

Bartłomiej Nowotarski

JAK BUDOWAĆ NOWE DEMOKRACJE I JAK STRZEC JE PRZED EROZJĄ

**Co mówią nam światowe doświadczenia
przełomu XX i XXI wieku.**

Wrocław 2012

Na prawach rękopisu

SPIS TREŚCI:

1. DOŚWIADCZENIA Z DEMOKRATYZACJI: KONKLUZJE	3
2. W KIERUNKU DEMOKRATYCZNEJ KONSOLIDACJI	15
3. DWA MODELE BUDOWANIA DEMOKRACJI	18
4. PRAWDZIWE DYLEMATY INSTYTUCJONALNEGO PROJEKTOWANIA	24
5. REFORMY GOSPODARCZE I SPRAWIEDLIWE SPOŁECZEŃSTWO MŁODEJ DEMOKRACJI	32
6. ZABÓJCZY (SUPER)PREZYDENCJALIZM I WESTMINSTERSKI PARLAMENTARYZM	38
7. EROZJA DEMOKRACJI I ZAMACH NA RZĄDY PRAWA	40
8. LEKARSTWO SEMIPREZYDENCJALIZMU	50
9. PARLAMENTY MUSZĄ BYĆ SILNE W MŁODYCH DEMOKRACJACH	
10. ZAKOŃCZENIE	70
ZAŁĄCZNIK: „VETO GRA”	71
LITERATURA	72

1.

DOŚWIADCZENIA Z DEMOKRATYZACJI: KONKLUZJE

Od zarania roku 1974, gdy generał Ernesto Geisel poddał brazylijską juntę, a niedługo potem złamane zostały dyktatury w Portugalii i Grecji, do dnia dzisiejszego 90 krajów świata żeglowało z dyktatury do portu: demokracja. Z tych pełnej niebezpieczeństw podróży płynie wielki optymizm, ale i często nie mały pesymizm. Optymistyczne jest, że w tym czasie bez mała 1 mld 400 mln ludzi odzyskało wraz z wolnością godność i wpływ na losy swoich krajów i społeczeństw. Pesymistyczne jednak to, iż zaledwie ok. 27 proc. z nich z sukcesem skonsolidowało swoje demokracje. Reszta utkwiała gdzieś w autokratyczno-demokratycznych hybrydach, w których i owszem, instytucje demokratyczne istnieją, ale jako słabe są obiektem nadużyć i manipulacji. Niestety, głównie ze strony tych, których demokratycznie wybraliśmy do władzy. Często w tej sprawie ważyło złowrogie totalitarne czy autorytarne dziedzictwo rozmiękczające i demokratyczne instytucje, i codzienną praktykę.

Niniejsza praca stanowi dokończenie oraz *resumé* kilku wątków badawczych mojej, opublikowanej właśnie w Polsce, książki pod tytułem: „JAK BUDOWAĆ, A JAK BURZYĆ DEMOKRACJE. Studia nad konsolidacją nowych demokracji w XX i XXI wieku”. Zawarte są w niej doświadczenia z ostatnich 40 lat budowania demokracji w Ameryce Łacińskiej, Europie Środkowej i Wschodniej oraz Centralnej Azji. Zwieńczają je wnioski na temat potencjalnie najlepszego dla młodych demokracji (neodemokracji) instytucjonalnego, w tym konstytucyjnego projektowania. Tak, aby ustrój polityczny możliwie najlepiej odpowiadał społeczeństwom wychodzącym z traumy różnych dyktatur, ze szczególnym uwzględnieniem społeczeństw muzułmańskich.

Choć Czytelnik znajduje się obecnie we „Wstępie” – dla ułatwienia – zawrę w nim część obserwacji i końcowych wniosków.

Teza podstawowa brzmi: wolni i równi ludzie, po pokonaniu dyktatury, powinni dla siebie wybrać ustrój polityczny demokracji, który jest mocno zrównoważony i zdekoncentrowany. Zatem najbardziej optymalną formułę, dla młodych demokracji, jak się wydaje, oferuje model semiprezydencki, jednakowoż wyłącznie ten zbudowany w logice parlamentaryzmu. A więc wtedy, gdy prezydent, choć pochodzący z powszechnych wyborów, w żadnym przypadku nie dostaje kompetencji współrządzenia, która to zarezerwowana powinna być tylko dla, odpowiadającego wyłącznie przed parlamentem, rządu. Idzie zatem o **model parlamentarno-prezydencki** (premier-presidential)¹.

Ale jest tu jeszcze jedna, dla młodych demokracji, niebagatelna rzecz. Zbyt często cierpią one, co deprecjonuje ich jakość, na łamanie zasady „rozdziłu władz” (*separation of powers*), skutkujące nadmierną dominacją egzekutywy. Otóż, system semiprezydencki, w którym prezydent wyposażony jest w silne weto, powoduje respekt wobec tej istotnej dla demokracji zasady. Bowiem wymusza w parlamencie większość decyzyjną przewyższającą większość rządową. I to jest systemu tego prawdziwe osiągnięcie. A słabość czystego parlamentaryzmu zostaje, tym samym, pokonana.

**

Monteskiusz powiedział, niestety, tylko połowę prawdy, gdy w swoim dziele *O duchu praw* pisał, że każdy, kto posiada władzę, skłonny jest jej nadużywać. Monteskiusz nie powiedział, że tak zachowują się również pochodzący z elit politycznych uczestnicy procesu transakcyjnego zanim władzę obejmą. Że będą wykorzystywać swoją pozycję transakcyjną, wynikłą z politycznego usytuowania w instytucjach *ancien regime*’u (np. przewodniczący rad najwyższych republik postsowieckich), przez ten reżim namaszczeni (popierani lub tolerowani przez byłe wojskowe junty), na skutek autopuczu (*autogolpe*) czy wreszcie dzięki pozycji zdobytej w drodze wyborów powszechnych. **Że cały proces demokratyzacji może być zaledwie ubocznym produktem transakcyjnej gry o władzę**, której skutkiem jest także narzucanie rozwiązań jednym, przez drugich. A zatem jest to proces fundujący demokratyczną erozję od samego początku. Tymczasem szansę na transformację

¹ Idzie zatem o model semiprezydencjalizmu, tak doskonale opisany i odróżniony od „president-parliamentary” przez: M.,S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992. Różnice między modelami zostaną pokazane dalej.

demokratyczną dawały tylko **wyraźnie podzielone** (lecz **konsensualnie**, nie polaryzacyjnie), **reprezentatywne** elity społeczne, których rywalizacja szybko została ujęta w formalne karby **rządów prawa**. Rywalizacyjność przeciwdziałała bowiem skłonności do pisania dyskrejonalnego prawa dla własnych potrzeb w obawie, że może być ono wykorzystane także przez konkurencję. A to wszystko tylko w sytuacji, gdy rządzący nie byli pewni zwycięstwa w nadchodzących wyborach, więcej, liczyli się w nich z porażką.

W tym kontekście rysują się niezwykle ciekawie perspektywy i wyzwania stojące przed nowymi demokracjami Tunezji i Egiptu. Jak już wiemy, tranzycja z dyktatury do demokracji może mieć charakter „odgórny”, czyli w pełni kontrolowany przez siły *ancien regime'u* (np. Brazylia), rewolucyjny „oddolny”, czyli kontrolowany przez wcześniejszą opozycję (np. Czechosłowacja, Polska do końca 1990 roku) lub w sytuacji równowagi różnych elit – transakcyjny. Dwa pierwsze przypadki oznaczają raczej, że przyszła formuła państwa i demokracji odzwierciedlać będzie interes polityczny dominującej elity, trzeci, formułę wynegocjowaną, czyli kompromis.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że Tunezyjczykom będzie łatwiej przyjąć konstytucję dobrze zbalansowanej i wystarczająco decyzyjnej demokracji. W parlamencie jednoizbowym, który otrzymał rok czasu na przyjęcie ustawy zasadniczej, jest ośrodek wiodący (Al Nahda wraz koalicjantami), który dodatkowo wie czego chce. Tymczasem w Egipcie panuje dezorientacja. Bracia mówią coś o systemie parlamentarnym ale Najwyższa Rada Wojskowa przeprowadza wybory do organów (parlament, prezydent), których kompetencje nie zostały skorygowane demokratycznie lecz pochodzą ze starych czasów. Nawet nie Mubaraka, jak w przypadku izby wyższej parlamentu, lecz prezydenta Anwara Sadata. Najlepszy dowód, że zdeorientowani ludzie odpowiedzieli tu bardzo małą wyborczą frekwencją.

W tym „egipskim szaleństwie” może być jednak metoda. Konkretnie – metoda transakcyjna. Otóż obsadzone w wyborach już instytucje: izby niższej, wyższej czy prezydenta zaczną, na forum konstytuancy, ścierać się ze sobą broniąc swoich kompetencji. Zjawisko autonomizacji instytucji da więc o sobie dobrze znać. Mniej więcej tak, jak miało to miejsce w Polsce w okresie przed uchwaleniem, w 1992 roku, tzw. małej konstytucji. Każdy będzie wykorzystywał swoją pozycję transakcyjną w walce o przyszłe prerogatywy, tym samym, dojdzie do zaprojektowania nieźle zrównoważonej – w wersji semiprezydenckiej - demokratycznej konstytucji. Gdzie - mówiąc językiem Monteskiusza z „O duchu praw” –

władza będzie powściągała władzę. Tymczasem brak takiego transakcyjnego, zmuszającego strony do negocjacji, scenariusza może właśnie w przypadku Tunezji skutkować demokracją słabiej równowążącą władzę, a zatem gorszej jakości. Demokracją parlamentarną chroniącą dominację postislamskiej partii, w muzułmańskim przecież (podobnie jak w Turcji) społeczeństwie. A dodatkowo, demokracją wyposażoną w instytucje, nie tyle wynegocjowane z innymi słabszymi opcjami, ile przeforsowane metodą prostej większości. Na koniec, ewentualne referendum tylko taką właśnie demokrację oczywiście utrwali.

Na obszarze Ameryki Łacińskiej, Europy Wschodniej czy Azji Środkowej **zaczęła konsekwentnie dominować władza wykonawcza**, z wyraźną szkodą dla mechanizmów: horyzontalnego i wertykalnego równoważenia się władz.² Dominować w trzech określonych aspektach, potrafiących wystarczająco dobrze opisać różnice we władzy prezydentów Argentyny czy Uzbekistanu. Po pierwsze, w sensie trwania danych osób u władzy, po wtóre, w aspekcie jej koncentracji w ugrupowaniach dominujących lub hegemonicznych, po trzecie, w kontekście zdolności do absolutnego kontrolowania agendy legislacyjnej. Prezydenci, dzięki uprawnieniom głównie dekretowym (Ameryka Południowa, Europa Wschodnia, Azja Środkowej) lub dyskrejonalnemu prawu ogłaszania referendów (frankofońska Afryka subsaharyjska). Prezydenci i premierzy (rządy) przez dominujące lub hegemoniczne partie i większości parlamentarne, często zresztą oparte na tzw. niezależnych deputowanych (Słowacja Mečiar, westminsterski prezydencjalizm krajów byłych brytyjskich kolonii Afryki subsaharyjskiej). Wszystko to działo się za sprawą eliminacji z procesu uchwalania prawa poszczególnych podmiotów mechanizmu równowagi władz: weto-aktorów i weto-graczy, co potwierdziło hipotezę o wzroście zjawisk klientelizmu czy eksploatacji państwa dla celów politycznych czy redukcji niezawisłości sądów w przypadku obniżenia kosztów transakcyjnych tego procesu.

