

Bartłomiej Nowotarski

ATAK HORYZONTALNY NA DEMOKRACJĘ

Dlaczego tak ważne było zapoznanie się, w pierwszym rozdziale książki, z koncepcją weto-aktorów i tym właśnie „częściowym reżimem” demokracji? Ponieważ cały mechanizm równowagi i odpowiedzialności władzy został zaprojektowany dla ochrony naszej wolności. Wolności, dla obrony której w ogóle demokracja, jaki pisałem na wstępie tego rozdziału, w ogóle została pomyślana. Jednak, raz na kilka lat, wrzucona kartka do urny wyborczej nie wystarcza. Widzieliśmy już, częściowo, jak wertykalna odpowiedzialność *ex post* władzy jest niedoskonała. Albo nawet zbyt często zanika, bo nie rozliczamy rządzących, lecz kierujemy się głosowaniem ideologicznym, międzypokoleniową rutyną, albo głosowaniem przyszłościowym. Tak, czy owak, pomiędzy wyborami obywatele zawsze potrzebowali mechanizmu, który ich w porę, po pierwsze, ostrzeże, po drugie, obroni przed nadużyciami władzy i jej urzędników. Ten mechanizm musi być jak zegar z budzikiem, który nakręcany jest przez nas w momencie aktu wyborczego. Potem ma chodzić równomiernie i ładnie tykać. A gdy zadzwoni, to my obywatele musimy pamiętać kiedy i dlaczego. Ujawnienie takiej informacji da nam wiedzę dobrą do skorzystania z niej w dniu kolejnego głosowania. Niestety, zbyt często upływ czasu łagodzi nasze krytyczne oceny. Mechanizm, zatem powinien już karać pomiędzy wyborami, w respekcie do adekwatności kary. Oznacza to, że mechanizm horyzontalny równowagi i odpowiedzialności władzy powinien być nie tylko jak zegar z budzikiem, ale także z młotkiem czy innym karzącym narzędziem.

Horyzontalny mechanizm *checks and balances* to weto-aktorzy, którzy stanowią instytucje państwowe (mogą też stanowić samorządowe na tamtym szczeblu), niezbędni są, w procesie decyzyjnym (legislacyjnym) państwa, ponieważ ich rola polega na wyrażaniu zgody, lub nie na dalsze procedowanie nad określona sprawą. Mają ten potencjał, albowiem dysponują różnymi kategoriami weta, no i często różnią się w poglądach między sobą. Istnienie tej różnicy w opcjach jest warunkiem

funkcjonowania mechanizmu horyzontalnego. Owszem, różnice zdań mogą czasem nie występować, ale nie może być to stan permanentny, ponieważ wtedy cały mechanizm ulega wyzerowaniu.

Erozja demokracji w systemie prezydenckim: *Republica Roma*, Argentyna, Rosja

Guillermo O'Donnell, jeden z najślynniejszych światowej klasy politologów, to pod jego lupę trafiła Argentyna. Nic dziwnego, O'Donnell sam był Argentyńczykiem i bolało go to, co działo się zbyt często z jego Ojczyzną. Prócz zwykłego braku respektu dla praw obywatelskich interesowało go szczególnie jeszcze inne zjawisko. Przyglądał mu się szczególnie wnikliwie, aż ogłosił, naśladując Karola Darwina, że odkrył nowy politologiczny gatunek – „delegatywną demokrację”.¹ Jej, z grubsza biorąc, istotą jest to, że ktokolwiek wygrywa prezydenckie demokratyczne wybory uważa, iż posiada tytuł do sprawowania rządów w sposób całkowicie zawisły od swojej woli. Zwycięzcę w sprawowaniu urzędu ograniczają wyłącznie twarde fakty istniejących relacji, wpływów oraz czas kadencji prawem naznaczony. Rządzący chętnie odwołuje się do koncepcji uosabiania przez niego woli całego narodu lub społeczeństwa, a powściągający go parlament, władzę sądowniczą czy wolną prasę uważa, w najlepszym razie, za zbyt dużą dokuczliwość. Kwestionuje zatem, choć z reguły niepublicznie, lecz w działaniu, monteskiuszowski rozdział i równowagę władz, a więc akcent horyzontalnej odpowiedzialności władzy wykonawczej. Model jest „zero-jedynkowy”, wysoce indywidualistyczny i większościowy (*majoritarian*), bo wtedy właśnie taka silna legitymacja do władzy daje uzasadnienie do całkowitego, w trakcie trwania kadencji, delegowania swoich praw przez wyborców na rzecz „delegowanego”. Od wyborców oczekuje się, że po akcie wyborczym będą pasywni. Jest prawie tak, jakby wybrana w wyborach władza przeradzała się w hobbesowskiego potwora Lewiatana.

Na pierwszy rzut oka, „delegatywna demokracja” zachowuje element wertykalnej odpowiedzialności władzy, a nawet go wyostreza. Wszak taki prezydent, biorąc wszystko na siebie, podlega krytyce i ma opozycję, zatem może z powodzeniem przegrać kolejne wybory. Inaczej jest z odpowiedzialnością horyzontalną. Tu zgromadzeni, pod postacią państwowych instytucji, weto-aktorzy

¹ G. O'Donnell, *Delegative Democracy*, „Journal of Democracy” 1994, vol. 5, no. 1, s.55–69. Polskie wydanie: *Demokracja delegatywna*, „Res Publica Nowa” 1997, nr 4.

podlegają manipulacji i próbom zdominowania przez władzę wykonawczą. I na tym jednak paradygmat O'Donnella poprzestaje. Tymczasem, zdominowanie przez głowę państwa podmiotów ułożenia horyzontalnego może nie być bez wpływu na jej sytuację na rynku wyborczym. Ale jak już nie długo zobaczymy, droga do dominacji w wyborach poprzez dławienie niezależności organów horyzontalnych jest trudniejsza i bardziej niepewna, niż odwrotna, czyli prowadząca od dominacji wyborczej do dominacji nad horyzontalnymi instytucjami.

Gdzie Rzym, gdzie Krym, gdzie Argentyna i Rosja? A jednak. „Delegatywna demokracja” nie została przez O'Donnella wymyślona, a tylko odkryta, zatem jej znamiona mogły istnieć w różnych epokach. I istniały.

Repubblica Roma

A jednak wszystkie drogi wiodą z Rzymu, nie do Rzymu. *Imperator Caesar Augustus*, czyli cesarz Oktawian August, władzy swojej oczywiście nie zawdzięczał powszechnym wyborom, lecz sukcesowi w morderczej wojnie domowej, która zalała Rzym po śmierci Juliusza Cezara. Współcześni zwracali się do niego „imperator”, albo po nazwisku Cezar, które przysługiwało mu jako przybranemu synowi Gajusza Julisza. On sam konsekwentnie odrzucał zwrot „Dominus” – Pan, bo jak sam twierdził rządzi ludźmi wolnymi, nie niewolnikami. A miało to znaczenie, ponieważ nie mógł znieść tradycyjnych republikańskich instytucji: senatu, zgromadzenia, konsulów oraz rocznej kadencji rzymskich urzędników. A były to niewątpliwie organy tamtejszego horyzontalnego mechanizmu równowagi i odpowiedzialności władz. Gdy w styczniu 27 roku stanął przed senatem, stwierdził wprost, że przywrócił republikę. Ni mniej, ni więcej, biorąc wszystko stosowną miarą, Boski August stał się głową państwa w systemie rozdziału władz, na wzór dzisiejszego systemu prezydenckiego. Ani on, ani jego następcy nie nosili insygniów władzy, nie odbywali ceremonii koronacyjnych. Rzym nazywali republiką, której 16 stycznia August formalnie się podporządkował. A jednak coś w tej opowieści jest nie tak. Wszak historycy, datę tę (generalnie cały styczeń), uznają za początek rzymskiego cesarstwa. Dlaczego? Ponieważ to wtedy właśnie, stare instytucje republiki stały się zasadniczo fasadowe. August znał siłę pozorów i kreowania fikcji wżyciu politycznym. Zresztą, nie on pierwszy i nie on ostatni.

16 stycznia roku 27, na posiedzeniu senatu doszło do podziału zwierzchnictwa nad rzymskimi prowincjami. Wśród nich były te spokojne, leżące w środku imperium oraz te narażone na ciągłe walki. Nie był to jeszcze okres *Paxis Romanorum*, więc Egipt, Galia zaalpejska, Iliria, część Hiszpanii, Syria nie były bezpiecznymi prowincjami. Za nic na świecie senat nie chciał brać na siebie za nie odpowiedzialności. Na wniosek senatora Munacjusza Plankusa oddał je więc łatwo pod zwierzchnictwo imperatora. No i August zwierzchnictwo to łaskawie przejął. Zadowolony senat nadał mu dumny tytuł „Augustus”, a ponieważ w miesiącu *Sextilis*, dzisiejszym sierpniu, August miał rozpocząć swój pierwszy konsulat, do dziś, jak wiadomo, większość narodów tak nazywa ten miesiąc. No, a gdzie był prawdziwy hak tej rozgrywki o zwierzchnictwo nad różnymi prowincjami? W tym, że, w przeciwieństwie do tych, które pozostawił sobie senat, stacjonowały legiony i one to dostały się w ręce Augusta. Zaczął się prawdziwy koniec republiki, tak jak dziś „delegatywna demokracja” może oznaczać koniec demokracji. Choć sam O'Donnell uważał, że nie musi.

Argentyna

Prezydenta Juána Perona pamięta się dziś bardziej z powodu piosenkarki Madonny, autora Andrew Lloyd Webbera i wspaniałego wodewilu *Evita*. Co najmniej dwa pokolenia nuciły słynną arię *Don't cry for me Argentina*, którą Madonna wyśpiewała z balkonu prezydenckiego pałacu Casa Rosada. A wszystko zaczęło się w 1946 roku, utrwaliło zaś wraz z nowelizacją argentyńskiej konstytucji w 1949. Wtedy to zaczął się, trwający do dziś, okres ataków władzy wykonawczej na najpoważniejszego weto-aktora systemu horyzontalnego równowagi i odpowiedzialności władzy – niezależną władzę sądową. Kongres argentyński otrzymał uprawnienia do nadzwyczajnego usuwania sędziów, w drodze tzw. *impeachmentu*. Generalnie, do 1946 roku, sędziowie Sądu Najwyższego odchodzili wyłącznie z przyczyn naturalnych: śmierci, emerytury lub rezygnacji. Tymczasem Peron zaczął właśnie wprowadzać reformę rolną uwłaszczającą dzierżawców, kosztem właścicieli wielkich ziemskich majątków. Mógł być raczej pewny, że konserwatywni sędziowie uznają jego zmiany za niekonstytucyjne. No to ich usunął. Zresztą z pełną hipokryzją to uzasadniając. Jego przemówienie było pełne sloganów o sprawiedliwości, która powinna być dynamiczna, nie zaś statyczna, o konieczności wyczuwania przez sędziów przyszłości narodu i jego

potrzeb. Odtąd, tak miała wyglądać interpretacja sędziowskiej niezależności.² Prawdą jednak jest też i to, że sędziowie i tak byli w oczach społeczeństwa wystarczająco skompromitowani z powodu nie reagowania na ewidentne oszustwa wyborcze władzy, trwające od pierwszego wojskowego puczu roku 1930. Wkrótce też miała utrwalić się ta złowroga rutyna. Od czasów Perona, na 65 sędziów zaledwie 5 odeszło z przyczyn naturalnych. Kolejne, od 1958 roku, junty wojskowe nawet nie bawiły się w jakieś oskarżenia przed parlamentem tylko po prostu sędziów usuwały na mocy dekretów. Sędziowie jeszcze często, do 2006 roku włącznie, sami rezygnowali, ale z własnej woli 18 razy, zaś pod presją władzy wykonawczej aż 20 razy. Oczywiście usuwanie jednych sędziów musiało oznaczać nominację innych, tych bardziej zbliżonych do elit władzy. Przed Peronem, średnio nominowano nowych sędziów raz na 2 lata, po nim, raz na 11 miesięcy. Co oznaczało skrócenie czasu pełnienia ich funkcji dwukrotnie, średnio z 12 do 6 lat. Od 1946 roku prawie każdy rząd manipulował składem argentyńskiego Sądu Najwyższego. Tylko prezydent de la Rúa (1999-2001), z Unii Radykalnej, tego nie uczynił. Między rokiem 1966, a 1989 usuwano całe sędziowskie składy. Dopiero, znany już nam, Carlos Menem zadowolił się tylko powiększeniem składu Sądu Najwyższego, tak aby nowe jego nominacje dały mu przychylną większość. Ale w latach 2001-2003, jego partyjny rywal, prezydent Eduardo Duhalde doprowadził do usunięcia popleczników Menema z Sądu. I tak rozpoczęła się „era Kirchnera”, do której rozpocząłem esej o Argentynie. Rozpoczęła się *impeachmentem* jednego, oraz przymusową rezygnacją czterech innych sędziów.

