku sposobu funkcjonowania demokracji⁵¹ parlamentarnej najpierw zaadoptowano formułę państwa *Platona* do innej rzeczywistości⁵². Utopia, w której 5040 osadników podzielonych na fraterie decydować miało w for-

⁴⁸ Ten ideał był oczywiście znacznie wcześniejszy, wyrażała go *isonomia* Herodota, a jej autorstwo przypisywano w starożytności *Harmodiosowi* i *Aristogejtonowi*, mitycznym zabójcom tyrana *Hipparcha*.

⁴⁹ Mimo np. pozytywnego doświadczenia z admirałem *Drake'em*.

⁵⁰ E.W. Tarle, *Wojna krymska*, tł. W. Zawadzki, Warszawa 1953.

⁵¹ Ustroju, którego korzenie tkwią w sławionych przez *Peryklesa* Atenach i w której „pamięć jest prawem”, które to zdanie *Hypereidesa* jest powtarzane za *Th. Paine*m w formule „w Ameryce prawo jest królem”, *Th. Paine*, *Common Sense*, 14.2.1776, https://www.learner.org/workshops/primarysources/revolution/docs/Common_Sense.pdf (dostęp: 10.6.2019 r.).

⁵² *Platon* był zwolennikiem państwa arystokratycznego, a przeciwnikiem demokratycznego (w tym wyborów). Tą arystokracją w poglądach wczesnych (Państwo) mieli być filozofowie. W takim państwie prawo nie powinno ograniczać rządzących dążących do realizacji „Dobra” poprzez „Sprawiedliwość”. *Platon* uważał, że jeśli nie wybiera się lekarzy czy sterników, to nie jest racjonalne wybieranie polityków – osób posiadających równie rzadką jak te umiejętność, a mianowicie umiejętność rządzenia. Ten ideał doczekał się realizacji jedynie raz, a mianowicie w XVII w., gdy rządy w *Niderlandach* przejęła partia libertańska pod przywództwem *J. de Witt*a, jej rządy zakończył się w 1672 r. porażką – rok ten jest określany przez *Holendrów* „*Rampjaar*” (rokiem katastrofy lub klęski). Oczywiście nie zawsze wypadki uzasadniają pesymizm; do przeciwnych wniosków prowadzi analiza przypadku utworzenia USA. Spośród Ojców założycieli na 55 delegatów na Konwencję konstytucyjną 30 miało wykształcenie wyższe; wśród pozostałych byli: pozbawiony formalnego wykształcenia *J. Waszyngton* – znał on jednak dorobek klasycznych filozofów, podobnie jak *G. Wythe*, który nie mając wykształcenia posługiwał się biegle klasyczną greką, *J. Williams*, *H. Wisner* i *B. Franklin*. 35 było prawnikami, 4 lekarzami, było wśród nich 2 naukowców oraz 2 rektorów uniwersytetów (*T. Johnson*, *J. Witherspoon*). Biegle łacinę i grekę znali *S. Adams*, *T. Jefferson*, *A. Hamilton*, *J. Madison*, *J. Taylor*, *J. Tyler*, *J. Quincy* oraz *G. Clark*. Byli oni elitą społeczeństwa, które było samo – przez wykształcenie – elitarne. *J. Adams* powiedział o mieszkańcach Ameryki, że „A native of America who cannot read or write, is as rare an appearance [...] as a comet or an earthquake.”

mułach demokracji pośredniej i bezpośredniej oraz w ramach nominacji miało władzę działania na rzecz prawa uznanego za suwerena⁵³. Małe *polis* stanowiło nie tylko rzeczywisty punkt odniesienia, lecz także ideał⁵⁴, nawet takie (5040) liczebnie państwo *Arystoteles* uznawał za zbyt duże, był zwolennikiem mniejszego państwa. Kolejni filozofowie uznawali, że istnieje „naturalna” granica liczebności państwa, po przekroczeniu której przestaje ono istnieć⁵⁵ albo przestaje być demokracją.

Obecnie jesteśmy uczestnikami i współsprawcami kolejnej, wielkiej ewolucji. Z jednej strony gotowanie stało się zajęciem transgrupowym, zainteresowania lub działania kulinarne są wspólne dla różnych ludzi niezależnie od ich statusu społecznego. Z drugiej strony obniżeniu poziomu korzystania z biernego prawa wyborczego towarzyszy wzrost zainteresowania kuchnią rządzenia państwem i uczestniczenia w nim w możliwie najszerszym zakresie. Już nie tylko „wielkie problemy”, takie jak: zakaz niewolnictwa, prawa kobiet czy prawa robotników, ale „codzienne”, jak regulacje Internetu, umowa handlowa UE – Kanada itd., itd. wzbudzają zainteresowanie społeczne, okazują się impulsem mobilizującym jednostki do działania. Wypełnia się pesymistyczna wizja *Platona*, widzimy do czego prowadzi demokracja, kogo wybierają obywatele. Zarazem w przeciwieństwie do starożytnych nie widzimy atrakcyjnej konkurencji dla tejże demokracji; doświadczenia ustrojów niedemokratycznych są (a na pewno powinny być) przestrogą przed nimi. Oczywiście można uznać, że teraz właśnie realizowana jest ściśle wizja (tyle że „czarna”) państwa *Platona*,

⁵³ *Platon*, Prawa, tł. W. Witwicki, Warszawa 1997.