Nagminne stały się także nieformalne próby łamania porządku horyzontalnego czy wertykalnego, a zatem i rządów prawa, przez władzę wykonawczą, co znalazło swój wyraz w zjawiskach „delegatywnych” oraz nieliberalnych demokracji lub liberalnej semidemokracji (

² Jest oczywiście wiele prac na temat obu mechanizmów *checks and balances*. Szczególnie polecam pracę zbiorową: *The Self – Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, ed. A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner, London 1999.

zob. Część o erozji demokracji i rządów prawa), a także – mówiąc ogólniej – w autonomizacji instytucji, polegającej na praktyce poszerzania własnych wpływów kosztem innych organów oraz opozycji. Co oczywiście daleko wykraczało poza zgodne z rządami prawa mechanizmy wzajemnego blokowania. Dialog społeczny i zakres współpracy z grupami społecznymi zostały natomiast zdominowane przez relacje patronacko-klientelistyczne, występujące z reguły w stopniu gwarantującym rządzącym reelekcję, kontynuowanie rządzenia czy tzw. spokój społeczny. Rządy prawa, konstytucja, miały ograniczać władzę, same stały się łupem praktyki politycznej.

Demokratyzację niewątpliwie utrudnia długie autokratyczne dziedzictwo. Lepiej rokuje, gdy istniało już historyczne doświadczenie z budowaniem własnego państwa, a tym bardziej demokracji.

Autokratyczne dziedzictwo ugruntowało w rutynie społeczeństw zasadę, że **zwycięzca bierze wszystko**, styl gry o sumie zerowej, a na poziomie kulturowym brak chęci i umiejętności do negocjacji i zawierania kompromisów. Nic więc dziwnego, że wśród społeczeństw postkomunistycznych w latach dziewięćdziesiątych 57 proc. populacji dobrze wspominało minione lata, 38 proc. optowało za rządami silnej ręki (w Ameryce Łacińskiej za stylem *caudillo*) i stale zwiększało się poparcie dla aktualnych rządów, przy czym tylko o 5 proc. w Europie Środkowej i aż o 46 proc. na Wschodzie Europy. Co dziś oznacza poparcie dla tamtejszych reżimów ewidentnie autokratycznych? Niestety, *welfare-state* autokratyzm byłby łatwo akceptowalny. Najlepszym przykładem na to może być współczesna, młoda turecka klasa średnia.

Badania wśród społeczeństw postautokratycznych wykazały różnicę w popieraniu demokracji jako takiej oraz satysfakcji z jej praktycznego funkcjonowania. I ujawniły, po pierwsze, mgliste, zamazane rozumienie demokracji. W szczególności nikt nie wskazywał na rangę mechanizmu równowagi władz. Po drugie, że w przeciwieństwie do społeczeństw starych demokracji na ocenę rzutowała głównie percepcja polityki demokratycznej w praktyce. Tam gdzie ugruntowało się przeświadczenie o polityce skorumpowanej, zaledwie 22 proc. ludzi aprobowало demokrację, tam gdzie takiego przeświadczenia nie było – aż 68 proc. Jako kuriozalne objawiło się zjawisko większej satysfakcji z konkretnych rządów niż

poparcie dla demokracji w ogóle. To groźne. Badania wenezuelskie pokazały bowiem, że w sytuacji braku przywiązania do demokratycznych wartości w ogóle wystarczy gwałtowna dezaprobata wobec jakiegoś bieżącego rządu, aby demokrację doprowadzić na skraj przepaści.³

Islam, w szczególności sunnicki, nie stanowi przeszkody dla budowania dobrze funkcjonującego państwa i demokracji. I nie islam był dotychczas przeszkodą na drodze takiego właśnie organizowania się muzułmanów w Afryce Północnej. Jeszcze w styczniu 2010 roku słynny amerykański politolog Larry Diamond wymieniał pięć przyczyn, z powodu których dyktatury w Północnej Afryce miały nie doznać kresu. Tzw. “klątwa ropy” (czyli pokusa zawłaszczania dobra państwowego znaczącej wartości), Liga Arabska, konflikt z Izraelem, od lat typowo autokratyczny charakter państw, wreszcie istotne inwestycje Zachodu w tamtejsze siły zbrojne (np. dla armii Egiptu 50 mld USD od 1978 roku) miały przekreślić wszystkie optymistyczne kalkulacje.⁴

W trakcie misji demokratyzacyjnych pośród arabskich sunnitów Tunezji czy Egiptu rychło okazało się, że ich polscy, wywodzący się z Ruchu Solidarności, uczestnicy, symbolizujący wolnościowe aspiracje Polaków, znajdowali wspólne płaszczyzny porozumienia. Po pierwsze, raporty *The Arab Human Development*⁵ wskazywały w latach 2007-2009, że mieszkańcy tych państw w 94 proc. nie akceptują żadnych dyktatur, tak świeckich, jak i religijnych. Po drugie, że do najpoważniejszych bolączek zaliczali (podobnie jak Polacy względem komunistycznej przeszłości) nieumiejętność pokojowej rotacji rządzących. Po trzecie, że potrafią skonfrontować przykazania szariatu z demokratycznymi rządami prawa uznając, że Koran i Sunna nie stoją na przeszkodzie budowania dobrego państwa i odpowiedzialnej przed społeczeństwem, podlegającej regularnej rotacji władzy.⁶ Tak odpowiadali sunnici na nowe historyczne wyzwania. Kryła i kryje się za tym wiara w

³ D. Canache, M.R. Kulisheck, *Preserving Democracy: Political Support and Attitudes Toward Protest in Wenezuela*, Paper to be presented at the Annual Meeting of Latin American Studies Association, Chicago, 24–26, 09. 1998, www.lasa.international.pitt.edu.

⁴ L. Diamond, *Why are there no Arab Democracies?*, „Journal of Democracy” 2010, vol. 21, no. 1, s. 93-104.

⁵ www.rbas.undp.org.

⁶ Efekt cyklu konferencji i spotkań W Egipcie i Tunezji.

idżtihad i modernizacyjną interpretację prawa islamskiego. Problem, czy także *idżtihad* irańskich szyitów może być równie optymistyczny?

To, że w krajach muzułmańskich wygrywają i wygrywać będą wybory partie postislamskie (np. konstituowane na bazie Braci Muzułmanów) nikogo dziwić nie powinno. Po pierwsze, stanowili oni dość długo konsekwentną, wobec dyktatorskiego reżimu, opozycję. Po drugie, w świecie, tylko w krajach postindustrialnych zaledwie 1/3 wyborców głosuje z motywów religijnych (głównie na partie tzw. prawicowe), a w krajach tzw. przemysłowych, co może dziwić, już prawie połowa. Co ciekawsze, tak zachowuje się podobny procent katolików i muzułmanów. Symptomy odrodzenia religijnego wystąpiły nie tylko w krajach muzułmańskich, ale także w USA i krajach postkomunistycznych. Jak pisali Pippa Norris i Ronald Inglehart: tylko społeczeństwa zamożne stają się bardziej świeckie, podczas gdy świat jako całość staje się bardziej religijny.⁷

Erozja procesów demokratyzacji wyraźnie następowała na dwóch obszarach: **wyborczym** oraz w **układach horyzontalnym i wertykalnym równowagi władz**. Oferowane prawa wyborcze były nieuczciwe i nieadekwatne. Na Łotwie i w Estonii wykluczono urodzonych po II wojnie światowej rosyjskojęzycznych obywateli z procesu głosowania. W podzielonych klanowo społeczeństwach Afganistanu czy Kirgistanu, w celu dominacji plemion pasztuńskich czy kirgiskich, miast ordynacji proporcjonalnych do legislatyw, narzucono, w pierwszym, model SNTV, w drugim, ordynację większościową. Nie udało się wykreować partii klasy średniej, ponieważ wszyscy głosowali kryteriami etnicznymi lub religijnymi. Znow w tle rolę swą zagrała zasada, że „zwycięzca może wszystko” i powinien wziąć wszystko. W Kirgistanie prezydent Akajew dla tej zasady zmniejszył parlament aż o 70 proc., aby małe partie i klany miały do niego drogę zamkniętą. W efekcie Uzbeki otrzymali trzykrotnie mniejszą liczbę mandatów, niż wynikałoby to z ich populacji. Po 2003 roku zrezygnowano w ogóle z jakiegokolwiek proporcjonalności.

⁷ P. Norris, R. Inglehart, *Sacred and Secular. Religion and Politics Worldwide*, Cambridge 2005 (wyd. polskie, Kraków 2006, s. 299).

Nadmierna koncentracja władzy wykonawczej stała się fenomenem młodych demokracji. Według ekonometrycznych modeli (np. na podstawie danych Henisza⁸) osiągnęła ona poziom 64 proc. w Ameryce Łacińskiej, 77 proc. w krajach postkomunistycznych i aż 87 proc. na obszarze Afryki subsacharyjskiej. Zestawienie siły prezydentur Ameryki Łacińskiej unaocznilo, że jest ona większa (Brazylia, Paragwaj, Kolumbia, Chile) dwukrotnie lub – w zakresie władzy legislacyjnej – nawet trzykrotnie od siły prezydenta USA, Finlandii sprzed 2000 roku oraz pięciokrotnie od francuskiej głowy państwa. Z kolei Amerykę Południową pod tym względem przebiły dwukrotnie kraje Europy Wschodniej i Azji Środkowej, o 25 proc. we władzy tzw. nominacyjno-dymisyjnej i aż trzykrotnie we władzy prawodawczej. Oznacza to, że **za pierwszą przyczynę erozji demokratycznej można by uznać dominację władzy wykonawczej nad procesem legislacyjnym (także na skutek dominacji lub hegemonii jakiejś opcji politycznej), a dopiero w dalszej kolejności jej sztywne i pozbawione odpowiedzialności politycznej trwanie.** A zatem, w pierwszej kolejności, naruszanie obu mechanizmów równowagi władz: horyzontalnego i wertykalnego. Powstaje jednak zasadnicze pytanie: co mogło wywołać takie nagromadzenie władzy w egzekutywie?

Na obszarze państw postkomunistycznych (potwierdziły to obserwacje z terenów Ameryki Łacińskiej oraz Afryki subsaharyjskiej), wysoce uprawdopodobniono koncentrację krótkoterminowych korzyści i rozpraszanie krótkoterminowych kosztów przeprowadzanych tam gospodarczych reform rynkowych. Odbywało się to w sytuacji częściowych, nie zaś kompleksowych i konsekwentnych reform. Do tego odkryto znaczącą korelację procesu zamrażania reform ze wzrostem wskaźnika Giniego (obrazującym przyrost dysproporcji dochodowych w społeczeństwie), słabość opozycji i systemu partyjnego lub jego brak oraz wysoką koncentracją władzy wykonawczej, głównie w urzędzie prezydenta. Jednak związek przyczynowy między systemem prezydenckim a wzrostem wskaźnika Giniego nie został potwierdzony. Ale uprawdopodobniono przebieg odwrotny. W sytuacji gwałtownego rozwarstwienia dochodów to krótkoterminowi beneficjenci reform zamrażali je, inwestując politycznie nie w partie, lecz w silną władzę wykonawczą (pod względem jej trwałości oraz kontroli nad legislacyjną agendą), która pozwoliłaby zabezpieczyć ich interesy, izolując

⁸ W.J. Henisz, *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, vol. 1, no. 2. W.J. Henisz, *The Institutional Environment for Economic Growth*, „Economic and Politics” 2000, vol. 12, no. 1.

władzę od roszczeń krótkoterminowych przegranych. Jeden z badaczy (Hellman⁹) nawet postawił hipotezę odważniejszą, że to nie chęć izolacji władzy od frustracji przegranych była przyczyną nadmiernej jej koncentracji, lecz wyłącznie motyw zabezpieczenia, przez elity, własnych krótkoterminowych korzyści i uczynienia ich trwałymi. Hipotezy hipotezami, ale gwałtowny wzrost wskaźnika Giniego, znacząca koncentracja władzy wykonawczej i oligarchizacja dużej części młodych demokracji stały się faktami.