Dziedzictwo Perona zaczęło ważyć na słabej jakościowo argentyńskiej demokracji, także z innego powodu. Peron był typem autokraty, który w ogóle nie miał ochoty tolerować jakichś weto-aktorów. Tak więc dał przykład ataku także na inną część horyzontalnego mechanizmu odpowiedzialności władzy, na finanse państwa i Bank Centralny. Bank ten powstał jako niezależny podmiot jeszcze w 1935 roku. A w 1946 roku jego niezależność się skończyła – został podporządkowany ministrowi gospodarki. Emisje pieniędzy na pokrycie państwowego deficytu zaczęły dobijać gospodarkę kreując permanentną inflację. Nawet liderzy junty wojskowej z lat 1955-58: Lonardi i Aramburu wiedzieli, że muszą ten stan odwrócić i znów sprywatyzować banki i uniezależnić ten Centralny. Udało się to zaledwie na krótko. Wraz z przyjściem Menema do władzy zaczęło się na powrót manipulowanie jego depozytami, w tym ich zamrażanie.

² Zob. np. A. P. Lastra, *Historia Política de la Corte (1930-1990)*, Buenos Aires, Vilela 2001. Także: A. A. Gállo, L. J. Aston, *Argentina's Abandonment of the Rule of Law and Its Aftermath*, "Journal of Law and Policy" 2008, vol. 26, no. 153, s. 153-182, oraz tychże: *Electoral Fraud, The Rise of Peron, and Demise of Checks and Balances in Argentina*, 2007, http://colorado.edu/ibs/EB/alston/pubs/Electoral_Fraud_9-6-07.pdf.

Konstytucjonalizm, jako taki, nigdy nie był silną stroną argentyńskiej demokracji. Zmiany konstytucji w 1949, 1957, 1973 oraz 1994 roku zawsze raczej miały na celu osłabianie mechanizmów *checks and balances* lub powiększanie, albo utrwalanie silnej pozycji prezydentów. Ostatnia zmiana przyniosła ze sobą potwierdzenie chorej polityki dekretów oraz *de facto* zezwolenie dla Menema na kandydowanie na urząd prezydencki na kolejną kadencję. Słynny w świecie *Olivos Pact*, zawarty w tym celu pomiędzy Menemem a jego poprzednikiem Raulem Alfonsinem, przeszedł do historii politycznych kompromitacji.

W 2003 roku nastąpiła era peronisty, Nestora Kirchnera (wygrał mając zaledwie 22 proc. poparcia).³ Był to typowy autokrata i populistą. Po objęciu władzy zgodził się bez specjalnego gospodarczego uzasadnienia na znaczącą podwyżkę płacy minimalnej. To Kirchner właśnie rozwinął system, który określamy w tej książce mianem nadprezydencjalizmu, głównie z powodu wykorzystywania możliwości do używania dekretów (wydawał ich średnio 4.3 miesięcznie) i próbie zmiany konstytucji zezwalającej na reelekcję. Oczywiście starał się też zniweczyć pozycje organów mechanizmu horyzontalnego odpowiedzialności władzy, a były nimi:

1. **Kongres.** W sukurs Kirchnerowi przyszły bardzo nieudane rządy, opozycyjnej wobec peronistycznej Partii Sprawiedliwości, Unii Obywatelsko-Radykalnej oraz prezydenta Fernando de la Rúi, w latach kryzysu gospodarczego 2000-2002. Wskutek czego w 2007 roku opozycja objęła zaledwie 11.6 proc. mandatów w Kongresie. Podzielona na trzy partie pozostanie słaba na wiele lat. Skorzysta z tego też żona Kirchnera Cristina Fernandez, gdy zostanie prezydentem Argentyny. Nie dość, że utrwalił się system partii dominującej (peronistów) to prezydent uzyskał także prawo do jednoosobowych decyzji w sprawach budżetu państwa i negocjacji spłaty długu zagranicznego. Grał wyraźnie na podziałach w Kongresie, zmierzając do obniżenia jego rangi na rzecz władzy wykonawczej.
2. **Władza sądownicza** – proces opanowywania władzy sądowniczej był stopniowy. Najpierw Kirchner mianował dziewięciu sędziów Sądu Najwyższego. Później czterech zdymisjonowano, a trzech zmuszono do rezygnacji (grudzień 2003).

³ Zob. też B. Nowotarski, *Jak budować a jak burzyć demokrację. Studia nad konsolidacją nowych demokracji w X i XXI wieku*, Warszawa 2012, s. 54-56, oraz: S. Levitsky, M. V. Murillo, *Argentina: From Kirchner to Kirschner*, „Journal of Democracy” 2008, vol. 19, no. 2, s. 16-30.

Najbardziej niezależnego, Antonio Boggiano, Senat odwołał dopiero we wrześniu 2005 roku. Dało to Kirchnerowi ostateczną przewagę w Sądzie Najwyższym. Na koniec prezydent uzyskał prawo do mianowania 2/3 składów wszystkich sądów wyższych instancji w kraju oraz osłabił pozycję rady magistratów (stanowiących bazę dla sędziów przysięgłych).

3. **Władze prowincji** – przez zmianę systemu podatkowego – tzw. zasady koopartycji, zgodnie z którą część podatków automatycznie dystrybuowanych było w regionach – Kirchner podporządkował sobie politycznie gubernatorów. Kiedy wpływy z podatków spadły z 39 do 34 proc., pięciu z sześciu gubernatorów podjęło natychmiast ścisłą współpracę z Kirchnerem.

Kirchner, nie tylko nie budował silnych demokratycznych instytucji, a jak już była mowa, są one wyjątkową piętą achillesową Argentyny, to wręcz przeciwnie, stale, te horyzontalnie rozpostarte, osłabiał. Zgodnie z założeniem teoretycznym „delegatywnej demokracji” są one zbędnym balastem dla populistycznych, zrodzonych w okresach kryzysów wodzów-prezydentów.

Przy słabości większości instytucji wystarczyło, że Kirchner ostrze swojej aktywności skierował przeciw parlamentowi i władzy sądowniczej. Kongres był słabo implementowany, dysponował słabymi służbami eksperckimi, system komisji był niedorozwinięty. To oczywiście związane było z eksportowaniem legislacji w ręce prezydentów i ich dekrety, stanów nadzwyczajnych itp. Zresztą lata junty wojskowej zrobiły też swoje. Indeksy siły argentyńskiego Kongresu są na poziomie kongresów Gwatemali, Hondurasu czy Peru. Dużo niżej niż Urugwaju, Chile, Brazylii.⁴

Temu, że kolejny prezydent Argentyny próbował sobie podporządkować niezawisłość i niezależność sędziów, głównie tych z Sądu Najwyższego, nikt się specjalnie nie dziwi. Robiła to junta, robili to zawsze i inni. Są i tego, niestety, oplakane efekty. W aspekcie niezależności sędziowskiej Argentyna ląduje na dopiero, 13 miejscu na 18 państw Ameryki Łacińskiej.⁵ Związane to jest, głównie, z polityką, wbrew ustawom, usuwania sędziów przed wiekiem emerytalnym z funkcji. Gretchen Helmke, badając orzeczenia sądów najwyższych Ameryki Łacińskiej, ze szczególną koncentracją na

⁴ Zob. np. E. Stein i in, *The Politics of Politics: Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report*, Cambridge 2006, s. 55.

⁵ Tamże, s. 88

Argentynie doszła do sekwencji wniosków na temat tamtejszej władzy sądowniczej.⁶ Po pierwsze, zaistniał istotny rozdział między formalnymi a nieformalnymi instytucjami. Obawa sędziów przed utratą urzędu (*insecure tenure*) wyzwoliła „strategię obronną” polegającą na popieraniu władzy wykonawczej w orzeczeniach. Po drugie, „strategia obronna” sędziów (*strategic defection*) polegała na wspieraniu nie rządów, które ich nominowały na funkcje, lecz rządy przyszłe, mogące ich tych urzędów pozbawić, albo w ogóle te posiadające w swoich rękach decyzje odnoszące się do dalszej kariery sędziów. Ta ostatnia kwestia okazała się szczególnie niebezpieczna w systemach partii dominującej.

Koncentracja sędziów na rzeczach istotnych dla nadchodzących rządów stała się zresztą dla Helmke wnioskiem dominującym, mimo że – jak stwierdziła – w ciągu pięćdziesięcioletniej historii Argentyny tylko 8 razy dokonywano czystek w pełnym składzie Sądu Najwyższego. Helmke winą za to obarczyła nagminne łamanie mechanizmów separacji i równoważenia władz. Głównie w wersji horyzontalnej. Sędziowie poddawani byli presji głównie ze strony władzy wykonawczej. A presja przybierała różne formy: od zwykłego indywidualnego *impeachmentu*, po dymisje całych składów, fizyczne zagrożenia, a nawet zabójstwa. Helmke wyliczyła, że w porównaniu ze stabilnością urzędów sędziowskich w USA przeciętny sędzia sprawował w Argentynie swój urząd trzy razy krócej (16,3 lat do 5,6 lat).

Uderzenie w niezależność Sądu Najwyższego można uznać za swoistą uwerturę do łamania horyzontalnego oraz wertykalnego mechanizmu równowagi i odpowiedzialności władzy w historii Argentyny. Ponieważ to decydowało o jego bierności w ocenie niekonstytucyjności poszczególnych aktów prezydentów, takich jak podporządkowywanie sobie banków, wydawanie dekretów „z powodu pilnej potrzeby” czy ogłaszanie stanów wyjątkowych, w tym gospodarczych, często zresztą bez podstaw. Innymi słowy to władza sądownicza Argentyny przyczyniła się do tak dużej władzy legislacyjnej, oraz oczywiście i nominacyjno-dymisyjnej tamtejszych prezydentów. A to dlatego, że właśnie takimi „pilnymi” dekretami, łączonymi z deklaracją stanów nadzwyczajnych z reguły dokonywano różnych nominacji lub dymisji. Teraz postaram się pokazać właśnie jak władza

⁶ G. Helmke, *Judicial Decision – Making and Strategic Defection: Court – Executive Relations in Argentina, 1976–1995*, Paper prepared at the Conference on the Scientific Study of Judicial Politics, Texas University, October 21–23, 1999; też, *The Logic of Strategic Defection: Insecure and Judicial Decision – Making in Argentina Under Dictatorship and Democracy*, Paper prepared for Constitutional Courts Conference, Washington, 1–3.11. 2001; też, *Courts under Constraints*, Cambridge 2004.

nominacyjno-dymisyjna, zbudowana na bazie proaktywnej władzy legislacyjnej, może służyć rozmontowywaniu niezależności horyzontalnych organów *checks and balances*.

Nowa konstytucja z 1994 roku zalegalizowała procedurę dekretów „pilnej konieczności” (*decretos de necesidad y urgencia*), tak szeroko stosowaną przez prezydenta Menema. Jednocześnie jednak wyraźnie zaznaczyła warunki korzystania z nich przez prezydentów. Po pierwsze wtedy, gdy nadzwyczajne okoliczności nie pozwalają na skorzystanie z normalnej drogi legislacyjnej. Po drugie, dekret taki musi być podpisany przez wszystkich ministrów, z szefem gabinetu (nowa instytucja, która miała równoważyć władzę prezydenta, ale nie równoważy) na czele. Po trzecie, nie mogą one regulować prawa karnego, wyborczego oraz podatkowego. Po czwarte, w ciągu dziesięciu dni muszą być skierowane do obu izb Kongresu celem dalszego procedowania (art. 93 konstytucji). Dalszy sposób procedowania nie został jednak uzgodniony aż do 2006 roku. Tu jednak skończyły się obostrzenia. Albowiem odrzucenie dekretu wymaga bezwzględnej większości obu izb, czyli wystarczy, że zostanie poparty zwykłą większością głosów w jednej izbie, aby utrzymał się w mocy. Co więcej, nie określono czasu, w jakim Kongres dekretem ma się zająć, a zatem brak akcji z jego strony oznacza obowiązywanie dekretu. Tym dłużej, im szybciej został wydany po zakończeniu sesji legislatywy. Gdy wszystko dzieje się w okresie, ogłaszanych przez Kongres stanów nadzwyczajnych, oznacza to kompletną dyskrejonalność prezydentów. Także, ponieważ stan taki bywał czasem ogłaszany na wyrost, a dekrety działały również po jego zakończeniu. Dodatkowo Sąd Najwyższy uznał, że jedynym kontrolerem zasadności dekretów jest, zgodnie z konstytucją, legislatura wyłączając się tym samym z badania ich konstytucyjności (poza tym czy nie dotyczą zakazanego dla nich obszaru kodyfikacji np. prawa wyborczego).⁷ Zresztą, w Argentynie cały czas trwała dyskusja czy, w związku z rozdziałem władz, sądy mogą wypowiadać się na temat nadzwyczajnych okoliczności ich wydawania. No i władza wykonawcza spór taki wygrywała (podobnie na Filipinach czy w Korei Południowej). Zaś ogłaszanie przez Kongres stanu wyjątkowego (a można np. w gospodarce, względem sytuacji społecznej czy sanitarnej) dyskusje takie w ogóle eliminowało. Dyskrejonalna władza prezydentów, szczególnie w kwestii kreowania i używania finansów publicznych (tak, jak pisałem, Kirchner podporządkował sobie prowincje zmianą polityki koopartycji), okazała się w ten sposób faktem.⁸ W ten sposób Menem przeprowadził

⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN], 17/12/1997.