⁵⁴ Szerzej M. Maneli, Historia doktryn polityczno-prawnych. Starożytność, Warszawa 1961, s. 128. Pogląd, zgodnie z którym pożądane są właśnie małe grupy społeczne i w konsekwencji klasyczne pod względem wielkości *polis* znalazł poparcie – potwierdzenie w pracach G.C. Homans, Social Behavior: Its Elementary Forms, New York 1974.

⁵⁵ *Montesquieu*: „Gdy republika jest mała niweczy ją obca siła; jeżeli duża niszczy ze zewnętrznego błędu”. *O duchu praw*, tł. T. Boy-Żeleński, ks. IX, rozdz. I, s. 68, <https://wolnelektury.pl/media/book/pdf/o-duchu-praw.pdf>. „Jeżeli naturalną właściwością małych państw jest tworzyć republiki; średnich podlegać monarsze, wielkich zaś żyć pod berłem despoty, wynika z tego, iż aby zachować zasady istniejącego rządu, trzeba utrzymywać państwo w tych rozmiarach, jakie już miało; i że państwo to będzie odmieniało ducha w miarę, jak się będą ścieśniały lub rozszerzały jego granice”. Tamże, ks. VIII, rozdz. XX, s. 66.

J.-J. Rousseau: „Monarchia zatem jest odpowiednia tylko dla narodów bogatych, arystokracja dla państw średnich pod względem bogactwa i wielkości, demokracja dla państw małych i biednych”. *J.-J. Rousseau*, Umowa społeczna, tł. B. Baczek i in., Warszawa 1966, ks. III, rozdz. 8, s. 95.

które zgodnie z prognozą miało być konsekwencją – sukcesorem demokracji, czyli timokracja⁵⁶.

§ 4. Możliwości – konceptualne i prawne

Punktem wyjścia do poniższych rozważań jest fotografia wyborczej aktywności obywateli. W centrum zdjęcia są: – Polska (wszystkie wybory i referenda od 1989 r.) i Wielka Brytania (wybory i referendum Brexit) – ze względu na wagę decyzji o wystąpieniu z UE; – tłem, punktem odniesienia Europa (najnowsze wybory) oraz USA – wybory prezydenckie (najdłużej, nieprzerwanie funkcjonująca demokracja wyborcza).

Polska:

Rok	Wybory	Frekwencja w I turze	Frekwencja w II turze
1989	Wybory parlamentarne	62,70%	25,31%
1990	Wybory prezydenckie	60,63%	53,40%
1991	Wybory parlamentarne	43,20%	–
1993	Wybory parlamentarne	52,13%	–
1995	Wybory prezydenckie	64,70%	68,23%
1997	Referendum konstytucyjne	42,86%	–
1997	Wybory parlamentarne	47,93%	–
2000	Wybory prezydenckie	61,12%	–
2001	Wybory parlamentarne	46,29%	–
2003	Referendum akcesyjne	58,85%	–
2004	Wybory do Parlamentu Europejskiego	20,87%	–
2005	Wybory parlamentarne	40,57%	–

⁵⁶ Tym autorskim terminem określał rządy ludzi nastawionych wyłącznie na realizację ambicji własnych i kierujący się rządem zaszczytów.

Rok	Wybory	Frekwencja w I turze	Frekwencja w II turze
2005	Wybory prezydenckie	49,74%	50,99%
2007	Wybory parlamentarne	53,88%	–
2009	Wybory do Parlamentu Europejskiego	24,53%	–
2010	Wybory prezydenckie	54,94%	55,31%
2011	Wybory parlamentarne	48,92%	–
2014	Wybory do Parlamentu Europejskiego	23,83%	–
2015	Wybory prezydenckie	48,96% ^[1]	55,34% ^[2]
2015	Wybory parlamentarne	50,92%	–
2019	Wybory do Parlamentu Europejskiego	45,68% ^[6]	–

Sumując: w wyborach do parlamentu frekwencja oscyluje od 43,2% w 1991 r. do 53,88% w 2007 r. (wyjątkiem były – mające charakter plebiscytu wybory 1989 r. – w których frekwencja wyniosła 62,7%); w wyborach prezydenckich od 48,96% w 2015 r. do 64,7% w 1995 r.; do Parlamentu Europejskiego od 20,87% w 2004 r. (czyli w 1. wyborach, w których obywatele polscy mieli prawa wyborcze) do 45,68% w 2019 r., w referendum najliczniej głosowano w „akcesyjnym” w 2013 r. – 58,85% na drugim biegunie sytuuje się referendum z 2015 r. z frekwencją 7,8%, w referendum konstytucyjnym uczestniczyło 42,86% uprawnionych. Polska demokracja realizowana poprzez udział w wyborach i referendach funkcjonuje więc bez zapewnienia kworum, podstawowe decyzje podejmuje mniejszość uprawnionych do głosowania obywateli.

Wielka Brytania:

2017	68,7%
2015	66,1%
2010	65,1%
2005	61,4%

2001	59,4%
1997	71,4%
1992	77,7%
1987	75,3%
1983	72,7%
1979	76%
1974 Oct	72,8%
1974 Feb	78,8%
1970	72%
1966	75,8%
1964	77,1%
1959	78,7%
1955	76,8%
1951	82,6%
1950	83,9%
1945	72,8%

Frekwencja w referendum w 2016 r. (tzw. Brexit) wyniosła 72,2%.