Zatem, warunki sprawiedliwościowe dobrze urządzonego społeczeństwa nowych demokracji oraz zjawisko częściowych reform gospodarczych każą zwrócić uwagę na rolę i szansę udziału w sterowaniu procesem reform „krótkoterminowych przegranych” lub przegrywających w każdym dowolnym czasie. Dlaczego? Jeśli bowiem – jak daje się uzasadnić na gruncie ekonomii politycznej – władza demokratycznie wybrana kieruje się swoim interesem, którego podstawą jest reelekcja, utrzymanie władzy, a pośrednio służący temu spokój społeczny, to władza ta najprawdopodobniej oprze się na współpracy i usatysfakcjonowaniu tylko takich grup społecznych (w efekcie „zwycięzców”), które spokój ten oraz reelekcję są w stanie jej zagwarantować, jednakowoż z uszczerbkiem dla pozostałych środowisk. A zatem jeśli, to nie ci ostatni są zagrożeniem procesu, lecz krótkoterminowi jego beneficjenci, którzy wkrótce mogą utworzyć ułomną (bo ograniczoną znacznie) klasę średnią, a wszystko to razem skutkuje dominacją egzekutywy, co z kolei może oznaczać erozję demokracji – to mamy gotowe wnioski dla projektowania konstytucyjnego. Chodziłoby więc – także z szacunku dla rządów prawa – o dopuszczenie przegranych do procesu transakcyjnego, procesu podejmowania decyzji w ramach pluralistycznej organizacji władzy. Tym bardziej, że udało się wykazać istotną korelację między konsekwencją w przeprowadzaniu przez nowe demokracje reform rynkowych (np. prywatyzacji), a koalicyjnym stylem rządzenia (Hellman¹⁰) lub ogólnie większym udziałem oponujących (wetujących) podmiotów o zróżnicowanych preferencjach (Gehlbach, Henisz, Malesky, Metelska-Szaniawska)¹¹. Mam również nadzieję, że udało się wykazać, iż żaden paradygmat sprawiedliwościowy nie koreluje z dominującą egzekutywą, z jej koncentracją, trwaniem i dominacją w procesie legislacyjnym.

⁹ J.S. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, „World Politics” 1998, vol. 50, no. 2.

¹⁰ J.S. Hellman, op. cit.

¹¹ S. Gehlbach, E.J. Malesky, *The Contribution of Veto Players to Economic Reform*, „Journal of Politics” 2010, vol. 72, no. 4, W.J. Henisz, op. cit., K. Metelska-Szaniawska, *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych*, Warszawa 2008.

Niestety, z państw, które rozpoczęły od lat siedemdziesiątych XX wieku swoją demokratyczną transformację, zaledwie 27 proc. skonsolidowało ją z sukcesem. Gdzie zawędrowały pozostałe? Utknęły po drodze w różnych formach demokratycznych iluzji, pod postaciami autokratyczno-demokratycznych hybryd. Jakże mogło być inaczej, skoro, między innymi, decydował interes krótkoterminowych zwycięzców reform oraz pozycja transakcyjna elit i poszczególnych aktorów gry transakcyjnej. To znaczy, kto i w jakiej sile przystępował do negocjacji jeszcze w warunkach instytucjonalnych *ancien regime'u*. A to wszystko dodatkowo w sytuacji postautokratycznego dziedzictwa wyrażającego się w rutynie, że zwycięzca bierze (może) wszystko. Wszak do gry transakcyjnej weszli także nomenklaturowi postautokratyczni politycy: w 26 proc. w Polsce, 37 proc. na Węgrzech i aż w 49 proc. w Rosji¹².

Winą za erozję demokratyczną można obciążyć wprost prawo konstytucyjne, które jednoznacznie kreowało głównie legislacyjną, a także organizacyjną dominację egzekutywy lub które otwierało tylko potencjalnie takie możliwości do wykorzystania. To wysoce uprawdopodobnia tezę, że niezwykle szkodliwe może być w młodych demokracjach łamanie zasady rozdziału władz na prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą z jednoczesnym ograniczaniem pluralizmu opcji (nawet do dwupartyjnego systemu), co dodatkowo przemawiałoby przeciw recepcji modelu westminsterskiego. Dalej winą należałoby obarczyć prawo ustrojowe, które nie sprzyjało rozwojowi pluralizmu partyjnego, lecz przeciwnie, przez personalizację aktu wyborczego promowało apartyjność, klientelizm, zamiast zwartości programowej i organizacyjnej partii, nadmierną ich fragmentaryzację czy wreszcie odwrotnie – dominację lub hegemonię. **Właśnie łamanie pluralizmu opcji politycznych (*separation of purposes*) można uznać za drugą – po dominacji legislacyjnej egzekutywy – przyczynę demokratycznej erozji.** Na koniec z uwagi na ugruntowaną w kulturze zasadę, że zwycięzca bierze wszystko, **obciążyć trzeba także brak**

¹² J. Higley, T. Kullbery, J. Pakulski, *The Persistence of Postcommunist Elits*, „Journal of Democracy” 1996, vol. 7, no. 2, s.135-136.

respektu ze strony demokratycznie wybranych reprezentantów dla rządów prawa i związaną z tym praktykę tzw. „delegatywnej” oraz nieliberalnej demokracji.

Transakcyjność procesu transformacji w nowych demokracjach, uzasadniony teoretycznie i praktycznie udział w niej krótkoterminowych przegranych, cele poliarchii, a z drugiej strony nadmierna koncentracja władzy wykonawczej, grożąca demokratycznej konsolidacji – sugerują **zmianę paradygmatu projektowania konstytucyjnego** dla kiełkujących demokracji. Ranga dyskursu dwóch wielkich modeli: prezydenckiego i parlamentarnego, z uwagi na polityczną praktykę zdaje się w nowych demokracjach tracić na znaczeniu na rzecz detalicznego ułożenia poszczególnych weto-aktorów i weto-graczy (pojęcia zostaną sprecyzowane później) systemu *checks and balances*. Zgodnie z pokazanym tu systemem, to właśnie ich **siła oraz liczba bronić będą przed polityczną hegemonią, decydować o losie przegranych, czynić politykę bardziej stabilną i reprezentatywną, a także sprzyjającą reformom gospodarczym, przynajmniej w pierwszym, ważnym przeciwieństwie okresie transformacji.**

Tak więc – z uwagi chociażby na słabość opozycji parlamentarnej, która przecież z reguły jest w mniejszości – nowy **paradygmat sugeruje standard rządzenia koalicyjnego**. Koalicjant jest bowiem istotnym weto-graczem.

Proponowany paradygmat, jak już wspomniałem na wstępie, podsuwa też młodym demokracjom do konstytucyjnego projektowania **za wzór system semiprezydencki**¹³. To z uwagi na możliwość odejścia od niepewnego pojedynczego łańcucha delegacji i odpowiedzialności władzy oraz wprowadzenia do gry elementu transakcyjnego. W przeciwieństwie (przynajmniej według Nowej Ekonomii Instytucjonalnej) do gospodarki

¹³ Szczególnie – jak w 2008 roku doszli do wniosku Cheibub i Chernykh – w kontekście koniecznej implementacji reform gospodarczych. Ten element, przy małym wpływie semiprezydenccjalizmu na stabilność rządów czy reżimów, nabrał znaczenia po przeanalizowaniu siły prezydentów i premierów w ich wzajemnych relacjach. Oboje w konkluzji odradzają osłabianie pozycji głowy państwa, ponieważ na podstawie analizy państw postkomunistycznych doszli do wniosku, że silni do pewnego stopnia i prezydent, i premier najlepiej służą reformom rynkowym; zob. J.A. Cheibub, S. Chernykh, *Are semipresidential constitutions bad for democratic performance?*, „Constitutional Political Economy” 2008, vol. 20, s. 225–226.

koszty transakcyjne w polityce są walorem, a nie przekleństwem. To one wraz z weto-aktorami i weto-graczami mitygują i stabilizują w czasie politykę i tę makro, i tę mikro. Konstytucyjne projektowanie weto-aktorów i weto-graczy daje nieocenioną dla nowych demokracji elastyczność systemu, chociażby z uwagi na różną proveniencję dogadujących się czy konkurujących elit.

Idzie zatem, powtórzę, o taką wersję semiprezydencjalizmu, w której prezydent w żadnym przypadku nie uczestniczy w bieżącym rządzeniu. Nie jest więc szefem rządu, nie dysponuje dekretemi, nie ma wpływu na rząd: ani z powodu prawa do jego dymisji, ani nawet zwoływania jego posiedzeń. Dlaczego? Ponieważ w obu przypadkach zaczyna dominować nad egzekutywą lub do rządu wkrada się zamęt. To groźne, gdyż wtedy ona wymyka się spod kontroli parlamentu. Dla bezpieczeństwa młodej demokracji, taki prezydent może być tylko arbitrem, z prawem wnoszenia spraw przed konstytucyjny trybunał lub/i zaledwie moderatorem pomagającym przy konstituowaniu się rządu.

Analiza szczegółowa pokazała dodatkowo, że w optymalnej wersji systemu półprezydenckiego głowa państwa nie powinna być proaktywna ani legislacyjnie, ani w tzw. grze nominacyjno-dymisyjnej. A zatem to tylko parlament powinien odpowiadać za radę ministrów. To minimum musi być spełnione, jeśli nie chce się skończyć w anarchii lub w objęciach jakiejś autokracji. W tym teatrze więc didaskalia należą do systemu prezydenckiego, aktorzy jednak powinni grać w logice parlamentaryzmu.

W związku z tym głowa państwa winna być w procesie legislacyjnym reaktywna ale posiadać stosunkowo silne prawo weta ustawodawczego. Albowiem, podobnie jak w ustroju parlamentarnym, rząd jako władza wykonawcza przekracza tu zasadę rozdziału władz i staje się kontrolerem agendy prawodawczej. A ponieważ – jak się okazało w młodych demokracjach – jest to zjawisko sprzyjające demokratycznej erozji, lepiej władzę wykonawczą osłabić w tej proaktywności, dodając do ustroju głowę państwa jako weto-aktora.

Tak, z grubsza biorąc, wyglądają ogólne uwagi odnoszące się do prawie 40. letnich już doświadczeń z tranzycji i konsolidacji części światowych demokracji. Czas na rozważania bardziej szczegółowe, choć ograniczone wielkością niniejszej pracy.

2.

W KIERUNKU DEMOKRATYCZNEJ KONSOLIDACJI

Pamiętamy, z głównej tezy ze „Wstępu”, że społeczeństwa obciążone autokratycznym dziedzictwem, chcąc chronić siebie i innych przed wykluczeniem z demokracji, a samą demokrację przed erozją powinny raczej projektować swój ustrój i jego instytucje według **modeli dekoncentrujących**, a w żadnym wypadku koncentrujących władzę (wykonawczą). To podstawowy, ale oczywiście nie jedyny, warunek utrzymania demokracji na dłużej.

„Konsolidacja demokracji” jest pojęciem, nad którym przetoczyły się wszelkie możliwe dyskusje i nie ma co ich tu cytować. To przede wszystkim obrona demokracji przed jej gwałtownym, spowodowanym puczem czy zamieszkami, upadkiem. Ale także, co trudniejsze, ochrona jej przed mniej widoczną dla obywateli i powolną, tym samym bardziej zdradliwą, erozją.¹⁴ Szacuje się, że różne czynniki źle wpływają na konsolidację: gospodarcze (np. recesja 10 proc. z poprzedniego roku zmniejsza o 43 proc. szanse na konsolidację demokracji, a wzrost PKB per capita o 1200 USD, zwiększa o 30-80 proc.), autokratyczne dziedzictwo (głównie militarne), brak uprzednich doświadczeń z demokracją.¹⁵ Podejrzanie pada też wprost (po doświadczeniach Ameryki Łacińskiej) na system prezydencki, ale głównie w korelacji z czasem trwania demokracji oraz wysokością PKB. I tak, przykładowo, aby skonsolidować demokrację w oparciu o system prezydencki, w ciągu 10 lat, trzeba, aby PKB per capita wynosiło aż 8000 USD. Zaś w przypadku systemu nieprezydenckiego, zaledwie 3000 USD. Obrazuje to poniższa tabela:

Tab. 1. Prawdopodobieństwo skonsolidowania się demokracji w proc.