⁸ Por. S. Rose-Ackerman, D. Desierto, N. Volosin, *Leveraging Presidential Power: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines*, “Faculty Scholarship Series” 2010, Paper 31, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/31.

swoje reformy budżetowe i prywatyzacyjne a Cristina Fernández, w 2008 roku, zadekretowała powiększenie budżetu państwa o prawie 12 mld dolarów i wprowadziła dodatkowe podatki. Dekretami też dysponowane są tajne fundusze na służby specjalne państwa. W ten sposób dekrety „pilnej konieczności” wraz z ogłaszaniem stanów nadzwyczajnych stały się popularną ścieżką legislacyjną w Argentynie, wzmacniając jednocześnie władzę prezydentów, kreując wprost nadprezydencjalizm (podobnie np. na Filipinach czy w Korei Południowej). A dodatkowo, także w oparciu o większość rządzącą, zdegradowało parlament w jego roli istotnego weto-aktora w horyzontalnym oraz wertykalnym systemie *checks and balances*.

Poczynania Kongresu miały oznaczać realizację funkcji kontrolnej względem egzekutywy zawsze raczej funkcję tę osłabiały, nawet u innych organów specjalnie powołanych do kontroli. Tamtejsza izba kontroli finansów została zobowiązana przez Kongres do współpracy z bikameralną komisją kongresową, ta zaś z reguły nie była gotowa na czas ze swoimi raportami. Z kolei, w 2001 roku Kongres powołał komisję do nadzoru nad tajnymi budżetami, która nie zebrała się do 2004 roku, a potem w ogóle nie zajmowała się tym aspektem.

Argentyńskie *decretismo* wpływa też znacząco na pokaźną władzę nominacyjno-dymisyjną prezydentów. Nie idzie mi tu jednak o obszar administracji tradycyjnie podporządkowany prezydentom w systemie prezydenckim, choć i tu władza ta jest silniejsza od, przykładowo, prezydenta USA, który mianowania dokonuje za zgodą Senatu (prezydenci Argentyny zgody takiej mieć nie muszą). Stąd nepotyzm i partyjne nadania są na porządku dziennym. Idzie o wpływ głowy państwa na obsadę organów horyzontalnego (tudzież wertykalnego) mechanizmu odpowiedzialności władzy.

Większość nominacji w tych mechanizmach formalnie wymaga zgody argentyńskiego Senatu, opiera się na kadencyjności, a dymisja uzależniona jest od zgody kongresowych komisji. W praktyce jednak to nie działa.

Bank Centralny, prezydenci nigdy tu nie ukrywali swoich oczekiwań co do lojalności bankowego zarządu. Stąd, z reguły, oczekiwali od nich dyspozycyjności, w przeciwnym razie zarządy same, pod polityczną presją, składały dymisje. Od 1990 roku, żaden prezes Banku nie dotrwał do końca swojej 6. letniej kadencji. Zmiany prezydentów tylko w dwóch przypadkach nie pociągnęły za sobą zmian w zarządach Banku. W ten sposób zawsze otwierała się furtka do nominacji nowych bez konieczności uzyskania zgody Senatu, co prezydenci uzasadniali kooptacją

dokonywana w trakcie kadencji albo dokonywano tego poza sesjami parlamentu. Jak już pisałem, sądy takimi sprawami, ze względu na rozdział władz, z reguły się nie zajmowały. Podobnie procedowano w prywatnej **Agencji Emerytalnej**, **Agencji Dochodów** (podatkowych) czy **Krajowej Administracji Bezpieczeństwa Socjalnego**, gdzie, w tej ostatniej, urząd prezydenta, dekretem, nawet przyjął jej statut. Nominacje na dyrektorów tych agencji obeszły zgodę Senatu. Większość **agencji regulacyjnych** (np. nadzorujących fundusze pochodzące z prywatyzacji) powoływanych była drogą dekretów, nie wymagających także zgody Senatu. Metoda usuwania mało lojalnego kierownictwa i nominowania nowego przed końcem kadencji i tu była powszechnie praktykowana.

Nowa konstytucja, dla zapewnienia niezależności sędziów sądów powszechnych, wprowadziła instytucję **Rady Sądownictwa**, której zadaniem było selekcionowanie kandydatów na sędziów przed zgodą Senatu oraz prezydencką nominacją, a także miała ona uczestniczyć w procedurze *impeachmentu* wobec zdyskredytowanych sędziów. Jej pierwotny skład liczył 20 członków wybieranych z pluralistycznego klucza, gdzie polityczna, parlamentarna delegacja ograniczała się do mniejszości 45 proc. składu Rady. Jednak pod rządami Kirchnera, w 2006 roku, znowelizowano akt powołujący Radę i zredukowano ilość jej członków do 13, zwiększając jednocześnie pulę polityczną do 54 proc., umożliwiając tym samym kontrolowanie procesu nominacji i dymisji sędziów przez władzę egzekutywą, gdy ta posiada w Kongresie swoją większość rządzącą. A to sytuacja permanentna w Argentynie.

Według konstytucji z 1994 roku **Prokurator Generalny** miał być organem niezależnym, w oparciu o niezależny budżet i kompetencje. Ale i tu Kirchner nie miał większego problemu z uzyskaniem zgody Senatu. W 2004 roku mianował na to stanowisko zaprzyjaźnionego prawnika, Estebana Righi, który bronił go w sądzie przed zarzutem nieudokumentowanego wzbogacenia się, jeszcze w czasie pełnienia przez Kirchnera urzędu gubernatora prowincji Santa Cruz.

Generalna Izba Kontroli Finansów (państwa), na papierze wszystko wygląda w porządku. Po trzech jej członków desygnują obie izby Kongresu, a przewodniczenie, konstytucyjnie, należy do przedstawiciela opozycji. Wszyscy członkowie muszą manifestować się profesjonalną wiedzą i mają być powoływani na 8. letnią kadencję (art. 85 konstytucji). Pierwszy już zgrzyt dotyczył braku przepisów implementacyjnych, do których uchwalenia, mocą konstytucji, został zobowiązany parlament. Nie uczynił tego. Zatem Izba działała na mocy regulacji z 1992 kompletnie nie pasujących do założeń konstytucyjnych. I choć przewodniczenie było w rękach opozycji, to

obowiązywała w głosowaniu reguła większości, dająca preferencję nominatom partii większościowej, wobec czego przewodniczący pozostawał bezradny. Dodatkowo, Kongres w ogóle nigdy nie miał zamiaru respektować kryterium profesjonalnego w doborze członków Izby. A trzeba też pamiętać, że jego kompozycja zmienia się co dwa lata, zatem ustanowienie kadencyjności stało w sprzeczności z partyjnym kluczem doboru kandydatów. Nie trudno się domyśleć, która z racji przeważała. W ten to sposób kolejnemu weto-aktorowi horyzontalnego mechanizmu odpowiedzialności władzy wyrwano trzonowe zęby i podporządkowano polityce partii większościowej.

Biuro Antykorupcyjne. Biuro, to jeden z nielicznych argentyńskich organów systemu *checks and balances*, który zaczął odnosić sukcesy w ściganiu i prewencji antykorupcyjnej w obszarze odnoszącym się do finansów publicznych. Ich 58 proc. dochodzeń skończyło się oskarżeniem przed sądami. Jednak właściwość kompetencyjna, założonego w 1999 roku, Biura nie sięgała już sfery rządowej. Zostało ono bowiem podporządkowane ministrowi sprawiedliwości, a jego szef, z rekomendacji tego ministra, był i jest powoływany przez prezydenta. Brak tu jednak chroniącej go kadencyjności urzędu, zatem każda zmiana prezydenta zwiastowała zmianę na pozycji dyrektora Biura. Dodatkowo, tylko do 2008 roku tolerowano fakt, że każdy z funkcjonariuszy Biura mógł zainicjować samodzielnie dochodzenie i śledztwo. Za Kirchnera napisano nowy regulamin organizacyjny Biura stanowiący, że tylko jego szef może takie inicjatywy podejmować. Tak więc, stanowiło to inspirację do ręcznego sterowania Biurem przez prezydenta, za pośrednictwem ministra sprawiedliwości.

Rzecznik Praw Obywatelskich, urząd ten otrzymał w 1994 roku konstytucyjny status. Powoływany i odwoływany jest przez obie, z osobna, izby Kongresu kwalifikowaną większością 2/3 posłów, na 5. letnią kadencję. Tradycyjnie chronić ma prawa obywatelskie przed omnipotencją państwa i jego urzędników. Ma sądową legitymację do prowadzenia spraw. Może także inicjować reformy. Jego skuteczność, jak na argentyńskie warunki, okazała się dość imponująca, bo wyniosła prawie 78 proc. Urząd ten uparcie promował instytucję „wysłuchań publicznych”, w których mogli występować wszyscy zainteresowani, czyli ci, których jakakolwiek sprawa mogła w najmniejszym stopniu dotyczyć.⁹ Problem jednak w tym, że urzędy tego typu nie mają kompetencji decyzyjnych. *De facto* zatem samodzielnie nie są weto-aktorami horyzontalnego mechanizmu odpowiedzialności

⁹ Zob. Defensor de Pueblo de la Nación, Informes de actuaciones, Datos estadísticos, Total general, 2007, <http://www.defensor.gov.ar/informes/estad01-sp.htm>.

władzy. Mogą tylko naciskać i nagłaśniać, ale to przedstawiciele samej władzy: prawodawczej, wykonawczej czy sędowniczej podejmują w ostateczności decyzje. Tak więc raczej różnych rzeczników praw obywatelskich powinno się raczej zaliczać do grona „pasterskich psów”, których rolą jest szczekać i dawać sygnały o pojawiających się zagrożeniach. Albowiem organy te nie mają odpowiedniej mocy transakcyjnej właściwej dla weto-aktorów czy weto-graczy. Nie dysponują, mówiąc prosto, wetem, które zmusza do podejmowania dialogu. Tak długo, jak rzecznik takiego prawa weta posiadać nie będzie jego zgoda, lub nie, nie może ważyć w procesie decyzyjnym państwa. I właśnie dlatego nie można było dostrzec, w Argentynie, specjalnych manipulacji, ze strony władzy, tym urzędem.

Rosja

„Delegatywna demokracja” nie doznała geograficznych ograniczeń. Choroba rozprzestrzeniła się także w dalekiej Azji i dotarła, między innymi do Korei Południowej.¹⁰ Trafiała też na obszar krajów postkomunistycznych Europy Wschodniej, do Rosji czy Ukrainy.

Dziedzictwo historyczne oraz głęboki gospodarczy kryzys ułatwiły prezydentom Borysowi Jelcynowi, później Władimirowi Putinowi uczynić z Rosji „delegatywną demokrację”¹¹. W 1992 roku Jelcyn uruchomił drastyczne reformy powodujące wyraźny spadek stopy życiowej większości Rosjan. Wtedy zaostrzył się konflikt z konserwatystami z Kongresu Deputowanych Ludowych. Ci ostatni poczęli uchylać wiele praw, których celem było ograniczenie władzy Jelcyna. Prezydent reagował dekretemi. Nie tylko w sprawie gospodarki, ale także delegalizującymi konserwatywny Front Wyzwolenia Narodowego, co jednak Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z konstytucją. Wtedy Jelcyn, z kolei, zareagował dekretemi stawiającymi go ponad parlamentem. Kongres dalej próbował blokować większość reform prezydenta. A gdy, w odpowiedzi, 21 września 1993 roku, Jelcyn wydał dekret o stopniowych reformach konstytucyjnych, wzywający do rozwiązania parlamentu i oddania pełnej władzy głowie państwa, doszło do siłowej konfrontacji z Dumą. Na dodatek Jelcyn zawiesił

¹⁰ Zob. A. Croissant, *Legislative Powers, Veto Players, and the Emergence of Delegative Democracy: A Comparison of Presidentialism in the Philippines and South Korea*, „Democratization” 2003, vol. 10, no. 3, s. 68-98.