PKB p.c. [USD]	System prezydencki (lata)						System nieprezydencki (lata)					
	0	10	20	30	40	50	0	10	20	30	40	50

¹⁴ Zob. np.: A. Schedler „, *What is Democratic Consolidation?*”, „Journal of Democracy” 1998, vol. 9, no. 2.

¹⁵ M. Svolik „, *Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation*, www.netfiles.uiuc.edu/msvolik/www/research.html. Także: Gleditsch K.S., Choung J.Lee, *Authoritarian Transition and Democratization*, Paper presented at 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, 17–20. 03. 2004.

1000	0	0	0	0	0	0	8	9	12	16	21	27
2000	0	0	0	0	0	0	42	45	52	61	69	75
3000	0	0	0	0	0	0	86	87	90	93	95	96
4000	0	0	0	0	0	0	98	98	99	99	99	100
5000	1	1	1	1	1	1	100	100	100	100	100	100
6000	10	10	12	16	21	27	100	100	100	100	100	100
7000	42	45	52	61	69	75	100	100	100	100	100	100
8000	86	87	90	93	95	96	100	100	100	100	100	100
9000	98	98	99	99	99	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: M. Svolik, *Authoritarian Reversals...*, tab. 4.

Niestety, literatura przedmiotu dowodzi raczej, że skonsolidowanie się demokracji jest trudniejsze niż ponowne pogrążenie się w autokracji. To drugie prawdopodobieństwo jest dwukrotnie większe.¹⁶ Jedynym ratunkiem, jak się okazuje jest **wysoka rywalizacyjność początkującej demokracji, a więc istnienie silnej opozycji**, co często bywa efektem rywalizacji w elitach.

To dobre podsumowanie, bowiem na obszarze państw postkomunistycznych potwierdzono, że taka rywalizacyjność nie tylko chroni przed pisaniem, przez rządzących, dyskrejonalnego prawa „dla siebie” i dla swoich korzyści, lecz wręcz zmusza strony rywalizacji do szybkiego tworzenia organów systemu *checks and balances*, takich jak: drugie izby parlamentu, prezydent z silnym wetem, sądownictwo konstytucyjne, różni ombudsmeni, niezależni audytorzy finansowi i bank centralny, samorząd terytorialny itp. Albowiem jedni i drudzy boją się konsekwencji przegranych wyborów i utraty władzy.¹⁷ Szłoby również o instytucjonalne (poprzez prawo wyborcze, zasady subwencjonowania partii politycznych, z preferencją dla opozycji, w tym poza parlamentarnej) kreowanie sytuacji, w której rządzący, z reguły, nie będą pewni wyborczego sukcesu.

¹⁶ Gleditsch K.S., Choung J.Lee, op. cit.

¹⁷ A. Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Ann Arbor 2007.

Niestety, rządzący zbyt często, albo z powodu braku silnej opozycji, albo wprost w celu jej osłabienia grają nie *fair*, sięgając po państwowe zasoby dające im przewagę. Powstaje sytuacja „nierównych szans” (będzie o niej szerzej w Części o erozji demokracji i rządach prawa), bardziej subtelna niż oszustwa wyborcze czy represjonowanie opozycji. Zjawisko to może urosnąć do rangi uniemożliwiającej demokratyczną konsolidację.¹⁸

¹⁸ Zob. S. Levitsky, L.A. Way, *Why Democracy Needs a Level Playing Field?* „Journal of Democracy” 2010, vol. 21, no. 1, s. 57-80. A także rozwiniętą argumentację w ich książce: *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge 2010, s. 5-13.

3.

DWA MODELE BUDOWANIA DEMOKRACJI

Teraz mowa będzie – krótko - o delegowaniu władzy i jej odpowiedzialności w demokracji. Bez tej relacji demokracja przedstawicielska by nie istniała. Delegacja władzy od społeczeństwa do polityków ma jednak poważną słabość. Szczególnie widoczną w nowych demokracjach. Politycy mają skłonność „urywania się” albo z powodu swoich osobistych interesów, albo braku zwykłej odpowiedzialności. To tylko przychylna klasie politycznej interpretacja. Gorzej, gdy robią to w celu kumulowania władzy. A to już pachnie tyranią.

Przyzwyczajiliśmy się do tego, że delegowanie przez społeczeństwo władzy i demokracja przedstawicielska są czymś oczywistym. Chociażby dlatego, że jak pokazują fakty, kompletna rezygnacja z przedstawicielstwa na rzecz różnych form demokracji partycypującej jest w praktyce politycznej cyniczna i kończy się z reguły reżimami podobnymi do tych, które zafundowali swoim obywatelom Kaddafi w Libii czy Chavez w Wenezueli.

Jak łatwo sobie uzmysłowić, delegowanie władzy¹⁹ ma postać łańcucha przebiegającego jednostrumieniowo, pojedynczo (singularnie) w przypadku klasycznego systemu parlamentarnego (np. westminsterskiego), w sposób zaś zdecydowanie bardziej rozgałęziony, w sytuacji ustrojów prezydenckich. W każdym przypadku „łańcuch delegacji” (*chain of delegation*) zbudowany jest z wielowarstwowych relacji pryncypał-agent (mocodawca-pełnomocnik). Od wyborców przez deputowanych, a skończywszy na urzędnikach, biurokracji. Zasadne jest także uwypuklić tu ogniwo, jakim są partie polityczne, bez których niemożliwa jest prawdziwa demokratyczna polityka. Dobrym obrazem tej determinacji jest znany „błąd Bronisława Geremka”, przewodniczącego polskiej Komisji Konstytucyjnej, który jeszcze w 1990 roku opowiadał, jak na konferencji w Kostaryce miał powiedzieć, że ruch „Solidarności” zamyka dziedzictwo partii politycznych, bez których da się jednak stworzyć demokrację, i jak zareagował na to Juan Linz z Yale University: „zobaczy Pan za rok – bez partii się nie da”. Jeszcze w październiku 1990 roku zaczęła rozpadać się

¹⁹ Jest obszerna literatura na ten temat. Wydaje się, że najbardziej kompleksowo zebrana została w: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ed. K.Strom, W.C. Muller, T. Bergman, Oxford 2006.

frakcja parlamentarna „Solidarności” (Obywatelski Klub Parlamentarny), z której poczęły wyłaniać się partie polityczne.

Relacja delegowania jest co prawda jednokierunkowa, ale w demokracji determinuje to przebiegającą w odwrotnym kierunku relację jeszcze ważniejszą: odpowiedzialności. Odpowiedzialności agenta przed swoim pryncypałem, pełnomocnika przed mocodawcą. Z samej relacji pryncypał–agent wynikają jednak problemy (polegające chociażby na tym, że agent z reguły dysponuje większym zasobem informacji) również na gruncie polityki demokratycznej. Głównie po stronie agenta, który może okazać się nierzetelny w stosunku do swojego mocodawcy. Obiektywnie rzecz ujmując, tylko w modelu idealnym może być on czystą, jednoimiennie odwzorowaną emanacją woli pryncypała. Ale i ten ostatni w sytuacji ubóstwa informacyjnego czy dezinformacji (co w dużej mierze dotyczy przecież społeczeństw rodzących się demokracji) może okazać się szkodzącym samemu sobie mocodawcą. Dlatego badający „reakcje łańcuchowe” analitycy łatwo zauważyli odwrotne przebiegi w rzeczywistości. To biurokracja ministerstwa przygotowuje ministrowi stanowiska, ten z kolei rządowi, rząd jest „gospodarzem, twórcą agendy” (*agenda setter*) parlamentarnej, a partie polityczne oferują programy swoim społeczeństwom²⁰. Albo w ogóle dziś, bez specjalnej dbałości o programy, proponują obywatelom: „dajcie teraz nam rządzić, a po skończonej kadencji nas ocenicie”.

Różnice w delegowaniu władzy w systemach parlamentarnych i prezydenckich widać już na pierwszy rzut oka. System parlamentarny (np. brytyjski – westminsterski) posiada jednego agenta bezpośredniego w stosunku do wyborcy-pryncypała, to parlament (a właściwie deputowany lub partia w parlamencie, na którą głosował). Tymczasem różne systemy prezydenckie mają co najmniej dwóch: parlament i prezydenta. Wyborcy wskazują na jednego i drugiego w odrębnych wyborach (w zbliżonych w czasie lub nie – co oczywiście może mieć poważne konsekwencje ze względu na istnienie lub nie *cohabitation*). Niekiedy, jak w USA, ludzie wybierają także swoich szeryfów, prokuratorów generalnych (*Attorney General*) czy stanowych, także sędziów. Dlaczego tak jest? Dlaczego oba „klasyczne” modele demokracji tak odbiegają od siebie? Oczywiście dalej delegacja przedstawia się podobnie. Prezydent i parlament osobno mianują swoich biurokratycznych agentów itd. Odpowiedzi należy poszukać w systemie odpowiedzialności polityków w obu reżimach. W

²⁰ Zob. np. T. Bergman, W.C. Muller, K. Strom, M. Blomgren, *Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns*, [w:] *Delegation and Accountability...*, s. 203.

jednym tylko oba modele się nie różnią. W żadnym z nich, ani w USA, ani w Wielkiej Brytanii, żaden agent nie posiada dwóch pryncypałów! Tego typu błędy już rozsadzały młode demokracje. Na przykład, Republikę Weimarską. Gdy rząd mógł być zdymisjonowany zarówno przez prezydenta, jak i parlament (Reichstag). Nie chodzi tu jednak o podział na reżimy prezydenckie i parlamentarne. Kwestia demokratycznej delegacji władzy, a tym bardziej odpowiedzialności polityków, opiera się na innym mechanizmie.

Dwa podmioty: pryncypał i agent

Demokracja przedstawicielska opiera się na relacjach pryncypał–agent. Obaj stanowią odrębne podmioty. Różnić ich może zasób posiadanych informacji lub konflikt interesów²¹. Asymetryczność informacyjna polega na tym, że pryncypał nie wie wszystkiego o swoim agencie. Może się mylić co do jego profesjonalizmu czy posiadanych umiejętności (*adverse selection*). Polityczny pryncypał (np. wyborcy) zatem ryzykuje. Nasz kandydat polityczny – według platońskiego dylematu – może po prostu okazać się bardziej chciwy władzy czy zaszczytów niż odpowiedzialny i prawy. Nie sposób nie zgodzić się z autorami, którzy właśnie tę selekcję kandydatów na polityków uważają za najważniejszą dla demokracji. Nigeryjczyk Chinua Achebe uznał ją w swoim kraju za ewidentną przyczynę demokratycznej dekonsolidacji²². Po prostu agent musi chcieć i móc być dobrym agentem swego mocodawcy.

W młodych demokracjach znajdujemy przykłady na jeszcze inne „schorzenie agencyjne” (*agency loss*), zwane złowieszczo „hazardem moralnym”. Agent pilnuje własnego interesu, nie postępuje tak, jak obiecał swojemu pryncypałowi, i skrzętnie maskuje swoje zachowanie. To oczywista cecha populistycznej polityki albo bagatelizowania przez partie polityczne (a także niestety wyborców) roli programów w marketingu politycznym. To tylko najwidoczniejszy przykład degeneracji zasady reprezentatywności. To dlatego dla młodej demokracji tak groźna jest dyskrecjonalność polityków czy urzędników. Z niej to udaje się czerpać garściami profity dla siebie, rodziny, kumpli czy towarzyszy klanowych (zob. np. Kirgistan). Im większa polityczna „renta” jest do wzięcia, tym gorzej dla młodej demokracji, szczególnie takiej postkomunistycznej, gdzie prywatyzacja obejmuje ogromny majątek państwowy. Z „hazardem moralnym” mamy także do czynienia, gdy rządzący po prostu się

²¹ A. Lupia, *Delegation and its Perils*, [w:] *Delegation and Accountability ...*, s. 37.

²² J. Brehm, S. Gates, *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor 1997; Ch. Achebe, *The Trouble With Nigeria*, London 1983.

lenią po złożeniu w kampanii obietnic programowych. Na tę przypadłość często cierpią ostatni w łańcuchu delegacyjnym biurokraci. Gdy programów używa się tylko *pro forma* albo w ogóle się je bagatelizuje, politycy w młodych demokracjach najpierw idą po władzę, chcą za wszelką cenę wygrać wybory, a potem się zobaczy. Społeczeństwa mało oswojone z kampanijnymi manipulacjami w dobie panowania mediów wizualnych, w tym elektronicznych, instynktownie mogą iść za tzw. *happenerami*, a nie mężami stanu. W jakiś czas po wyborach okazuje się, że „szuflady” rządowe są puste i nie ma w nich projektów ustaw. Niestety, rzecz w tym, że „łańcuch delegacji” może okazać się miejscem ekspozycji wszystkich złowrogich wirusów. Leniwa czy klientelistycznie lub nepotycznie nastawiona większość parlamentarna (ewentualnie rząd, prezydent) może zarazić pozostałych agentów przez „łańcuch delegacji”. U podstaw częstego rozczarowania klasą polityczną w młodych demokracjach (ale nie tylko) leży właśnie taki obraz choroby.

Wertykalna i horyzontalna odpowiedzialność władzy

Odpowiedzialność pionową (wertykalną) wzdłuż łańcucha delegacji od urzędników (służby cywilnej), przez ministrów, rząd, premiera (jako *primus inter pares* lub *extra pares*), większość parlamentarną, partie do głównego pryncypała, czyli wyborców, już poznaliśmy. Czy suweren może spać spokojnie, gdy łańcuch jest tak długi i tak niewiele możliwości na egzekwowanie odpowiedzialności? Patrząc na Brytyjczyków, można dojść do wniosku, że tak, skoro tylko Guy Fawkes mógł być w historii dla nich zagrożeniem. Ale co w przypadku nieopierzonych demokracji, które balansują przed konsolidacją między zagrożeniem autokracją a anarchią. Wszak badania nad „kontrolerem agendy” w procesie decyzyjnym systemu czysto parlamentarnego wskazują na monopolistyczną niemalże pozycję rządu, nawet nie parlamentarnej większości, która z reguły staje się przecież „maszynką do głosowania”. Opozycja, będąc w mniejszości, niewiele ma do powiedzenia, a dodatkowo w modelu tym nie może odwołać się np. do sądu konstytucyjnego, bo nie istnieje on w „pojedynczym” paradygmacie. Trafnie to sformułowała Barbara Geddes: pojedynczy łańcuch delegacji jest tak silny, jak jego najsłabsze ogniwo²³. A ten łańcuch delegacji ma wiele ogniw i tylko w jednym trzeba rywalizować o poparcie wyborców i ich weryfikację. Lenistwo lub klientelizm większości parlamentarnej replikować będą jak wirus na pozostałe ogniwa wzdłuż

²³ B. Geddes, *Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley - Los Angeles - London 1994.

tego pojedynczego łańcucha. A mechanizmów równowagi władz jest tu wyjątkowo niewiele. A zatem kontrola i odpowiedzialność – ubogie. To dlatego zwolennicy koncepcji „pojedynczego łańcucha”, lekceważąc mechanizm *checks and balances* uważali, że po pierwsze, proces legislacyjny należy stabilizować, zwlekając z uchwalaniem ustaw do kolejnego posiedzenia zgromadzenia, po drugie, w celu uczynienia władzy bardziej odpowiedzialną zwiększyć powinno się rotację na urzędach oraz częstotliwość wyborów powszechnych²⁴. Ale dla zwiększenia właśnie tej politycznej odpowiedzialności władzy można też zmnożyć agentów tego samego pryncypała, posiadających więc społeczną legitymację. Prezydent wybierany w wyborach powszechnych, także druga izba parlamentu, prokuratura, sędziowie (jak w USA), niezależny bank centralny, trybunały konstytucyjne, ombudsmeni, audytorzy niezależności mediów czy banków, a wreszcie ordynacja proporcjonalna skutkująca koalicyjnymi rządami to sposób na skrócenie i dyspersję łańcuchów delegacji i odpowiedzialności. Tak wygląda to w systemach prezydenckich, półprezydenckich czy nawet w modelach konsensualnej demokracji (np. A. Lijpharta²⁵). Najważniejsze, że kreacja kolejnych agentów tego samego pryncypała (wyborców) daje efekt podziału władzy, który nie reprezentuje oczywiście hierarchicznej delegacji „pryncypał-agent”, lecz relację poziomą (horyzontalną) o charakterze zdecydowanie transakcyjnym. Tak więc zmniejszając ryzyka wynikające, w łańcuchu pojedynczym (singularnym), z wynajmowania kolejnych agentów (np. związane z asymetrią informacji), zwiększa się zarazem koszty transakcyjne, związane z koniecznością negocjacji między równie legitymowanymi społecznie podmiotami i szukaniem kompromisowych rozwiązań. Nie sposób uniknąć wrażenia, że pierwszy model odzwierciedla filozofię polityki jako dominacji woli większości, drugi – ucierania stanowisk w konsensusie. Trzeba też dodać, że o ile „koszty agencyjne” w pierwszym paradygmacie uważa się za aspekt pejoratywny, w drugim koszty transakcyjne są wartością dodaną. Nie tylko wynika z nich kompromisowe

²⁴ Chodzi o poglądy, jak twierdzi Gargarella, Jeffersona Paine’a i twórców XVIII-wiecznych konstytucji Pensylwanii, Vermontu czy Georgii. Ale nawet zwolennicy tej koncepcji w celu uczynienia władzy bardziej odpowiedzialną pisali o konieczności rozdzielenia władzy na gałęzie, które powinny być odpowiedzialne bezpośrednio przed ludem (jednak bez wzajemnego blokowania i kontroli), R. Gargarella, *Większościowe odczytywanie rządów prawa*, [w:] *Demokracja i rządy* red. J.M. Maravall, A. Przeworski, Przekład: P. Kazimierczak, J. Winczorek, Warszawa 2010, s. 147–167.

²⁴ A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven London 1984, *prawa*, red. J.M. Maravall, A. Przeworski, Przekład: P. Kazimierczak, J. Winczorek, Warszawa 2010, s. 147–167.

²⁵ A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven London 1984.

wypracowanie decyzji, ale służą także jako dodatkowe „detektory pożarowe” (*fire alarms*) w demokracji. Albowiem każdy taki spór zostanie natychmiast dostrzeżony przez opinię publiczną.

4.

PRAWDZIWE DYLEMATY INSTYTUCJONALNEGO PROJEKTOWANIA

Odrzucenie dyktatury i pierwsze udane demokratyczne wybory to dopiero początek pełnej, niekoniecznie miłych niespodzianek, żeglugi do demokracji. Jeżeli założymy, zgodnie zresztą z historyczną prawdą o młodych demokracjach, że postrewolucyjne elity stają wobec wyzwania nie tylko zbudowania demokratycznego państwa ale także uniknięcia zagrożeń płynących z chęci zawłaszczania państwa przez te elity i ich partie,²⁶ trwania u władzy lub w ostateczności politycznego „przeżycia”, to konieczne do rozstrzygnięcia dylematy układają się w wyraźne dychotomie. Dwie pierwsze i główne zarazem polegają na:

- 1) Uniknięciu powrotu jakiegokolwiek dyktatury, ale i ryzyka popadnięcia w anarchię,
- 2) Wyborze pomiędzy decyzyjnością systemu (legislacyjnego), jego szybkością, ale i zmiennością, a jego reprezentatywnością i stabilnością w ponad kadencyjnej polityce państwa.

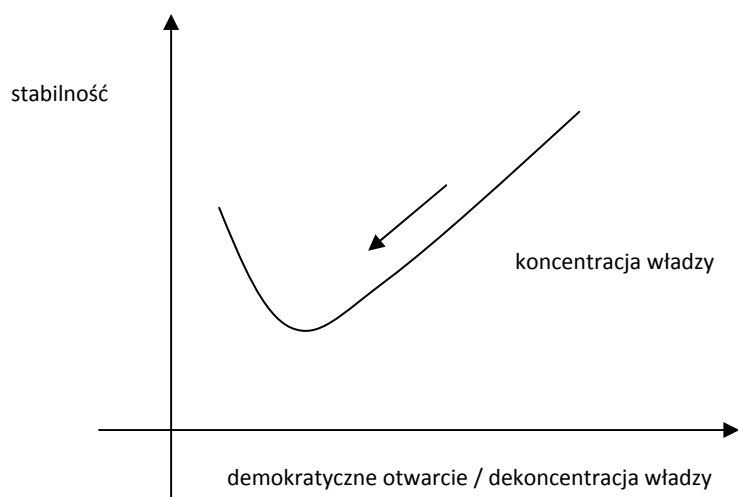
Dwie powyższe alternatywy zdają się determinować pozostałe rozstrzygnięcia ustrojowo-instytucjonalne. Od poczynionych tu właśnie wyborów zależeć będzie czy hołdować będziemy: zasadzie, że „zwycięzca bierze wszystko”, czyli grze „o sumie zerowej” o władzę czy zasadom przeciwnym: „dzielenia się władzą” w każdej kadencji, stanowiącej nowe wyborcze otwarcie. Czy zdecydujemy się na efekty *majoritarianizmu*, czy przeciwnie, te właściwe regulacjom konsensualnym, przykładowo opisanym w koncepcji Arenda Lijpharta.²⁷ Wreszcie, który z modeli systemów prezydenckich czy parlamentarnych oraz prawa wyborczego (większościowego czy proporcjonalnego) zostanie przez nas na dłużej (a nie tylko, ze względu na koniunkturę polityczną, na jedną kadencję) zaadoptowany.

Między dyktaturą a anarchią

²⁶ A. Grzymala-Busse, op. cit.

²⁷ A. Lijphart, *Democracies. Patterns of ...*, a później w: A. Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, „Journal of Democracy” 1991, vol. 2, no. 1.

Wśród państw transformujących się z dyktatury w demokrację tylko kilka, w Afryce, popadło w dłuższy okres anarchii. Za to próby uzurpowania sobie nadmiernej, słabo równoważonej władzy dotknęły prawie aż 73 proc. państw. Tzw. „krzywa J” Iana Bremmera²⁸ obrazuje dlaczego dzieje się to tak łatwo: rys. 1. Krzywa J.



Krzywa ta odzwierciedla zależność pomiędzy stabilnością państwa a procesami demokratycznych reform. Powiada, że najbardziej stabilne są: twarda autokracja, jak i skonsolidowana demokracja. Pomiedzy końcami krzywej jest jednak okres destabilizacji (szczególnie, gdy opada w dół), ponieważ ktoś zawsze ponosi koszty transformacji (zob. Część o reformach gospodarczych i sprawiedliwości). Rzecz w tym, że po tej krzywej można wędrować w obie strony. Destabilizacja może wywołać zjawiska erozji demokracji, które ktoś łatwo wykorzysta i zaprowadzi nas „w lewo”, w otchłań kolejnej dyktatury.

Na przełomie 2009 i 2010 roku praktycznie wszystkie państwa Azji Środkowej (nawet te doniosłe przypadki „kolorowych rewolucji”, jak Kirgistan czy Gruzja) oraz subsaharyjskiej Afryki przegrały bój o liberalną demokrację. Zapanowały jednopartyjne albo o partii hegemonicznej reżimy nadprezydenckie (o potężnej władzy prezydentów), elektoralne demokracje lub w większości elektoralne autokracje. Podobnie można by ocenić „sukcesy” Europy Wschodniej (Rosja, Białoruś). „Delegatywne” lub „nieliberalne” demokracje (zob. Część o „erozji demokracji”) rozlały się po Europie Środkowej oraz Ameryce Łacińskiej. Zwykła statystyka pokazuje, co bardziej zagraża młodym demokracjom. Oczywiście, nadmierna, zbyt długotrwała koncentracja władzy. Nieważne, czy chodzi tu o tyranie większości parlamentarnej (np. systemy partii hegemonicznych), czy władzy wykonawczej.

²⁸ I. Bremmer, *The J-Curve. A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*, New York 2006.