¹¹ P. Kubiak, *Delegative Democracy in Russia and Ukraine*, „Communist and Post-Communist Studies” 1994, vol. 27, no. 4, s. 423-441.

działania Trybunału Konstytucyjnego, zamknął redakcje gazet, narzucił czasową cenzurę i rozwiązał lokalne rady deputowanych, a w ich miejsce powołał mianowane przez siebie egzekutywy. Względem samorządu terytorialnego, jego niezależności, jako istotnego weto-aktora systemu, taka politykę Jelcyna kontynuował z powodzeniem Putin. Została ona okraszona wysokim poziomem zastosowania amalgamatu, an który składał się neopatrymonializm, klientelizm oraz patronaż. Kiedyś zobrazowałem to na przykładzie postsowieckiej Republiki Baszkirii i polityki zastosowanej przez Putina wobec tamtejszego satrapy prezydenckiego Murtaza Rachimowa.¹² Chodzi tu bowiem o prezydenta, który nie tylko ma formalnie przyznaną największą władzę, ale korzysta z niej na bazie relacji patronacko-klientelistycznej, według której dystrybuuje w sposób manipulacyjny państwowe zasoby. Chodzi także – dla jasności problemu – o relację prezydentów z członkami różnych elit politycznych czy gospodarczych, którzy w swoim zakresie kontrolują jakieś zasoby i mogą je wykorzystać do celów politycznych. Na przykład w stosunku do władz regionalnych, gdy są mianowane, zwierzchnik zawsze może je odwołać, jeśli są lokalnie demokratycznie wybrane (i oponują patronowi), uruchamia się środki dla politycznych przeciwników. Preparuje się sprawę przed sądem, używany bywa aparat bezpieczeństwa, a biznes i media zostają skrzyknięte na rzecz rywali niewygodnego polityka. Natomiast gdy stosunki patron–klient układają się po myśli patrona, do klienta płyną państwowe inwestycje (i nie tylko), pozwala mu się korumpować media, a nawet manipulować przy kolejnych wyborach. Putin, gdy wygrał reelekcję w 2004 roku, przeprowadził drugi etap regionalnych reform. Po wypadkach w Biesłanie nie spodziewał się już żadnego oporu społecznego na drodze koncentracji swojej władzy. Od teraz regionalni przywódcy przestali być wybierani w wyborach powszechnych, lecz mianowani i odwoływani przez prezydenta Rosji.

W ten sposób prezydent Rosji stanął u progu nadprezydencjalizmu, który został zadekretowany konstytucyjnie jeszcze w referendum w 1993 roku. A wszystko to, w przypadku Jelcyna, uczyniła głowa państwa w pełni uprzednio demokratycznie wybrana. W sytuacji braku instytucjonalizacji demokratycznej i słabości powszechnej partii politycznych. Znamienne jest to – co pokazały sondaże opinii publicznej – z jaką łatwością zaakceptowano stan „delegatywnej demokracji” w Rosji.

W Rosji, erozja demokracji przebiegała w obu „częściowych reżimach”, tak w ułożeniu horyzontalnym, jak i wertykalnym. Ponieważ, jak wkrótce zobaczymy, atak na mechanizm wertykalny jest dużo bardziej dewastujący, Rosja jako demokracja nie przetrwała. Być może gdyby chodziło tylko

¹² Zob. B. Nowotarski, *Jak budować...*, s. 291-294.

o nadprezydencjalizm i inwazję na parlament, niezależność sądownictwa (głównie konstytucyjnego), ograniczanie samorządów lokalnych, czyli osłabianie horyzontalnych weto-aktorów, jakaś forma hybrydy demokratyczno-autokratycznej by się ostała. Jak wieścił sam O'Donnell „delegatywna demokracja” może trwać. Tymczasem, na początku drugiej dekady XXI wieku Rosja wyglądała już jak Rzym Oktawiana Augusta. Organy porządku horyzontalnego, ale przede wszystkim instytucje związane z odpowiedzialnością wertykalną władzy wyglądały jak atrapy i były tylko fasadowe.¹³

Erozja demokracji w systemie parlamentarnym: Słowacja i Grecja

Dotychczasowe, dokonane przeze mnie, analizy pozwalają zakładać, że główne zagrożenia dla demokracji, i tu w systemie parlamentarnym, będą płynąć, po pierwsze, z nadmiernej koncentracji i dominacji władzy wykonawczej oraz, po drugie, z powodu słabości horyzontalnego mechanizmu równowagi i odpowiedzialności władzy. Tym bardziej, że system parlamentarny, jako taki, nie uwzględnia tego mechanizmu jako konstytutywny element ustroju. W definicji powiada się tylko o jednej społecznej legitymacji do władzy dla parlamentu, pochodzącego z powszechnych wyborów oraz o rządzie jako władzy wykonawczej istniejącej pod warunkiem posiadania przez niego zaufania parlamentu. I już tyle zdawało się dotychczas wystarczyć. A przecież nikt, nigdy nie krył, że model ten, w szczególności w sytuacji występowania rządów jednopartyjnych, kumuluje władzę w rękach większości rządzącej (wtedy jednej opcji politycznej). A tam, gdzie lider partii zostaje premierem, głównie w rządzie oraz nim samym. Dlatego przyjęło się, iż w tym właśnie reżimie nie parlament jest twórcą i kontrolerem agendy legislacyjnej (jak w modelu prezydenckim), lecz właśnie rząd. A wtedy to, ewentualna dyscyplina partyjna grzebie dodatkowo szanse na, jak się wyraził Monteskiusz, umiarkowaną, czyli dobrze zrównoważoną demokrację. Sprawa jednak nie jest taka prosta, ponieważ już w sytuacji rządu kolaicyjnego ta sama partyjna dyscyplina może dobrze zrównoważyć system, gdyż koalicjant w rządzie staje się istotnym weto-graczem. Wiele nam tu może odpowiedzieć analiza

¹³ Por. L. A. Way, *The Evolution of Authoritarian Organization in Russia Under Yeltsin and Putin*, Kellogg Institute, Working Paper 352, December 2008, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/352pdf>.

oparta na koncepcji weto-aktorów i weto-graczy, której kanony zdefiniowałem w pierwszej części książki. I z tego właśnie punktu widzenia nasuwa się nieodparcie hipoteza, że najbardziej sprzyjać erozji demokracji będzie syndrom partii dominującej. Nawet intuicyjnie daje się to wytłumaczyć. Zaraz zobaczymy jednak też, iż kolejnymi przyczynami erozji są, po pierwsze, instytucjonalizacja zero-jedynkowej zasady, że „zwyciezca bierze wszystko”, po drugie, aspekt personalny, czyli osoba premiera, po trzecie, prawo władzy wykonawczej do dekretów, wreszcie, i co najważniejsze, brak dobrze rozwiniętego horyzontalnego, tudzież oczywiście i wertykalnego, mechanizmu weto-aktorów, w szczególności słabość władzy kontrolnej ze strony parlamentu oraz niezależnego sądownictwa. Jeśli tezy te się sprawdzą, będziemy mogli powiedzieć, że choroby powodujące erozję demokracji szerzą się, tak w systemie prezydenckim, jak i parlamentarnym, z powodu wirusa o, do złudzenia, podobnej mutacji.

Słowacja

Postkomunistyczna Słowacja dziś jest członkiem demokratycznej wspólnoty Unii Europejskiej. Ale jeszcze nie tak dawno nazywano ją „czarną owcą” Europy, do której wtedy było jej bardzo daleko. Zjadliwy wirus, który oszczędził, choć nie jednojajowego bliźniaka – Czechy, zaatakował wściekle Słowację. Wszystko za sprawą jednego człowieka, jednej partii, którzy postanowili „wziąć wszystko”, ale także instytucjonalnie słabego horyzontalnego systemu immunologicznego państwa.

To grzech pierworodny nowych demokracji, gdy jedna siła polityczna zdobywa zbyt dużą przewagę na rynku politycznym nad innymi siłami, bo przykładowo ma większy dostęp do różnych zasobów państwowych i lepszą organizację. Taką była partia Ruch dla Demokratycznej Słowacji (HZDS) założona w 1990 roku przez energicznego, ambitnego i doświadczonego postkomunistycznego aparaczyka z ministerstwa spraw wewnętrznych Vladimira Mečiara.¹⁴ Dodatkowo partia ta była wyjątkowo zdeterminowana na wzięcie całej władzy.¹⁵

¹⁴ Zob. F.A. Wehrle, *Slovakia*, [w:] *Democracy in the New Europe. The Politics of Post-Communism*, ed. J. Smith, E. Teague, London 1999, s. 155-173.

¹⁵ K. D. Krause, *Accountability and Party Competition in Slovakia and the Czech Republic*, Phd Dissertation at Indiana University, Notre Dame, 2000, s. 6. W opisie sytuacji korzystałem też z: J. Baer, *Boxing and Politics in Slovakia: 'Meciarism' – Roots, Theory, Practice*, „Democratization” 2001, vol. 8, no. 2, s. 97-116; K. Henderson, *The Slovak*

Trzeba pamiętać, że Słowacy zaczęli budować swoją demokrację na prawie kompletnym ugorze. Nie mieli żadnego wcześniejszego doświadczenia z tym ustrojem. Co więcej, do 1918 roku nie mieli nawet własnego państwa. Nie mieli nigdy królów, mieli tylko Juraja Janošika. To za mało. Ich kadry urzędnicze, po 1968 roku, powędrowały do Pragi. Posiadali za to silne poczucie odrębności etnicznej i narodowej, co zostało skwapliwie wykorzystane przez Mečiarą w jego drodze po władzę. Nieco bezideowe, postkomunistyczne elity budowały nowe państwo raczej według wzorca właściwego dla „krótkoterminowych zwycięzców” niż prodemokratycznie zorientowanego establiszmentu. Do tego nie było konsensualnego rozdziału w elitach, który mógłby zabezpieczyć równowagę władz w nowej demokracji. Ruch Społeczeństwo Przeciw Przemocy nigdy nie zdołał się tak zakorzenić w słowackim społeczeństwie, jak havelowska Karta 77 w Czechach. Tranzyt obustronny w niczym się wzajemnie nie przypominały. W Czechach komunistyczne elity się poddały, na Słowacji, podobnie jak w Bułgarii czy Rumunii, tylko przeformowały szlaki w drodze do władzy.

Mečiarą atak na demokrację nastąpił zaraz po wyborach parlamentarnych w 1994 roku. Uderzenie szło głównie w mechanizm horyzontalny równowagi władz, ale też nie oszczędzano mechanizmu wertykalnego. Wszystko, wygląda na to, miało służyć po prostu reelekcji, zapewnieniu sobie rządów w kolejnych kadencjach. I cel zaczął uświęcać często nikczemne środki. A Mečiar, jak się rzekło, nie był w polityce nowicjuszem. Już wcześniej, jako premier w latach 1992-94, dał o sobie znać. Zanim wybrano prezydenta sam postanowił dysponować jego kompetencjami. Było mu to potrzebne do obsadzenia, właśnie powstającego, sądu konstytucyjnego wiarygodnymi dla siebie sędziami. Na przełomie 1992/93 rozpoczął blokowanie powstania uniwersytetu w Trnawie, tylko dlatego, że jego pomysłodawcami byli ludzie z poprzednio rządzącej koalicji. Wspólnie ze Słowacką Partią Narodową do prowadził do zmian w zarządach publicznego Radia i Telewizji na swoją korzyść. Przejął także kontrolę nad ministerstwem prywatyzacji oraz Funduszem Mienia Narodowego. Wotum nieufności ze strony jednoizbowego parlamentu zaledwie tylko na kilka miesięcy położyło kres jego rządów.

W październiku 1994 Mečiar, w koalicji z partią Narodową i Stowarzyszeniem Robotników Słowacji wrócił do władzy. Nie miały one jednak wiele do powiedzenia w koalicji w obliczu dominacji HZDS. Atak na horyzontalny mechanizm rozpoczął się od inwazji na **parlament** i jego komisje. W 23

godziny, w trakcie permanentnych dziennych i nocnych głosowań, ustawami i uchwałami, koalicja przejęła przewodniczenie wszystkich komisji, spychając jednocześnie opozycję na ich margines. Wcześniejsza praktyka gwarantowała opozycji udział w prezydium komisji oraz w jej plenum proporcjonalnie do parlamentarnej siły partii. Teraz w zupełności zerwano z tą praktyką. Z braku możliwości obsady czystki nie objęły tylko 7 na 25 komisji.