Tak się dzieje np. gdy władza prawodawcza skoncentrowana jest w jednym organie. Wtedy ten, kto kontroluje ten organ, ociera się o władzę niebezpiecznie dużą. Nie wystarczy zatem – w ułożeniu instytucjonalnym – zwykłe monteskiuszowskie rozdzielenie władz:

prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Rzecz w tym, że co najmniej one wszystkie muszą mieć coś do powiedzenia w procesie decyzyjnym, jakim jest tworzenie podstawowego w demokracji prawa, czyli ustaw. Ale gdy prezydent dysponuje dekretami w systemie nadprezydenckim, którymi może omijać parlament, zagrożenie istnieje. Gdy jednoizbowy parlament nie posiada *vis a vis* wetującej drugiej izby, głowy państwa czy władzy sądowniczej, dzieje się tak samo. Trzeba przyznać, że system *westminsterski* jest o krok – gdyby nie Izba Lordów – od tego ostatniego wzorca. Tym bardziej że lordowie mogą tylko odwlekać uchwalanie ustaw. W parlamentarnym systemie dwupartyjnym, o zdyscyplinowanych partiach i braku trybunału konstytucyjnego, z ceremonialną tylko głową państwa, premier i jego rząd są władcami niepodzielnymi przez co najmniej okres jednej kadencji, którą zresztą sami mogą skracać. To wynika z pojedynczego łańcucha delegowania władzy i odpowiedzialności polityków, o którym była mowa w poprzedniej Części.

Najważniejsza w tym miejscu konstatacja jest taka: trzeba uważać, aby w procesie delegacji władzy od wyborcy do biurokracji nie dokonywała się abdykacja mocodawcy na rzecz swojego pełnomocnika (pryncypała na rzecz agenta, w relacji pryncypał–agent). Na rzecz jakiegokolwiek organu: prawodawczego, wykonawczego czy sądowniczego.

Aby zmniejszać permanentne zagrożenie autokratyczne, nie tylko ważne jest rozdzielenie organów w procesie prawodawczym, ale fakt, jak już powiedziano, że muszą one mieć coś do powiedzenia. Od strony formalnej nazywa się to prawem weta (absolutnego, ze zwłoką, zawieszającego) lub uchyleniem aktu za niezgodność z konstytucją. Weta muszą mieć jednak treść, a zatem opierać się na różnicy zdań, pluralizmie poglądów. Oba kryteria tworzą złożony system weto-aktorów(instytucji państwowych) i weto-graczy (głównie partii politycznych). Ponieważ różnice opinii w polityce demokratycznej ucieleśniają się w poglądach partii politycznych, system weto-aktorów i weto-graczy współkreowany jest przez proces rozdziału władz oraz prawo wyborcze do parlamentu, na którego podstawie tyle a tyle opcji partyjnych osiąga miejsca deputowanych.

W tym punkcie nasuwa się ciekawy wniosek: o stopniu zagrożenia tyranią lub anarchią decydują nie systemy prezydenckie czy parlamentarne jako takie, lecz liczba i siła poszczególnych weto-podmiotów. W tyranii jest tylko jeden – dyktator (jednostkowy, junta czy jedyna partia), konieczny i wystarczający zarazem do procesu decyzyjnego. Anarchia zaś

może mieć postać polskiego, szlacheckiego *liberum veto*, a mianowicie gdy obowiązuje reguła jednomyślności. Każdy wtedy jest weto-graczem, który może sparaliżować decyzyjność państwa.

Między decyzyjnością, a reprezentatywnością, stabilnością i kompromisem

Młoda demokracja ma zbyt wiele do zrobienia i zreformowania, aby mogła pozwolić sobie na brak efektywności. Władze muszą podejmować decyzje, które z kolei muszą być implementowane, wykonywane przez rząd, jego agendy, biurokrację, a wszystko powinno być pod kontrolą *ex ante* lub *ex post* ze strony podstawowego pryncypała-suwerena, czyli wyborców. Młoda demokracja musi także instytucjonalnie oprzyrządkować mechanizm rozwiązywania konfliktów. Tych może być wiele.

W systemie, w którym „zwycięzca bierze wszystko” (w prezydenckim, przy okręgach jednomandatowych do parlamentu, czy sztucznie manufakturowanej większości) decyzje zapadają najszybciej i najłatwiej. Nie do końca dotyczy to systemu rozdziału władz, chyba że prezydent dysponuje wyraźną większością w kongresie (jego dwóch izbach) lub przeciwnie, jest on zbyt rozdrobniony aby oponować prezydentowi, a dodatkowo prezydent dysponuje prawem wydawania niezależnych dekretów. Na pewno dotyczy to systemu parlamentarnego w wersji *westminsterskiej*, szczególnie w sytuacji parlamentu jednoizbowego. Tak wygląda system koncentracji władzy w rządzie, gdy parlament staje się tylko maszynką do głosowania²⁹. Ponieważ system ten wymusza odpowiedzialność partii politycznych za utrzymanie swoich rządów (stąd większa tu partyjna dyscyplina). Sprzyjają temu większościowy system wyborczy w okręgach jednomandatowych, ordynacje proporcjonalne z wyższym progiem wyborczym czy systemy „sztucznej”, manufakturowanej większości³⁰. Tak więc rozwiązania charakteryzujące się dużą koncentracją władzy w egzekutywie to nie

²⁹ Por. R.K. Weaver, B.A. Rockman, *Assessing the Effects of Institutions*, [w:] *Do Institutions Matter?* ..., s. 5–16. Autorzy bardziej analizują instytucje tradycyjne np. w kontekście prezydenccjalizm–parlamentaryzm.

³⁰ Do skrajności w tworzeniu sztucznych większości doszła II Republika Hiszpańska w systemie, gdzie w okręgu madryckim partia, która zdobyła 175 tys. głosów uzyskała 13, a druga po uzyskaniu 170 tys. zaledwie 4 mandaty. Partie, które dostały po 100 tys., w ogóle nie zasiadły w Korteżach. Dziś w jeszcze w dwóch okręgach w Brazylii wybiera się tak, że zwycięzca „bierze wszystko”. Zob. ocenę „majoritarianizmu” w: R. Gunther, A. Mughan, *Political Institutions and Cleavage Managment*, [w:] *Do Institutions Matter?* ..., s. 291–293.

tylko cecha systemów nadprezydenckich (obszerniej o tym pojęciu w dalszej Części) Ameryki Łacińskiej, ale także systemów parlamentarnych typu *westminsterskiego* i nie tylko. Słowacja lat 1994–1998 nie dysponowała systemem dwupartyjnym, a rządy premiera Mečiara (oparte na dominującej w koalicji partii) należały do wyjątkowo autokratycznych, nasyconych dyskrecjonalnością, nepotyzmem, korupcją, klientelizmem oraz inwigilowaniem przeciwników politycznych. Jak skomentował to ówczesny dyrektor tamtejszego Instytutu Spraw Publicznych, Gieorgij Meseżnikow, były to lata stracone przez Słowację, bo trzeba było koncentrować się wyłącznie na walce z rządową dyktaturą³¹.

Cechą istotną systemu „koncentracji władzy” jest oczywiście wysoka decyzyjność, ale już nie odpowiedzialność władzy wobec obywatela, bo jest tylko zapośredniczona łańcuchem delegacji charakteryzującym się dużą liczbą pośrednich relacji pryncypał–agent. A łańcuch ten – że tylko powtórzę celną uwagę Barbary Geddes – jest tak silny, jak jego najsłabsze ogniwo, od posłów do urzędników³². Z punktu widzenia młodej demokracji, gdy istnieje potrzeba wielu trudnych reform, taka decyzyjność wydaje się atrakcyjna, ponieważ – jak pokazują Weaver i Rockam, a także Cox i McCubbins – ułożenie instytucjonalne skutecznie blokuje roszczenia „krótkoterminowych przegranych” (*short-term losers*) procesu reform³³. A zatem izoluje rządzących od kłopotliwych nacisków. Pytanie tylko, czy takie systemy koncentracji władzy mogą dobrze służyć konsolidującej się demokracji w dłuższym okresie?

Koncentracja władzy wykonawczej dotknęła także nadprezydencjalizm Europy Wschodniej i Azji Środkowej. Nie tylko Pauline Jones Luong komentuje, że jest to efekt „tranzycyjnej gry transakcyjnej” postkomunistycznych elit, na linii Moskwa–regiony (*oblasti*), aby „stare przetrwało w nowych formach”. To słaba strona tamtych „okrągłych stołów” (*pacted transitions*), bo one eliminowały do cna opozycję. Ustalano tam struktury parlamentów, nominacje do nich osób, kontrolę nad efektem wyborów, wreszcie dekrety dla prezydentów. To dlatego wszędzie poza Tadżykistanem, Armenią i Azerbejdżanem cała

³¹ Zob. *Democracy in New Europe. The Politics of Post-Communism*, ed. J. Smith, E. Teague, London 1999, s. 166–171.

³² B. Geddes, *Politician's Dilemma: Building...*; cyt. za: K. Strom, *Parliamentary Democracy as Delegation*, [w:] *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ed. K. Strom, W.C. Muller, T. Bergman, Oxford 2006, s. 95.

³³ G.W. Cox, M.D. McCubbins, *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes*, [w:] *Presidents, Parliaments, and Policy*, ed. S. Haggard, M.D. Cubbins, San Diego 1999, s. 9, 29–30;

transformacja przeszła w miarę spokojnie³⁴. Lars Johannsen przebadł 900 egzektyw 15 krajów postkomunistycznych (w tym Polski) i również doszedł do wniosku na temat zdecydowanej tu koncentracji procesu decyzyjnego. Przy słabej jednocześnie pozycji parlamentów, mało odpowiedzialnych partiach politycznych i lekceważeniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz specjalistów. Wykazał koncentrację procesu decyzyjnego we władzy wykonawczej w postkomunistycznych systemach parlamentarnych na poziomie 71,5 proc. Z kolei, według respondentów, koncentracja największa w pałacach prezydenckich miała mieć miejsce (w kolejności) w Kazachstanie, Uzbekistanie, Kirgistanie, Gruzji, Azerbejdżanie, Armenii i Mołdawii, a w rządach – polskim (86,8 proc. w 2004 roku), słoweńskim, litewskim, węgierskim, łotewskim i bułgarskim. Na samym końcu znalazły się systemy parlamentarne Czech, Mongolii i Estonii³⁵. Wnioski na temat koncentracji władzy można wyciągnąć podobnie, ale bardziej zdecydowanie, na podstawie prac Witolda Henisza z pensylwańskiego uniwersytetu. Z jego danych da się wyliczyć wyniki bardziej globalne. Otóż w latach 1989–2000 koncentracja władzy osiągnęła w państwach subsaharyjskiej Afryki frankofońskiej 88 proc., anglofońskiej – 86 proc., postkomunistycznych – 77 proc., a w republikach prezydenckich Ameryki Łacińskiej – 64 proc. W tym miejscu wypada – tylko dla porównania – nadmienić, że prezydencjalizm USA od dziesiątków lat oceniany jest na zaledwie 50–53 proc.³⁶

³⁴ P.Jones Luong, *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia. Power, Perceptions and Pacts*, Cambridge 2002, s. 1–3, 11–12.

³⁵ L. Johannsen, *Power and Coordination: Decision – Making and Influence in Post – Communist Governments, Paper for Workshop Sessions: The Process of Decision-Making in Cabinets in Central-Easter and Southern Europe, 13–18. 04. 2004*, Uppsala 2004. Autor przeprowadził analizę na podstawie następujących kryteriów: 1. miejsca podejmowania najważniejszych decyzji, 2. stopnia koncentracji decyzji w jednym organie, 3. wpływu zewnętrznych podmiotów na podejmowanie decyzji, 4. społecznej percepcji na temat: gdzie koncentruje się proces podejmowania decyzji.

³⁶ Zob. W.J. Henisz, *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, vol. 1, no. 2, s. 355–389; tenże, *The Institutional Environment for Economic Growth*, „Economic and Politics” 2000, vol. 12, no. 1, s. 1–35; zob. też K. Metelska-Szaniawska, *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych*, Warszawa 2008, s. 189. Wystarczy odjąć od jedności – jak uczyniła to Katarzyna Metelska-Szaniawska – indeksy „ograniczeń władzy” (tzw. POLCON – *political constraints*) wyliczone dla poszczególnych państw. Biorąc zatem pod uwagę dane Henisza w Azerbejdżanie, Kazachstanie, Kirgistanie, Tadżykistanie, Turkmenistanie, Uzbekistanie, mielibyśmy do czynienia prawie ze 100 proc. koncentracją władzy. Na Białorusi zaś w 98 proc., w Rosji – 93 proc., Armenii – 91 proc. Dla Polski, Węgier i Czech indeksy te wynosiłyby odpowiednio 69, 53 i 48 proc.

W systemie koncentracji władzy nie tylko łatwo nacjonalizować (nadprezydent Chavez w Wenezueli), ale także nie dopuszczać tych dziedzin do prywatyzacji. Lucan Way przekonuje, gdy pisze, że w Rosji, Azerbejdżanie, Turkmenistanie, Kazachstanie oraz Uzbekistanie nie mogłoby dojść do „kolorowych rewolucji” przeciw autokratom, ponieważ właśnie tamte elity położyły państwową łapę na ropy i gazie. Więc w takich krajach nie ma szans na demokratyzację. Rządzenie jest tam zbyt intratne³⁷.

Problem polega na tym, że systemy koncentracji władzy – choć są mocno decyzyjne – w równym stopniu narażone są, po pierwsze, na niestabilność polityki (wraz z każdą zmianą rządzącej ekipy), po drugie, na jej mniejszą reprezentatywność. Nowy rząd, jako w równym stopniu decyzyjny ale i mało reprezentatywny (przecież, z reguły głosuje na niego mniejszość wszystkich uprawnionych wyborców), może kompletnie odwrócić proces reform. To dlatego przeciwieństwo systemu koncentracji władzy można łączyć ze stabilnością polityki i jej większą reprezentatywnością. Zatem, aby system instytucjonalny był stabilny³⁸ i bardziej reprezentatywny, należy w proces decyzyjny (prawodawczy) wkomponować weto-aktorów i weto-graczy. Mowa tu o wymienianych już przykładowo podmiotach systemu *checks and balances*, których zgoda potrzebna jest do zmian jakiegoś *status quo*. Ci weto-aktorzy(państwowe instytucje) i weto-gracze (partie) podnoszą, po prostu, koszty transakcyjne procesu decyzyjnego, albowiem zmuszają do negocjacji lub wprost blokują się wzajemnie. Na poziomie ustroju konstytucyjnego cały mechanizm opiera się więc na **stopniu separacji (podziału) władz** oraz **separacji celów**. W tym ostatnim przypadku na różnorodności systemu partyjnego odzwierciedlającego różnicę w opcjach społecznych. Na

³⁷ L. Way, *The Real Causes of the Color Revolutions*, „Journal of Democracy” 2008, vol. 19, no. 3, s. 64–66. Oczywiście tezie tej zaprzeczają rewolucje arabskie.

³⁸ Pozwoliłem sobie, w tej pracy, konsekwentnie pojęcie: „*resoluteness*” potraktować, jak S. Haggard, M. D. McCubbins czy C. Scartascini, E. Stein czy M. Tommasi w opozycji do używanego w pracach politologicznych pojęcia „*decisiveness*”. To ostatnie oznacza łatwą w prowadzonej polityce „adaptowalność”, „przekształcalność”, zaś „*resoluteness*” stabilność, zdolność do utrzymywania danego kursu polityki. Zob. np. pracę zbiorową: *Presidents, Parliaments and Policy*, ed. S. Haggard, M. D. McCubbins, San Diego 1999 czy: C. Scartascini, E. Stein, M. Tommasi, *Veto Players, Intertemporal Interactions, and Policy Adaptability: How Do Political Institutions Work?*, Inter-American Development Bank, Working Paper, no 645, www.idbdocs.iadb.org. W polskiej literaturze politologicznej opisując to zjawisko pisze się np. o unikaniu „pośpiesznych decyzji”, co właśnie ma służyć stabilności polityki. Zob. np. R. Gargarella, *Większościowe odczytanie...*, s. 153–154.

koniec skonstatuję kilka reguł związanych z budowaniem systemu weto-aktorów i weto-graczy³⁹:

- im więcej tych weto-punktów w procesie decyzyjnym (legislacyjnym), tym system jest mniej decyzyjny, ale za to **bardziej reprezentatywny**, ponieważ każdy z tych punktów może reprezentować różne społeczne opcje,
- im większa jest ich moc wetowania (np. gdy do przełamania ich oporu potrzebna jest jakaś większość kwalifikowana), tym system jest mniej decyzyjny, ale **polityka ponad kadencyjna bardziej stabilna**,
- im więcej weto-punktów i silniejsze ich weto, tym polityka jest mniej spolaryzowana i **bardziej kompromisowa**,
- im więcej weto-punktów i silniejsze ich weto, tym łatwiej jest zablokować twórcę agendy legislacyjnej (rząd, parlament) zmierzającego odwrócenia reform,
- im więcej weto-punktów i silniejsze ich weto, tym jednak większe ryzyko decyzyjnej inercji i anarchii.

Wybór między rozwiązaniami ustrojowymi, bardziej czy mniej decyzyjnymi, reprezentatywnymi i stabilnymi w polityce dłuższej perspektywy ułatwić może także obserwacja efektów reform gospodarczych i ich społecznej sprawiedliwości w poszczególnych młodych demokracjach.

³⁹ Większość z nich została doskonale wyłożona przez Georga Tsebelisa w: G. Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, New Jersey 2002, s.207-222.

5.

REFORMY GOSPODARCZE A SPRAWIEDLIWE SPOŁECZEŃSTWO NOWEJ DEMOKRACJI

Nowa demokracja musi jakoś umieć godzić korzyści i obciążenia społeczne wynikające z koniecznych gospodarczych reform z ich sprawiedliwą dystrybucją. Do czasu reform w krajach postkomunistycznych panowało przekonanie, że ich korzyści rozkładają się raczej powszechnie, a tylko koszty kumulują w ściśle określonych społecznych grupach. Stąd sposobem na reformy miała być izolacja rządzących od nachalnych roszczeń, jak miano nadzieję, tylko krótkoterminowych przegranych. A zatem znacząca koncentracja władzy w egzekutywach (reprezentujących najlepiej tylko reformatorską opcję) oraz długie okresy kadencji władz. Tymczasem reformy w krajach postsowieckich (Europy Wschodniej), choć również uwidoczniły wyraźną tendencję do koncentracji władzy, to jednak z całkiem innej przyczyny. Otóż, to korzyści płynące z początkowych reform kumulowały się w rękach nielicznych elit, zaś koszty ulegały rozproszeniu na całe społeczeństwa. I właśnie w celu utrzymania na dłuższą metę tych korzyści, sponsorujące głównych polityków: Rosji, Ukrainy czy Białorusi, elity zmierzały do koncentracji władzy, głównie w prezydenckich urządach czy partiach dominujących. Dlaczego? W celu dalszego „zamrażania” reform na etapie najbardziej dla nich korzystnym. W ten sposób *short-time winners* izolowali proces reform od *short-time losers*.⁴⁰

Kraje postkomunistyczne z niejednakową konsekwencją wprowadzały reformy demokratyczne i gospodarcze. Mówią o tym dane Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBRD). Bank ten określił determinanty postępu: prywatyzacja, rekonstrukcja przedsiębiorstw, liberalizacja handlu zagranicznego, konkurencyjność, reforma bankowości, reformy prawne oraz ich czteropunktową skalę. Wyniki pokazały mniej lub bardziej zrównoważony proces rozwoju poszczególnych państw. Zdecydowanie zaawansowany dla Polski, Czech, Słowacji, Słowenii i Węgier. Gorszy w Estonii, Bułgarii, Rosji, Mołdawii, Rumunii, Albanii, Kazachstanie. Najgorszy na Ukrainie, Białorusi, w Uzbekistanie, Turkmenistanie. A więc procesy mocno, średnio i bardzo słabo zaawansowane⁴¹. Jak się

⁴⁰ J. S. Hellman, op. cit.

⁴¹ Zob. *Transition Report*, EBRD, 1994 i 1995. J.S. Hellman rozróżnia jeszcze „wysoko-średnio zaawansowane” i „nisko-średnio zaawansowane”, *Winners Take All...*, s. 208.

okazało, to nie w krajach o zaawansowanych reformach ale tam, gdzie nie było konsekwencji w ich wdrażaniu, zanotowano wyższy spadek PKB na głowę w latach 1989–1994, odpowiednio o 17 proc. i 39 proc. W tych samych latach mało konsekwentni reformatorzy zapłacili zdecydowanie wyższą cenę w społecznym rozwarstwieniu mierzonym wzrostem wskaźnika Giniego o 48 proc., w porównaniu z 18 proc. wzrostem w krajach forsujących zmiany konsekwentniej. Wskazuje to niewątpliwie, w tych pierwszych krajach, na większą koncentrację dochodów (rzędu 8 proc. w porównaniu z 3 proc. w krajach bardziej zaawansowanych) w rękach od 10 do 20 proc. populacji niż w krajach o większym zaawansowaniu reform. Ostatni czynnik wygląda już zupełnie zdumiewająco. Kraje o najbardziej stabilnych rządach (głównie prezydenckich, ale i parlamentarnych), z wyjątkiem Czech, to kraje, które w latach dziewięćdziesiątych realizowały tylko powolne, częściowe reformy. Turkmenistan, Uzbekistan, Kazachstan nie doznały żadnych zmian rządzących. Rumunia, Kirgistan, Mołdawia, Rosja tylko raz, a Polska, Estonia, Litwa, Słowacja aż 6 lub 5 zmian ekip rządowych. Trwałość rządów różniła się zatem w relacji 64 miesięcy do 24 dla obu grup. Tak więc **fluktuacja we władzach nie przeszkadzała w konsekwencji reform**, a stabilność rządów nie korelowała ani z konsekwencją, ani z odwagą rządzących. Wiedzie to do jednej zasadniczej konkluzji: **niezadowolenie „okresowo przegranych”** – mimo zjawiska usuwania, drogą wyborów powszechnych, poszczególnych rządów – **nie było wymierzone w proces reform demokratycznych i gospodarczych**. Wskazywało tylko na brak poczucia sprawiedliwości wśród „okresowo przegranych”.

Niestety, podobnych prawidłowości nigdy nie udało się w pełni potwierdzić na obszarze Ameryki Łacińskiej. I długo zastanawiałem się dlaczego? Przyjąłem wreszcie taką tezę, iż tajemnica w konkluzyjności jednych, a niekonkluzyjności drugich wyników tkwi w stosunkowo małym, w ogóle, stopniu zaawansowania reform w Ameryce Łacińskiej w porównaniu z krajami postkomunistycznymi, szczególnie Europy Środkowo-Wschodniej. Stopień realizacji reform w Ameryce Łacińskiej na przełomie wieków nie przekroczył 38 proc. Tymczasem dla neodemokracji Europy Środkowej zaawansowanie reform osiągnęło do połowy lat dziewięćdziesiątych średnio powyżej 70 proc., w pozostałych zaś krajach postkomunistycznych około 35 proc. I stąd widoczne różnice, dające wyraźne konkluzje.