Obóz Mečiar przystąpił także do porachunków z opozycyjnymi posłami oraz tymi, którzy grozili opuszczeniem koalicji. Trudno było się dziwić tym ostatnim, szczególnie pod koniec parlamentarnej kadencji, albowiem styl rządzenia nie tylko mobilizował krajową opozycję ale także odbijał się szerokim echem w Unii Europejskiej. Słowaków zaczęło najbardziej boleć to, że Unia już zaproponowała Czechom przyjęcie do swego grona i rozpoczęła z nimi rozmowy przed akcesyjne. Tymczasem o Słowacji nikt w tym kontekście nie myślał. Pierwsze uderzenie poszło w opozycyjną Unię Demokratyczną, którą HZDS oskarżył przed Konstytucyjnym Trybunałem o fałszowanie podpisów wyborców na listach jej kandydatów do parlamentu. A kiedy Trybunał wniosek odrzucił koalicja rządząca uznała, że weryfikacja członków parlamentu to wyłącznie jego kompetencja i powołała komisję do zbadania tej sprawy. Nikogo raczej nie zdziwiło, że komisja tylko część podpisów uznała za ważne i wezwała posłów UD do ustąpienia z parlamentu. Chodziło nie tylko o zmniejszenie kontyngentu opozycji w bieżącej legislaturze, ale głównie, poprzez odebranie państwowych subsydiów dla partii, o wyeliminowanie jej z kolejnej wyborczej kampanii.¹⁶ Z kolei, aby pozbyć oponentów we własnej partii HZDS uciekała się nawet do fałszowania podpisów pod ich rezygnacjami z funkcji parlamentarzystów.¹⁷

Szybko okazało się także, że również **prezydentowi** Republiki Michalowi Kováčowi należy pokazać miejsce w szeregu. Konflikty o politykę personalną, między innymi dymisję ministra spraw zagranicznych spowodowały, że ten dotychczas „swój” prezydent, bo wybrany przez parlament głosami koalicji zaczął dystansować się wobec obozu premiera. Dodatkowo Kováč, jeszcze w marcu

¹⁶ Zob. E. Zelenayova, *He Who Has Lost Trust at Home Is Looking for Support Abroad*, „Slovenska republika”, 1994, 28 November pp. 1-2; Z. Sujova (1995, 25 October). D. Macuska: *Mozno poslanci DU odidu z parlamentu sami, radi a dobrovolne*. „Narodna obroda” 1995, 25 October, pp. 1-2.

¹⁷ Idzie np. o znaną sprawę Františka Gauliedera i dwunastu innych deputowanych HZDS. Gaulieder, w 1996 roku, wystąpił z frakcji tej partii i ogłosił się posłem niezależnym. Wtedy HZDS wyrzuciła go z partii żądając oddania mandatu. Do fałszerstwa posłużyły deklaracje *in blanco* składane przez posłów jeszcze kiedy rekrutowano ich na partyjne listy przed wyborami. Co oczywiście nie musiało oznaczać takiej woli ze strony posłów w krytycznym momencie.

1994 roku, przygotował, krytyczny wobec Mečiar, raport odnoszący się do stylu sprawowania przez niego urzędu premiera. Groźba wotum nieufności zawisła nad jego rządem. W odpowiedzi parlament powołał dwie komisje śledcze celem udowodnienia nieprawidłowości w sprawowaniu urzędu głowy państwa. Nikt nie ukrywał, że idzie o pozbawienie Kováča urzędu w o ogóle, albo o wyraźne ograniczenie kompetencji głowy państwa. Rzecz w tym, że dotychczas obóz Mečiar w swym zapędie likwidowania potencjału różnych weto-aktorów i weto-graczy nie uciekał się do poza prawnych środków i wszystko przeprowadzał ustawami lub uchwałami. Teraz zaczął balansować na granicy prawa. Oczekiwanie, iż prezydent sam zrezygnuje było wyraźnie na wyrost. Tymczasem konstytucja nie regulował trybu odwołania prezydenta przez parlament. Zatem obóz Mečiar stanął na stanowisku, że powinno to nastąpić w analogicznym trybie jak powoływanie. Ostatecznie obóz ten przegrał siedmioma zaledwie głosami, także próby zmiany konstytucji i skrócenia prezydenckiej kadencji, jak i inicjatywę rozpisania referendum w tej sprawie. Przeszedł więc do wariantu drugiego swojej strategii – osłabienia urzędu prezydenta. Parlament ograniczył jego budżet, a co za tym idzie liczbę pracujących tam urzędników. Odebrał mu prawo łaski o raz ogłaszania amnestii, a także ograniczył czas występowania w kontrolowanej przez koalicję państwowej telewizji.

W kolejnym ruchu parlament pozbawił prezydenta prawa mianowania wojskowego sztabu generalnego, szefa służb specjalnych, szefa urzędu statystycznego czy Akademii Nauk. Oczywiście uprawnienia nominacyjno-dymisyjne przeszły na stronę premiera i związanych z nim ministrów lub wiceministrów. Gwoli prawdy, trzeba tylko odnotować liczne konflikty HZDS z narodowcami o łupy z tego tytułu powstałe. Albowiem Mečiar próbował też ogrywać swoich koalicjantów, zawsze gdy chodziło o poszerzanie spektrum jego władzy. Pewne uprawnienia był bardziej skłonny powierzać związanym z nim nowo powołanym podsekretarzom stanu niż ministrom konstytucyjnym pochodzącym z partii koalicyjnej.¹⁸ Szczególnie kontrola nad służbami specjalnymi miała okazać się wkrótce nie do przecenienia. Wszystko rozegrało się jak w kryminalnym filmowym scenariuszu. W sierpniu 1995 roku, w austriackim miasteczku Hainburg, na granicy ze Słowacją, policja znalazła syna prezydenta zamkniętego w bagażniku swojego samochodu. On sam natychmiast stwierdził, że został porwany. Poszlakowy śledztwo austriackiej policji wykazało niejasny udział w porwaniu Kováča juniora właśnie słowackich służb specjalnych. One jednak trzymały się tezy, że syn prezydenta sam sfgingował swoje porwanie. Nikt jednak na jej rzecz nie znalazł odpowiednich motywów postępowania. Najprawdopodobniej porwanie miało stanowić presję w kierunku rezygnacji przez prezydenta ze

¹⁸ Por. K. D. Krause, *Accountability and Party Competition...*, s. 33-34.

swojego urzędu. Chodziło też o skompromitowanie go w oczach europejskiej opinii publicznej za niejasne interesy prowadzone przez syna. Zatem cel miał uświęcić i taki środek w walce Mečiara ze swoimi oponentami. Bomba wybuchająca pod domem posła, który chciał wystąpić z rządzącej partii (Gaulieder), śmierć w samochodzie „pułapce” analityka do spraw bezpieczeństwa dysponującego zeznaniami obciążającymi służby specjalne zwięzczały ten zafundowany Słowakom styl rządzenia.

Zgodnie ze stylem uprawiania polityki przez takich ludzi jak Mečiar nie mogło oczywiście odbyć się bez ataku na **Trybunał Konstytucyjny** Słowacji, który zdołał niejednokrotnie premierowi zająć za skórę swoimi werdyktami. Każdy sposób uprzykrzenia życia sędziom stał się dobry. Odebrano im szoferów oraz strażników. Usiłowano także uchwalić podniesienie kwalifikowanej większości głosów, do 4/5 składu, potrzebnej do uznania jakiegoś aktu prawnego za niekonstytucyjny. Ostatecznie bez powodzenia. Ostatecznie rząd ograniczył się do ostrej kampanii medialnej przeciw Trybunałowi.

Rządząca koalicja zagięła parol też na niezależność **samorządu terytorialnego** Słowacji. W tym celu zmieniono administracyjną organizację państwa w terenie i powołano duże regiony. Dało to oczywisty asumpt do rewolucji w strukturze pracowników tamtejszych administracji. W 1996 roku zaczęła się niechlubna czystka. Nie tylko skoncentrowano się na utrzymaniu wyłącznie lojalnych wobec HZDS dyrektorów, ale także od niższego szczebla zaczęto żądać albo wstąpienia do partii, albo deklaracji zapisania się w przyszłości, co stanowiło przedmiot szantażu i kryterium awansu. Odmowa oznaczała zerwanie stosunku pracy czy stosunku służbowego. Po tej akcji HZDS konstatowała z zadowoleniem znaczące rozszerzenie bazy członkowskiej swojej partii. Stanowiło to wyraźne zastosowanie polityki patronatu na Słowacji.

Nie mniej ważne, dla obozu rządzącego na Słowacji, okazało się być podporządkowanie sobie różnych **agencji regulacyjnych**, a przede wszystkim Funduszu Mienia Narodowego nadzorującego proces prywatyzacji. W listopadzie 1994 roku usunięto zatem wszystkich członków zarządu Funduszu oraz jego rady nadzorczej związanych jakoś z partiami opozycyjnymi. Po tym ruchu rozszerzono kompetencje Funduszu na całą sprzedaż prywatyzowanego majątku. Przeniesienie z rządu nadzoru nad procesem prywatyzacji do niepaństwowego funduszu przynosiło rządzącym jeszcze jedną istotną

zmianę, a mianowicie proceder miał nie podlegać już kontroli Prokuratora Generalnego, czemu on sam dał wyraz w swojej wykładni, oraz Najwyższej Inspekcji Kontroli. Choć Konstytucyjny Sąd uznał te zmiany, w 1997 roku, za niezgodne z konstytucją i sprawy prywatyzacji musiały wrócić do ministerstwa, było już po wszystkim. Prawie cały prywatyzowany majątek zdążył już pójść w ręce popleczników Mečiara.

W stylu rządu, w latach 1994-98, można znaleźć wszystko co nie może się przydarzać demokracjom dobrej jakości. „Zwycięzca bierze wszystko”, reelekcja lub ponowne rządzenie jako cele uświęcające wszystkie środki, terroryzm (porwanie, zabójstwa), nieokiełznane w efekcie służby specjalne, zastraszanie administracji publicznej, to wszystko stanowiło dzieło mało prodemokratycznie zorientowanych elit. Elit, które dodatkowo nie doznawały, dość długo, konsensualnego rozdziału równowążącego władzę rządzących. Otóż wszystko co działo się za Mečiara pokazało także jak ułomny i zdradliwy może być „pojedynczy łańcuch” delegacji i odpowiedzialności władzy, a zatem, przyjęty bez większej refleksji system parlamentarny. Myślę tutaj oczywiście znów o dobrze rozwiniętym horyzontalnym mechanizmie równowagi władz, który, jak podkreślam, do dzisiaj nie stanowi elementu definicyjnego tego modelu demokracji. A brak takich weto-aktorów jak: prezydent wybierany w wyborach powszechnych, dysponujący silnym prawem weta, czy druga, rozsądnie pod względem rekrutacji jej członków sformatowana, izba parlamentu może i powinno zastanawiać projektodawców nowych konstytucji. Także to, że, po opisanych doświadczeniach, to sami Słowacy, nie zaś parlamentarzyści, zaczęli swojego prezydenta wybierać przy urnach wyborczych. Otóż dystans do „pojedynczego łańcucha” delegacji władzy może się jeszcze powiększyć po przyglądnięciu się jak funkcjonowała w XX i XXI wieku najstarsza najprawdopodobniej demokracja świata – Grecja.

Grecja: tyrania większości i kumoterska demokracja

Grecja to typowy przykład słabej jakościowo demokracji, dławionej przez kumoterstwo, nepotyzm i kolesiostwo. Jednocześnie jest przykładem, jakby mogło się wydawać na pierwszy rzut oka, dobrze sformatowanej parlamentarnej demokracji, niewątpliwie dbającej o zdolną do rządzenia większość. Jednak jak się okazuje, granica między bardzo sprawnym rządem i szybkim

podejmowaniem decyzji a tyranią większości może być nad wyraz bardzo cienka. Coś mówią o tym zasady konstytuujące weto-grę i budowę sekwensów weto-aktorów oraz weto-graczy. Ciągłe w tej książce proponuję, aby je mieć na uwadze. Oczywiście za cały zły stan demokracji nie odpowiada tylko nie najlepiej odgrywana, przez greckich aktorów, sztuka parlamentarnej demokracji. Swoją rolę ma niewątpliwie, ukształtowana w przeszłości, społeczna rutyna.

Grecja od XIX do XXI wieku pozostawała na pół klientelistycznie rozdartym narodem. Zawsze dwa obozy polityczne dominowały nad krajem. Stąd pleniły się kumoterstwo czy nepotyzm a partyjne dynastie dominowały nad wszystkim. Koszty publiczne awansowania i zatrudniania „swoich” w administracji nikogo nie obchodziły. Po każdych wyborach rosła ilość nowych stanowisk i pensje. W tym to, także zaczęto upatrywać potężnego kryzysu gospodarczego, który dotknął Greków na początku drugiej dekady XXI wieku. Tymczasem, wyborcy z dziada, pradziada zawsze głosowali na jednych albo na drugich. Nie wiedząc często nawet dlaczego. To „czaki”, ich winą zawsze odpowiadali. Co to takiego?¹⁹

W XIX wieku plac przed ministerstwem spraw wewnętrznych został nazwany „placem płaców”. Ponieważ to tam przybywały rzesze urzędników wyrzucanych na bruk, z powodu spolaryzowanej dwupartyjności Grecji i królowania zasady, że „zwycięzca bierze wszystko”. Urzędnicy lamentowali oczywiście nad utratą pracy, mając jednak nadzieję, że po kolejnych wyborach ją odzyskają. To wszystko działa i dziś, jak przyznają sami Grecy. Na uczelniach funkcjonują partyjne koła młodzieżówek, które pomagają w nauce. Jednak pecha ma ten, kto na egzaminie trafi na wykładowcę, zadeklarowanego zwolennika tej drugiej partii. Wybiera się więc zajęcia u „swoich”. Potem idzie się na wybory i mówi: mam tyle, a tyle głosów, z całą rodziną do oddania, ale potrzebuję pracy dla, przykładowo pięciu z nich. Gdy krewni pracują już w jakimś urzędzie pilnują, aby zwolnione miejsce zostało obsadzone przez właśnie członka ich rodziny. Tak kształtuje się wyjątkowa lojalność wobec dynastii partyjnych przywódców tej lub tamtej partii w regionie. I to są właśnie „czaki”, ta ukształtowana społeczna rutyna lojalności, która rozciąga się bezrefleksyjnie na całe pokolenia Greków.

Sami Grecy często powyższym zjawiskiem obciążają różne społeczne patologie. 20 procentową szarą strefę zatrudnienia, fakt, że 40 proc. biznesmenów nie płaci właściwych podatków, 20 proc. przyznających się klientów do dawania łapówek w administracji publicznej, 34 proc. w służbie

¹⁹ O syndromie „kumoterskiej demokracji”, „czakach” i „placu płaców” pisał ciekawie m. in. T. Bielecki, *Grzechy Greków*, „Gazeta Wyborcza”, 4-5 lutego 2012.

zdrowia, a 14 proc. służbom podatkowym. Dochodzi do tego intencjonalny brak implementacji wielu praw, a także oczywiste zwleknięcie z ich egzekucją. Wszyscy zauważają wysoką dyskrecjonalność, a nawet retroaktywność prawa, jak i dyskrecjonalność zachowań urzędników i bardzo rzadka odpowiedzialność polityków za postępowanie na granicy prawa czy uwikłanie w prywatne interesy itp.²⁰ Dodatkowo, nepotyzm i wikłanie w politykę partyjną i państwową całych swoich, tworzących dynastie, rodzin było zawsze w Grecji na porządku dziennym i tam nie dziwiło. To było normalne, że najpierw senior Karamanlis, a potem Karamanlis junior z partii Nowa Demokracja, albo senior Papandreu, a potem Papandreu junior z socjalistycznego PASOK zostawali, w kolejności, szefami swoich partii, wreszcie premierami. Otóż, dla badacza nie może być innej możliwości, jak zastanowienie się skąd tyle różnych patologii w państwie, które od 1978 roku jest członkiem Unii Europejskiej, a którego gospodarka i system zarządzania zaczął się walić w gruzy od roku 2012. Zważywszy, że najlepsze są, z reguły, odpowiedzi nie zbyt skomplikowane, spróbuję tutaj taką odpowiedź tu dać.

Winnym jest, najpierw źle zaprojektowany, a potem źle wykonywany system parlamentarny oparty w sposób dość sztuczny na dwóch partyjnych kolorach: niebieskim partii Nowa Demokracja, zielonym, socjalistycznego PASOK. Model wyraźnie oparty jest na systemie *westminsterskim* Wielkiej Brytanii, a jednak o daleko innych skutkach. Dlaczego?

Model grecki jest wysoce większościowy, w którym króluje zasada, że „zwycięzca bierze wszystko. To nie tylko efekt, opisanej przed chwilą, tradycji „tzaki” ale także takiego konstytucyjnego zaprojektowania, który tradycje te, a wraz z nimi wszystkie wynikające stąd patologie, utrwał. Głównymi winowajcami są: prawo wyborcze tzw. „manufakturowej większości”, brak znaczących weto-aktorów horyzontalnego systemu równowagi i odpowiedzialności władz oraz bezwzględnie egzekwowana partyjna dyscyplina. „Manufakturowanie większości” polegało na tym, że zwycięska partia, którymi były, przez całe dziesięciolecia, albo Nowa Demokracja, albo PASOK, gdy tylko uzyskiwała 41 proc. wyborczego poparcia, niejako w nagrodę otrzymywała 13 proc. (40) mandatów dodatkowo, co wraz z proporcjonalnym subwencjonowaniem partii z budżetu państwa zabetonowało sztucznie scenę polityczną Hellady. Rzecz w tym, że takie sztuczne wypaczanie proporcjonalności jest,

²⁰ Zob. C. P. Danopoulos, *Law Making, The Rule of Law and the Quality of Democracy in Greece*,

jak ustaliliśmy w podrozdziale poświęconym błędom prawa wyborczego, występkom przeciw zasadom równości głosu oraz równych szans partii politycznych.

Grecja, weto-aktorów horyzontalnego systemu równowagi władz posiadała zawsze tylko na papierze. Ani parlament, ani prezydent, ani władza sądowa nie były w stanie kontrolować, ani powściągać władzy wykonawczej rządu. Oto jak wyglądało to w detalach.

Parlament. Grecka legislatura zawsze było tylko jednoizbowa, a zatem nie było nigdy szans na niezależne stanowisko drugiej izby, jako istotnego w systemie weto-aktora. W takiej sytuacji większościowej, gdy dodatkowo rządy opierały się na jednej partii (czyli brak było – do 2012 roku – koalicjanta jako weto-gracza) parlament nie był zdolny do kontrolowania rządu i premiera. Odwrotnie, to premier i rząd całkowicie kontrolowały parlament, legislacyjnie oraz we władzy nominacyjno-dymisyjnej. Główne partie, na zmianę, zaczęły popełniać, opisywany już tu przeze mnie systemowy błąd, że poczęły kształtować relacje władzy dla siebie, pod ich krótko planowe potrzeby, jakby nie liczyły się z faktem, że w demokracji kiedyś przyjdzie oddać rządy. Najpierw, pierwsza większość rządząca Nowej demokracji, zaraz po upadku wojskowej junty, w konstytucji z 1975 roku, zwiększyła pozycję władzy wykonawczej kosztem parlamentu. W następstwie czego odrzucono wszystkie wnioski opozycji dotyczące powołania stałych komisji parlamentarnych, które by ich rząd kontrolowały. Odrzucono też wnioski o komisje nadzwyczajne oraz śledcze w obszarze polityki zagranicznej i wewnętrznej. Rola i pozycja premiera urosła tak, że to nie parlamentarna większość, ale on jednoosobowo decydował o agendzie legislacyjnej oraz otwieraniu i zamykaniu sesji parlamentu. Z takich uprawnień premierzy zaczęli korzystać dla ochrony własnego rządu. W 2009 roku, premier Costas Karamanlis zamknął sesję, gdy szykowała się niebezpieczna debata nad nadużyciami jego rządu. Choć formalnie pracami parlamentu miał kierować jego przewodniczący, to o wszystkim decydował premier, który wyznaczał osoby na to stanowisko.

Parlament Grecji nigdy nie był dobrze wyposażony w ekspertów i profesjonalną administrację. To samo dotyczyło biur samych posłów, których albo w ogóle posłowie nie posiadali, albo zatrudnienie w nich nie przekraczało 2 osób, potrzebnych przede wszystkim do parzenia kawy. Statystyki pokazały też, że mało kto z posłów lub z ich obsługi odwiedzało parlamentarną bibliotekę. Po co, skoro o posłów oczekiwano, nie debaty, lecz właściwego podniesienia ręki w trakcie głosowań. Tak też zawsze wyglądały prace komisji parlamentarnych, których kierownictwo i większość okupowała większość rządząca. Dominował sposób przygotowywania ustaw w ministerstwach, w konsultacji wyłącznie z prawnikami i tamtejszymi ekspertami, kompletnie bez konsultacji społecznych. Gdy jednak niektóre

komisje odważyły się mieć swoje zdanie rząd miał prawo, bez ich zgody, zawsze takie stanowisko anulować. To dlatego komisje spędzały, nad poszczególnymi projektami, średnio nie więcej niż kilka dni. To poważne zderzenie nawet ze standardami *westminsterskimi*, gdzie debaty ciągną się średnio 40 posiedzeń i zajmują kilka tygodni.²¹ W efekcie aż 99.9 proc. projektów ustaw w Grecji pochodziło z administracji rządowej, a tylko 0.1 stanowiło inicjatywy parlamentarzystów. Parlament jako istotny weto-aktor, w tym wydaniu modelu parlamentarnego, umarł śmiercią naturalną. Szczególnie, że rząd, bez żadnych skrupułów korzystał także często z prawa do emisji dekrétów, pomimo, że konstytucyjnie przysługiwało mu ono tylko w sytuacjach nadzwyczajnych. Takie prawo, bez uprzedniej delegacji ze strony parlamentu, to wyraźny konstytucyjny błąd w systemie parlamentarnym. To dlatego, biorąc pod uwagę wszystkie konteksty, grecki parlament tak łatwo stracił w opinii swoich obywateli i 2/3 z nich przestało mu ufać.²² Zmartwychwstanie tego weto-aktora nastąpiło dopiero w 2012 roku, gdy powstał rząd koalicyjny trzech partii.

Prezydent. Od początku, wyłącznie o kompetencjach ceremonialnych. Aczkolwiek do jego wyboru zawsze potrzebowano 2/3 głosów parlamentarzystów. Zatem rządzący musieli szukać kompromisów. Dlatego i temu weto-aktorowi, szczególnie po zmianach konstytucji w 1985, poszczególne ekipy rządzące wyrywały zęby. Prezydent nie ma prawa weta, nie może rozwiązywać parlamentu, a wszystkie rządowe dekrety muszą być przez niego, bez prawa do żadnego ich kwestionowania, podpisywane. Oczywiście nie ma też żadnych istotnych prawa nominacyjno-dymisyjnych. Co prawda wskazuje kandydata na premiera, ale musi być nim każdorazowo lider zwycięskiej partii.

Władza sądownicza. W kwestii powściągnięcia lub ściągania i karania występków związanych z aktywnością polityków i obsadzanych przez nich urzędów nigdy w Grecji nie była rychliwa. Żadna z partii nie była zresztą zainteresowana w tworzeniu takiego klimatu. Łatwo było o taką inercję, gdy tworzono dyskrecyjne, trudne do interpretacji prawo, a implementacja ustaw dokonywana była zaledwie na poziomie 56.45 proc., choć, w tym samym czasie istniała niewątpliwa inflacja ustawodawstwa.²³ Grecja to kraj, w którym często politycy sami bezpardonowo atakowali

²¹ Zob. np. N. Alivizatos, *The difficulties of rationalization in polarized political system: The Greek Chamber of Deputies*, oraz M. Cotta, *The 'centrality' of parliament in protracted democratic consolidation: the Italian case*, [w:] *Parliaments and Democratic Consolidation in Southern Europe*, ed. U. Liebert and M. Cotta, London and New York 1990, s. 80, 139-140.

²² Badania Eurobarometru za 2008 i 2009 rok, dane za: „Kathimerini”, 10 September 2009.

²³ Dane za: „Kathimerini”, 29 June 2009.

przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości, a przedłużanie procesów lub chowanie spraw „do szuflady” niejednokrotnie miało miejsce.²⁴

Partie polityczne. Lider partii i premier zarazem łatwo kształtował dyscyplinę partyjną, która w Grecji stała się niejako racją stanu. Wyrzucanie z partii opornych deputowanych dopełniało ich obraz. Lider partii mógł to zrobić w każdej chwili. Taka ostra dyscyplina to wyłom w dwupartyjnej tradycji westminsterskiej, gdzie deputowani Izby Gmin potrafili odrzucać projekty rządowe w od 13 do 25 proc. przypadków.²⁵

Ostatnimi dwoma efektami unicestwienia w greckiej polityce weto-aktorów oraz partyjnych weto-graczy (dyscyplina) była inflacja aktów prawnych oraz niestabilność ponad kadencyjnej polityki państwa. Co zresztą zgodne jest z prognozami wynikającymi wprost z koncepcji weto-graczy i weto-aktorów. W latach 1974-77, średnio, uchwalano jedną ustawę dziennie. Później już było lepiej. Inflację prawa zmniejszono do 1/3 aktów, uchwalonych w okresie pierwszego parlamentu. Nie zmieniło to jednak faktu, że ambicją nowej większości rządzącej było zawsze, co podkreślano w kampaniach, odwołanie ustawodawstwa forsowanego przez oponentów. Wszystko to oczywiście dezorientowało opinie publiczną, a stan lekceważenia dla uchwalanego prawa pozostawał.²⁶ Za to zasada, że „zwycięzca bierze wszystko” oraz „tzaki” miały się jak najlepiej.

Jak chronić demokrację przed horyzontalnym atakiem? Wnioski

Po pierwsze, analiza horyzontalnych ataków na demokrację ujawniła, że mają one zasadniczo podobny charakter w obu demokratycznych systemach: prezydenckim i parlamentarnym. Po drugie, że

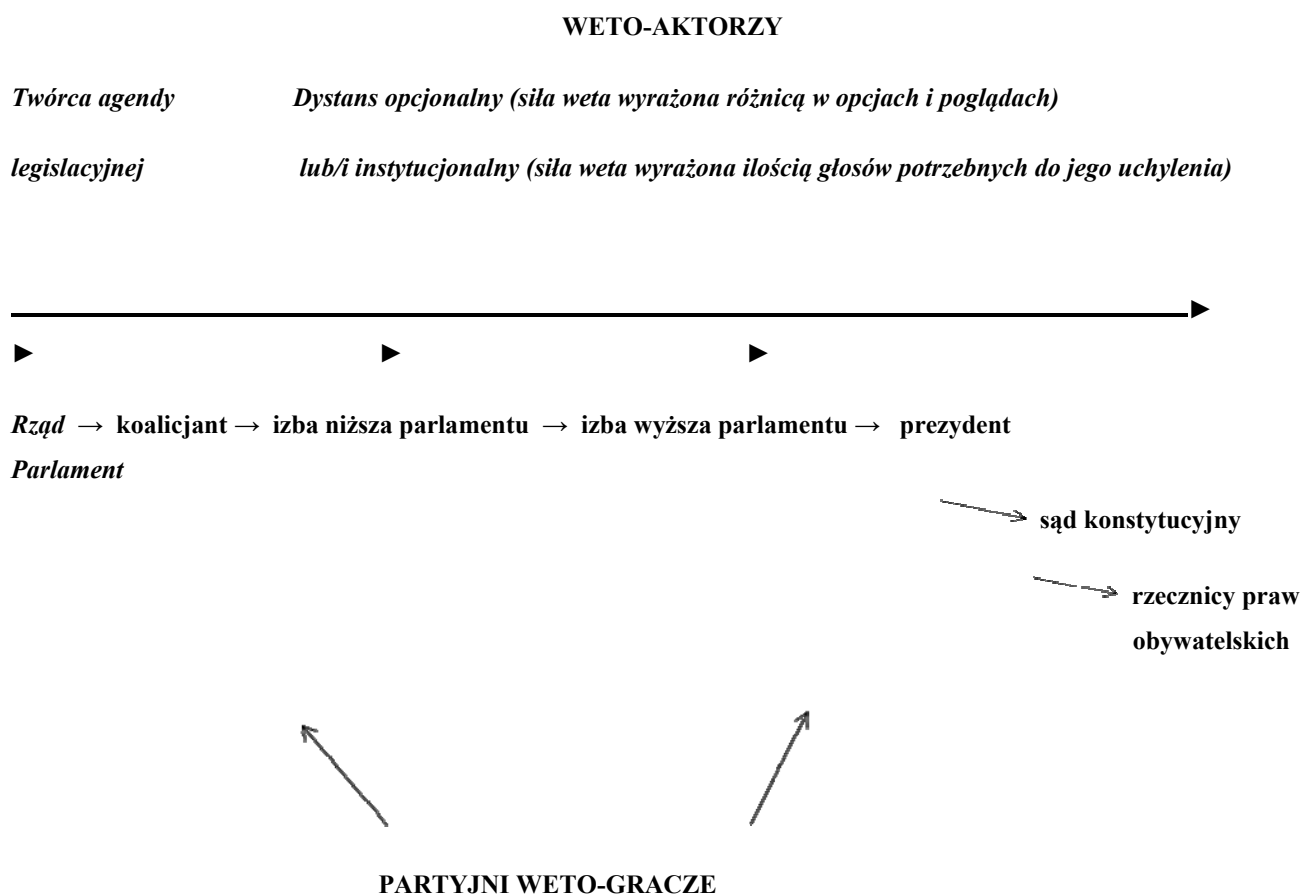
²⁴ Wywiad z Vasileoisem Kokkinosem, byłym przewodniczącym Sądu Najwyższego Grecji, za: C. P. Danopoulos, *Law Making*,..., s. 8.

²⁵ A. Kreppel, *Legislatures*, [w:] *Comparative Politics*, New York 2008, s. 183.

²⁶ C. P. Danopoulos, *Law Making*..., s. 18-19.

ich podstawowymi przyczynami są, z jednej strony, zbyt silna władza wykonawcza, z drugiej zaś, zbyt słaby, oparty na państwowych instytucjach, system weto- aktorów oraz partyjnych weto-graczy. Ich słabość polega natomiast na zbyt małej ich ilości lub/i za słabej ich pozycji transakcyjnej. A to, z kolei, zależy od stopnia ich niezależności i zdolności agresora do ich pochłonięcia, czyli wyzerowania w systemie. Jest to zawsze możliwe, ponieważ systemy weto-aktorów i weto-graczy tworzą system naczyń połączonych, co próbuje zobrazować poniższy rysunek.

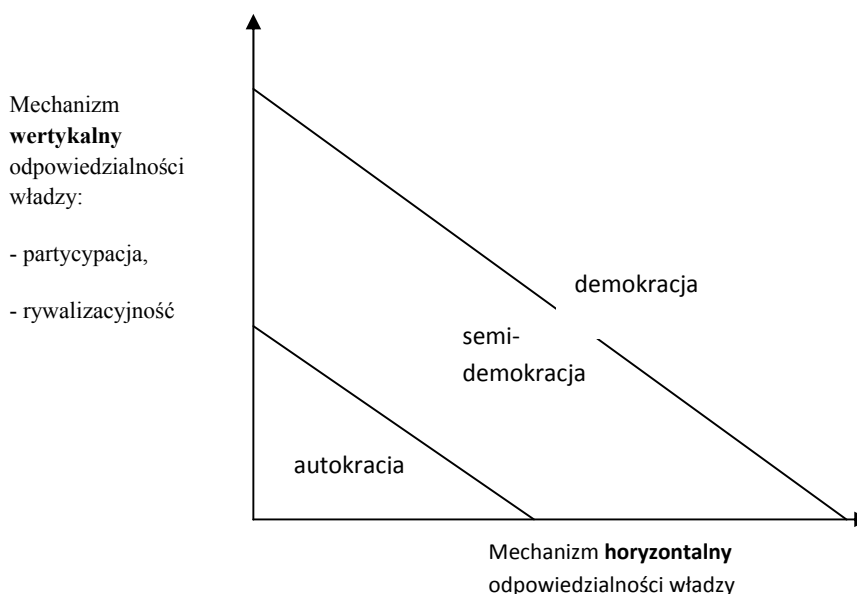
Rys. 10. Konfiguracja weto-aktorów i weto-graczy.



Źródło: opracowanie własne.

Schemat ujawnia złożoność, ale i prostotę relacji pomiędzy weto-aktorami oraz weto-graczami. W gruncie rzeczy, o sile mechanizmu państwowych weto-aktorów decyduje pluralizm (partyjnych) opcji politycznych. Czyli ich dystans ideologiczny pomiędzy sobą, jak dalece te poglądy się różnią. Formalnie, konstytucyjnie weto może być silne, gdy wymaga, przykładowo, jednomyślności dwóch izb parlamentu czy rządu i izby niższej, albo, co najmniej, 2/3 głosów izby potrzebnych do przełamania weta prezydenta. Ale ta siła wyparowuje kompletnie, wtedy, gdy dwa organy horyzontalnego ułożenia nie różnią się w poglądach lub, gdy należą do tej samej partii, związanej dodatkowo dyscypliną partyjną. Tym bardziej, gdy o takiej dyscyplinie może zdecydować szef władzy wykonawczej, jednocześnie lider partii. W związku z tym łatwo sobie wyobrazić sytuację, gdy państwo wpada w system partii dominującej czy hegemonicznej, która z łatwością obsadza swoimi ludźmi cały sekwens horyzontalnych organów równowagi i odpowiedzialności władzy. Cały mechanizm zanika. To najskuteczniejszy atak na horyzontalny system, bo poprowadzony na skutek zdławienia mechanizmu wertykalnego. I to tym będzie właśnie mowa w następnym rozdziale książki. Teraz, aby zobaczyć jak ważny jest mechanizm horyzontalny, wróć, jeszcze raz, do jednego schematu, ze s. 101.

Rys. 11. Typologia reżimów politycznych według mechanizmów odpowiedzialności władzy.



Powyższy schemat pokazuje jak ważny jest horyzontalny mechanizm odpowiedzialności władzy, horyzontalny mechanizm *checks and balances*. Że jego rozmontowywanie prowadzi zawsze

do jakiejś demokratycznej hybrydy (semidemokracji), a w konsekwencji demokrację niszczy. Natomiast, jego rozwijanie i pogłębianie może, co prawda, osłabiać tempo procedowania, czasem zbyt blokować mechanizm decyzyjny ale wprost autokracją grozić nie będzie. Z tego widać wyraźną i ważną dla demokratów dyrektywę. Jeśli kiedykolwiek mamy wątpliwości, co może się kryć za intencją polityków, przykładowo, proponujących zniesienie jednej izby parlamentu, wyrażne ograniczenie liczby posłów, osłabienie kompetencji sądu konstytucyjnego, prezydenta w systemie parlamentarnym czy semiprezydenckim, to wtedy lepiej zawsze powiedzieć takim zabiegom wyrażne *n i e*. Ponieważ takie propozycje osłabiają horyzontalny mechanizm. Otóż, bezpieczniej zawsze, z punktu widzenia demokracji, zgodzić się na reformy w odwrotnym kierunku – pogłębiającym i rozwijającym ten mechanizm. I dokładnie ta sama uwaga dotyczyć będzie poruszania się po osi pionowej wykresu, a więc wertykalnego mechanizmu odpowiedzialności władzy, ilustrowanego poprzez kryteria, z jednej strony, pluralistycznej społecznej partycypacji, z drugiej, stopnia rywalizacyjności.

Skoro, jak widzieliśmy na przykładach różnych krajów, atak horyzontalny na demokrację przebiega podobnie w systemie prezydenckim i parlamentarnym, to teraz zastanowimy się konkretnie i podsumujemy przesłanki tego ataku, a także jak chronić przed nim demokrację. Nakładają się tu na siebie po dwie przesłanki, a mianowicie, złego instytucjonalnego projektowania oraz konfiguracji partyjnej oraz zbyt silnej władzy wykonawczej i zbyt słabego mechanizmu horyzontalnych weto-aktorów. Jak działa aspekt konfiguracji partyjnej widać na powyższym, pierwszym schemacie i sformułowanym do niego opisie. A teraz pozostałe kwestie.

Sila władzy wykonawczej

Sila władzy wykonawczej, jak widzieliśmy na przykładach, polegała na dwóch głównie aspektach: na nieformalnej władzy personalnej oraz nieroztropnie dopasowanych o niej instytucjach. Południowoamerykańska tradycja *caudillizmu*, postkomunistycznej rutyny wszechmocnych pierwszych sekretarzy, mentalność, że „zwycięzca bierze wszystko”, skutkowały „delegatywną demokracją”, atakiem horyzontalnym wszędzie tam, gdzie konstytucyjne instytucje mogły być w tym kierunku wykorzystane, miały, że się tak wyrażę, potencjał autokratyczny. Prawdopodobnie nie działo by się nic, gdyby w tych warunkach władzę obejmowali zadeklarowani i doświadczeni zwolennicy demokratycznych rządów prawa. Ale nie tylko w nowych demokracjach, takie budowanie instytucji to

jak grillowanie na beczce z prochem. Zapewne nic by się także nie działo, gdyby prezydenci, tacy jak: Fujimori (Peru), Jelcyn (Rosja), Kirchner (Argentyna), Serrano (Gwatemala), czy premierzy w Grecji lub słowacki Mečiar nie byli wzmocnieni tym autokratycznym potencjałem stojących za nim instytucji, umożliwiających im korzystanie z proaktywnej władzy, głównie legislacyjnej. Władza ta czyniła z nich twórców i kontrolerów agendy legislacyjnej, ale także nominacyjno-dymisyjnej. Idzie głównie o kompetencję emisji dekretów lub unilateralnego rozpisywania referendum, a także o umiejętne łączenie tych instrumentów, umożliwiających, w procesie decyzyjnym, pomijanie innych weto-aktorów z wygodnymi narzędziami rządzenia jakimi są stany nadzwyczajne, w prawie nieprecyzyjnie opisane. Widzieliśmy jak korzystali z tych możliwości prezydenci Argentyny, Peru i jak za pomocą dekretów manipulowali obsadą organów, które powinny być od nich niezależne. Rzecz w tym, że w Grecji czy Korei Południowej same parlamenty abdykowały ze swojej władzy legislacyjnej oddając ją rządowi do dekretowania.²⁷ Nie ma wątpliwości, instytucje powściągają ale i mogą ośmielać. Tak jak zbyt silne prawo weta mogło służyć prezydentom Brazylii czy Korei Południowej wymuszaniu zgody parlamentów na dekrety. Prawo dekretów, tak samo niebezpiecznie ośmielało prezydentów w systemie prezydenckich, jak i rządy oraz premierów w modelach parlamentarnych.

O tym, że prawo wyborcze, sztucznie kształtujące partyjne dominacje i większości w parlamentach (szczególnie w systemach parlamentarnych) może prowokować nadużywanie władzy pokazały doskonale przykłady Grecji i Słowacji. Odnosi się to również do systemów dwupartyjnych, głównie tych bazujących na dyscyplinie w partiach, których, niezgodne z podziałami społecznymi, zabetonowywanie jest występkiem przeciw zasadzie równości głosu. „Manufakturowanie większości” czy, jak na Słowacji za Mečiarą, podnoszenie progu wyborczego dla partii, wreszcie tworzenie jednego okręgu wyborczego w całym kraju, promującego partię z silnym i rozpoznawalnym liderem zawsze kusiło nadmiernie postępowanie w kierunku autokratyzowania demokracji, w kierunku jej erozji.

Słabość horyzontalnych weto-aktorów

Zgodnie z koncepcją weto-aktorów i weto-graczy mechanizm tej jest tym silniejszy im dłuższy jest sekwens weto-aktorów oraz większy pomiędzy nimi dystans opcjonalny, a zatem większy pluralizm

²⁷ W kwestii Korei Południowej zob. A. Croissant, *Legislative Powers...*, s. 87.

społecznej (nie tylko partyjnej) partycypacji. Oba czynniki osłabiają weto-aktora, który jest twórcą agendy legislacyjnej. Czyli w systemach: prezydenckich parlament, nadprezydenckich prezydentów, parlamentarnych rządy i ich premierów. Oczywiście, jak już powiedzieliśmy, główny potencjał weto-aktorów tkwi w ich niezależności pozwalającej na zachowanie różnicy zdań i wykorzystanie instytucjonalnego instrumentu, jaki jest, szeroko rozumiane, weto. Przyjrzyjmy się im zatem bliżej.

- 1.) *Parlamentarne pierwsze izby*: te, niejako z definicji, w systemie parlamentarnym łatwo tracą swoją pozycję, szczególnie przy syndromie partii dominującej ale także w sytuacji modelu, jak widzieliśmy na przykładzie Grecji, dwupartyjnego z partyjną dyscypliną. Inaczej jest już, gdy prawo wyborcze, jak w Polsce, skutecznie wymusza rządy koalicyjne. Ale, gdy jakaś partia zbyt dominuje w koalicji, jak było na Słowacji, katastrofa również gotowa. Z kolei, syndrom partii dominującej w systemach prezydenckich czy semiprezydenckich oznacza nadprezydencjalizm Białorusi, Kazachstanu, Rosji czy Uzbekistanu. A zatem koniec demokracji. W proporcjonalnych systemach wyborczych Korei Południowej czy Filipin prezydenci z reguły dysponują odpowiednią większością, ale wyłącznie dzięki ciągłym gorączkowym zabiegom, ponieważ ich partie większości same nie posiadają. Słabość tego weto-aktora często polega na słabości parlamentarnej opozycji, ze względu chociażby na ich gorszy dostęp do mediów, niż w przypadku rządzących, mniejsze subwencjonowanie z budżetu państwa, czy z powodu „politycznego chuligaństwa” uprawianego przez większość rządzącą Mečiarą, pozbawiającą opozycję udziału w komisjach parlamentarnych, ich kierownictwach, tudzież w administracji publicznej i spółkach skarbu państwa. Nie mówiąc już o tamtejszym procesie prywatyzacyjnym. Tak czy owak, gdy władza wykonawcza dysponuje trwałą większością, dodatkowo zdyscyplinowaną, z powodu braku dystansu opcjonalnego, ten weto-aktor ulega wyzerowaniu. Choć w kategoriach ilościowych niewątpliwie istnieje.
- 2.) *Parlamentarne drugie izby*: w Grecji, na Węgrzech czy w Korei Południowej w ogóle ich nie ma. Zatem sekwens weto-aktorów jest o ten, co najmniej, element krótszy. Jednak, druga izba (często zwana senatem) jeśli nie manifestuje się, w stosunku do tej pierwszej, różnicą zdań też nie istnieje, choć w konstytucji rozdział jej poświęcony możemy znaleźć. Tak to funkcjonuje, niestety, między innymi, w Polsce. W konstytucyjnym projektowaniu szłoby więc o wytworzenie w niej dystansu opcjonalnego względem pierwszej izby. Doskonale udaje się to Niemcom, ponieważ swój Bundesrat rekrutują oni z polityków samorządowych, czyli z landów. Daje to efekty szczególnie, gdy izba ta jest wybierana nie razem z pierwszą, lecz przykładowo w połowie jej kadencji. W modelu prezydenckim, z problemu wybrnęli także Filipińczycy.

Obie ich izby mają podobne kompetencje (poza uchwalaniem podatków czy budżetu), a na dodatek różnie są rekrutowane przez tamtejsze prawo wyborcze. Pierwsza izba wybierana jest w 80 proc. w okręgach jednomandatowych, a w 20 proc. proporcjonalnie z list partyjnych na trzyletni okres kadencji, Senat zaś, w jednym ogólnokrajowym okręgu na sześć lat. Przez co ta druga jest bardziej stabilna i posiada poziom reelekcji 66.6 proc, a pierwsza 55 proc. Jednocześnie wybór w skali kraju, nie zaś w małych okręgach, wyraźnie zmotywował senatorów do inicjowania projektów ustaw ważnych dla całego państwa, gdy tymczasem deputowani izby pierwszej uwikłani zostali w politykę klientelistyczną wobec swoich wyborców. Taką motywację ma tu ok. 80 proc. inicjatyw, zaś w Senacie zaledwie 4 proc.²⁸ W takiej sytuacji drugie izby parlamentów są wciąż istotnym weto-aktorem systemu horyzontalnego, ponieważ, z reguły, ze względu na sposób ich rekrutacji, zachowują dystans w poglądach względem pierwszych izb. A to wszystko zdecydowanie podraża koszty transakcyjne prób ich podporządkowania sobie przez prezydentów czy premierów.

- 3.) *Prezydent*: tylko w systemach charakteryzujących się nadprezydencjalizmem nie stanowi on weto-aktora horyzontalnego mechanizmu równowagi władz. Jego bronią jest weto, czasem prawo rozwiązywania parlamentu. Oczywiście, to ostatnie prawo, jest dyskrecyjne najczęściej u nadprezydenta. Kiedy jest ograniczone konstytucyjnie, do ściśle określonych warunków (np. gdy parlament nie może powołać rządu) – nie szkodzi. Jednak nie idzie o sytuację, gdy jest to instrument uniemożliwiający, w systemach parlamentarnym czy semiprezydenckim, realizację podstawowej kompetencji parlamentu, przykładowo, uchwalenia przez zeń wotum nieufności. Widzieliśmy, że prezydent Grecji w ogóle prawem weta nie dysponuje, a weta prezydentów Słowacji i Węgier są na tyle słabe, że uchylić je zawsze może rządząca większość. Taki prezydent, w stosunku do większości rządzącej, przestaje być weto-aktorem w procesie decyzyjnym państwa. Tymczasem należy zauważyć, że gdy dysponuje on wetem wystarczająco silnym, którego przełamanie przez parlament wymaga kwalifikowanej większości głosów, wraca do systemu parlamentarnego czy semiprezydenckiego ważna zasada rozdziału władz. Albowiem decyzję legislacyjną podejmuje wtedy większość wyraźnie przekraczająca większość rządzącą, reprezentującą rząd w parlamencie. Tym samym kompetencja legislacyjna wraca do władzy prawodawczej. Natomiast, we władzy nominacyjno-dymisyjnej prezydent weto-aktor zawsze zdejmuje część tej władzy z rządu czy dzieli się nią z

²⁸ Tamże, s. 77-78.

parlamentom, przez co mniej grozi organom układu horyzontalnego, że ktoś zdominuje ich nominacje i odwoływanie.

- 4.) *Sądownictwo, w tym konstytucyjne*: organy te w różny sposób popadają w zależność od władzy wykonawczej prezydentów w systemach prezydenckich, czy premierów w systemach parlamentarnych. Widzieliśmy wyraźny ich oportunizm w Argentynie czy Grecji. Źle jest, gdy władza wykonawcza sama może decydować o jego składzie, albo nawet, gdy dzieje się to pospołu z parlamentem, lecz dominuje w nim partia rządząca. Z takich to powodów, podejrzaney niezależności Polska i Słowacja wloką się w ogonie państw europejskich. Polski trybunał Konstytucyjny wybierany jest bowiem wyłącznie przez bezwzględną większość sejmową, co oznacza, z reguły, większość rządzącą.²⁹ Czasem, jak w Korei Południowej, sprawa jest bardziej subtelna. Sędziowie są tam wybierani na długie kadencje, jednak ustawodawca określił górną granicę wieku, na 65 lat. Z czego skwapliwie zaczęli korzystać prezydenci wraz ze swoimi parlamentarnymi większościami i poczęli mianować ludzi dość wiekowych, tak, aby mieć możliwość szybkiego ich dymisjonowania.

W posumowaniu tego rozdziału nie starałem się rozwijać komentarza o jeszcze innych weto-aktorów,

takich jak: rzecznicy praw obywatelskich, zarządy banków centralnych, zarządy publicznych mediów czy izby audytu finansowego. Nie o to chodziło. Przykładowo akurat cały ten sekwens źle wygląda, gdy idzie o niezależność, w Polsce, albowiem do powołania tych organów wystarcza sejmowa większość rządząca. Mimo, że często występuje zakaz reelekcji i jest kadencyjność lepiej byłoby, aby były one powoływane na tzw. „zakładkę”, czyli przy udziale kilku organów władzy, a także kwalifikowanej większości parlamentarnej. Zadecydowały o tym wczesne lata 90., kiedy brakowało zaufania pomiędzy posłami w Sejmie, a senatorami i urzędem Prezydenta RP. Dlatego Sejm niejako przywłaszczył sobie to prawo.

Gdyby policzyć, ograniczając się tylko do powyższych weto-aktorów, ich ilość oraz wzajemny do siebie dystans w poszczególnych krajach, zatem ich siłę i długość sekwensu, to wyjdzie na to, że Argentyna, w latach 1983-97, Grecja w ogóle, poza samym rządem, nie mają żadnego weto-aktora, który rządy te powściągał. Korea Południowa, Węgry i Słowacja za Mečiarą, ledwie jednego (Trybunał

²⁹ Zob. E.M. Salzberger, S. Voigt, *On the Delegation of Powers: with Special Emphasis on Central and Eastern Europe*, „Constitutional Political Economy” 2001, vol. 13, s. 41.

Konstytucyjny), zaś Brazylia (1985-98), Chile (1989-97), Filipiny (1987-2000), Urugwaj (1984-94), aż trzech efektywnych weto-aktorów (pierwsze i drugie izby oraz sądownictwo konstytucyjne). I to jest jakiś trop, albowiem, w tych ostatnich przypadkach, idzie o demokracje skonsolidowane, choć nie bez okresowych problemów. Teza dopełniająca obraz, w tym momencie, musi brzmieć następująco: kraje takie jak Argentyna, Grecja, Rosja, Słowacja oraz Węgry to kraje podatne na demokratyczną erozję dwóch podstawowych powodów, po pierwsze, na skutek zbyt dużej koncentracji władzy wykonawczej, głównie tej legislacyjnej, po wtóre, z powodu słabego mechanizmu horyzontalnego odpowiedzialności władzy. Oba te czynniki zatem prowokują zjawiska „delegatycznych demokracji” oraz ataku horyzontalnego bez względu na to czy mamy do czynienia z systemem prezydenckim czy parlamentarnym. Lepiej zaś sytuacja może wyglądać w systemie semiprezydenckim i tylko wtedy, gdy prezydent dysponuje reaktywną władzą legislacyjną, a mianowicie dość silnym prawem weta. Na koniec tego podsumowania jeszcze raz kilka konkretnych wskazówek.

W projektowaniu konstytucyjnym należy zatem unikać:

1. Obdarzania władzy wykonawczej dekretemi;
2. Ułatwiania władzy wykonawczej działania w okresie stanów nadzwyczajnych;
3. Dawania do dyspozycji instrumentu, jakim jest samodzielne rozpisywanie referendum;
4. Dysproporcjonalnych systemów wyborczych, ułatwiających partyjną dominację czy wykreowanie modelu dwupartyjnego opartego na partyjnej dyscyplinie;
5. Proporcjonalnych, działających na niekorzyść opozycji, systemów budżetowego subwencjonowania partii politycznych;
6. Rozwiązań ograniczających ilość weto-aktorów, siłę instytucjonalną ich weta lub/i opcjonalny dystans pomiędzy nimi (proces odwrotny jest dopuszczalny);
7. Rozwiązań nominacyjno-dymisyjnych ograniczających niezależność weto-aktorów przez zbyt i nie równoważony wpływ na ich nominację lub dymisję ograniczonej ilości ośrodków władzy, głównie władzy wykonawczej.