Na gruncie krajów postsowieckich można zatem zrekapitulować sytuację w sposób następujący. Im bardziej system polityczny otwarty jest na udział „okresowo przegrywających”, tym mniejsze będzie prawdopodobieństwo blokady reform ze strony krótkoterminowych beneficjentów. Im bardziej inkluzywna demokracja, tym lepiej. Joel

Hellman jako dowodu słuszności rozumowania użył formuły rządzenia koalicyjnego, wcześniej podkreślając fakt korelacji zaawansowania reform z częstszą niż gdzie indziej rotacją rządzących ekip. A zatem im więcej partii uczestniczy w koalicjach, tym trudniej zmonopolizować proces reform „okresowym zwycięzcom”. Rządy jednopartyjne mogą być niebezpieczne. Im więcej podmiotów w grze, tym mniejsze szanse, że skończy się tylko na częściowych reformach. W końcu Hellman obliczył wysoką korelację między determinantami wskazującymi na prawidłowy proces reform zaproponowanymi przez EBRD (*European Bank of Reconstruction and Development*) a koalicyjnością rządów. Korelat osiągnął wysoki poziom aż 72 proc. zbieżności⁴².

A teraz kilka słów o samych gospodarczych reformach. Powstało wiele prac reasumujących potencjalne przyczyny udanych i nieudanych reform gospodarczych w nowych demokracjach. W naszym przypadku analizy te trzeba zawęzić do wpływu demokratycznych instytucji i nie tyle ustrojów parlamentarnych, prezydenckich czy semiprezydenckich, ile występujących konfiguracji weto-aktorów i weto-graczy. A konkretnie odpowiedzieć na pytanie, jaka konfiguracja daje szanse na optymalizację decyzji gospodarczych, a jaka broni przed demokratyczną erozją. A skoro demokratyczna erozja może przyjść zarówno ze strony złego ułożenia punktów weto, jak i fiaska reform gospodarczych, to czy przypadkiem nie ma jakiegoś w miarę uniwersalnego, pożądanego w obu aspektach, instytucjonalnego projektowania?

Skumulowane wskaźniki EBRD do krajów zdecydowanych i konsekwentnych reform zaliczyły m.in. Polskę, Czechosłowację i Węgry, a do krajów „częściowych reform” (*partial reforms*), Kirgistan, Rumunię, Łotwę, Rosję, Bułgarię czy Mołdawię. Jednocześnie wśród krajów częściowych reform były w większości ustroje z dominującą pozycją władzy wykonawczej, co by przeczyło popularnej niegdyś tezie, że najłatwiej przeprowadzane są reformy w warunkach autokracji (Korea Południowa, Chile Pinocheta). Istotnie, w krajach konsekwentnie przeprowadzanych reform dane EBRD odnotowały niższe spadki PKB *per capita* i mniejszą stopę bezrobocia oraz zdecydowanie niższy skok współczynnika Giniego (1989–1994).

Okazało się także, że wymienione wcześniej wskaźniki progresu reform EBRD korelują dobrze ze stopniem pluralizmu opcji uczestniczących w rządach, wyrażonego wskaźnikiem koalicyjności rządowej (*coalition government score*). Wynik korelacji jasno

⁴² Tamże, s. 230.

wskazuje na sukces reformatorski państw, które koalicyjność taką respektowały (Polska, Czechosłowacja, Słowenia, Węgry).

Na szczęście istnieje – choć skromna jeszcze – literatura próbująca opisać wzajemne relacje między różnymi *veto players*, a efektami reform ekonomicznych. W zakresie generalnych reform w kontekście instytucjonalnym najlepiej odwołać się do prac Witolda Henisza. Przeanalizował on bowiem zarówno wpływ liczby, jak i wzajemnego dystansu poszczególnych weto-punktów na poszczególne gałęzie władzy.⁴³ To z kolei, posłużyło Scottowi Gehlbachowi oraz Edmundowi Malesky'emu do niezwykle ciekawej konstatacji, iż efektywne reformy gospodarcze w krajach postkomunistycznych dobrze korelowały z szeroką dystrybucją władzy, a ich trwałość z większą liczbą weto-oponentów. Nieoczekiwana miałyby być implikacja, iż to samo ułożenie weto-punktów służyć może zarówno przeprowadzaniu reform ekonomicznych, jak i ich confirmacji⁴⁴. Istnieją jednak warunki tej podwójnej efektywności. Są nimi: **sila i umiejscowienie** w systemie instytucji twórcy agendy legislacyjnej oraz **ogólna zgoda** weto-graczy co do podstawowych kierunków zmian. A tak właśnie jest, gdy *status quo* oznacza dotychczasowe państwo dyktatury, z którym wszyscy chcą się pożegnać oraz gdy silnej pozycji zaprojektowanego twórcy agendy nie zagraża inny proaktywny legislacyjny organ. A także gdy twórca agendy, i większość pozostałych weto-aktorów i weto-graczy stacjonuje **blisko politycznego centrum** (co oznacza z kolei brak niebezpiecznej polaryzacji), a całość relacji ma charakter **gry powtarzalnej**, czyli, że partnerzy wiedzą, iż skazani są na kooperację również w przyszłości, w różnych, niewiadomych dziś, konfiguracjach.⁴⁵ Innymi słowy, większa liczba *veto players*

⁴³ Henisz w swoim ekonometrycznym modelu, służącym obliczaniu ryzyka inwestycyjnego w danym kraju, przyjął jako zmienne niezależne liczbę niezależnych podmiotów dysponujących prawem weta oraz możliwe między nimi rozkłady preferencji. A wszystko to w odniesieniu do *status quo*. W ten sposób dla 160 państw obliczył POLCON, czyli wartość miernika „ograniczeń politycznych” władzy W.L. Henisz, *The Institutional Environment for Economic Growth*, „Economics and Politics”, 2000, vol. 12, no. 1, s. 1–31; tenże, *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, no. 2, s. 355–389. Aktualizowane obliczenia Henisza znajdują się na: www.management.wharton.upenn.edu/henisz/.

⁴⁴ S. Gehlbach, E.J. Malesky, *The Role of Veto Players in Economic Reform*, Paper prepared for annual meeting of the International Society for New Institutional Economics, June, 2007, s.11, www.isnie.org/assets/files/papers2007/Gehlbach.pdf. Gehlbach i Malesky wzięli pod uwagę dane EBOR odnoszące się do 24 krajów postkomunistycznych do 2005 roku. Ciekawe zatem wyniki dało skonfrontowanie analiz Henisza z miarami politycznej fragmentacji: Frye’a Hellmana i Tuckera. Zob.: T. Frye, J. Hellman, J. Tucker, *Data Base an Political Institutions in the Post-Communist World*, New York 2000.

⁴⁵ Tamże, s.10.

nie musi oznaczać braku decyzyjności, wprost przeciwnie, może oznaczać większy progres nie tylko w gospodarce (także Frye, Henisz, Mansfield)⁴⁶, ale również w kwestii budowania silnych podstaw rządów prawa w powstających nowych demokracjach (Andrews, Holmes, Montiola). Henisz, który jednak nie zajmował się w badaniach kwestią twórcy agendy, posumował je w sposób następujący: „nic bardziej nie stwarza niepewności w obszarze inwestowania niż znaczące zmiany w preferencjach rządzących lub zmiana tych ostatnich na opcję o preferencjach odległych”⁴⁷. A gwałtowność tych zmian ma miejsce przecież w sytuacji ograniczania pluralizmu opcji oraz sekwensu weto-aktorów i weto-graczy. Wszelako jednak pod warunkiem istnienia naprawdę niechcianego przez elity *status quo* (państwo autokratyczne), zgody weto-graczy co do ogólnych kierunków zmian oraz silnego, nastawionego reformatorsko twórcy agendy. Pozostaje tylko kwestia zasadnicza, w którym miejscu ustroju państwa powinien ten twórca agendy zostać umieszczony. Gehlbach i Malesky w podsumowaniu swoich badań sugerują tylko, aby nie był to prezydent, choć łatwo – jak przyznają – młode demokracje mogą dać się zwieść mirażem decyzyjności tego urzędu⁴⁸. Na koniec rozważań dają nam jednak ostrzeżenie, że zgoda weto-aktorów może dotyczyć wyłącznie pierwszych tzn. najprostszych reform (*easy reforms*) odnoszących się do liberalizacji cen, handlu i tzw. małej prywatyzacji (np. handlu i usług), nie zaś reform „drugiej generacji”, do których można zaliczyć reformy sektora finansów publicznych, bankowego oraz dużych przedsiębiorstw państwowych.

Chcę w tym miejscu także wspomnieć o rezultatach badań polskiej autorki, Katarzyny Metelskiej-Szaniawskiej. W książce o konstytucyjnych czynnikach reform gospodarczych stawia ona i udowadnia, na podstawie empirycznego modelu ekonometrycznego, tezę, że **niższy stopień koncentracji władzy wraz z szerokim katalogiem praw i wolności** obywatelskich oraz **niezależnym sądownictwem konstytucyjnym** (egzekwującym od władzy przecież ten katalog) wpływa zdecydowanie pozytywnie na implementację gospodarczych reform. Natomiast silna koncentracja władzy negatywnie oddziaływa głównie na reformy „pierwszej generacji”, w początkowym okresie transformacji. Cenne jest także to, że Metelska-Szaniawska nie tylko akcentuje nieodzowną dla reform rolę niezależnego

⁴⁶ Por. T. Frye, E.O. Mansfield, *Fragmenting Protection: The Political Economy of Trade Policy in the Post-Communist World*, „British Journal of Political Science” 2003, vol. 33, s. 635–657; W.L. Henisz, *The institutional environment for infrastructure...*, s. 5–6.

⁴⁷ To podstawowy wniosek: J.T. Andrews, G.R. Montiola, *Veto Players and the Rule of Law in Engineering Democracies*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, s. 55–87.

⁴⁸ S. Gehlbach, E.J. Malesky, *The Role of Veto Players...*, s.11.

sądownictwa konstytucyjnego (najważniejszego prawdopodobnie weto-aktora), ale w ogóle – za Heniszem – pluralizmu pozostałych aktorów wraz z ich preferencjami (np. partii politycznych) w efektywnej polityce gospodarczej. W ten sposób i ekonomia konstytucyjna (przynajmniej jej część) występuje zdecydowanie przeciw tezie o konieczności koncentracji władzy w celu realizacji takich reform⁴⁹.

⁴⁹ K. Metelska-Szaniawska, *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych*, Warszawa 2008, s. 173–174, 208–274.

6.

ZABÓJCZY (SUPER)PREZYDENCJALIZM I WESTMINSTERSKI PARLAMENTARYZM

To ciekawe, że system prezydencki, poza USA, oraz brytyjskie i kanclerskie modele parlamentaryzmu z reguły, poza Wlk. Brytanią oraz Niemcami, stały się przyczynami poważnych kryzysów w młodych demokracjach świata, w pierwszym przypadku, w krajach Ameryki Południowej, Europy Wschodniej i Centralnej Azji, w drugim, w Europie Środkowej (np. Węgry) i anglofońskiej części subsaharyjskiej Afryki. Dziś już wiadomo, że powodem kryzysów była zbytnia „dominacja egzekutywy”⁵⁰ (prezydentów lub rządów większości) w systemie *checks and balances*, spowodowana często złym projektowaniem konstytucyjnym i wypaczeniami lub mieszaniem klasycznych modeli prezydencjalizmu i parlamentaryzmu. Taka dominacja egzekutywy polegała, z grubsza biorąc, na jednoczesnym:

- 1) **Zbyt długim trwaniu u władzy jednej opcji politycznej:** w systemach prezydenckich wskutek sztywnych kadencji, w parlamentarnych, na skutek syndromu partii dominującej,
- 2) **Jej proaktywnej władzy nominacyjno-dymisyjnej** (appointment-dismissal) umożliwiającej decydujący wpływ na powoływanie lub/i odwoływanie organów należących do systemu *checks and balances*,
- 3) **Jej proaktywnej władzy legislacyjnej**, wynikającej z prawa do: unilateralnego wydawania dekretów lub ogłaszania referendów (prezydenci) lub syndromu partii dominującej (rządy). W przypadku systemów prezydenckich ewidentnie łamiące „separację władz” i służące omijaniu „nieposłusznych” parlamentów, deprecjonując je tym samym w ich legislacyjnej kompetencji. W systemach parlamentarnych, co do zasady łamiących „separację władz”, dochodziło dodatkowo do łamania – wobec istnienia partii dominującej - „*separation of purposes*”, czyli pluralizmu opcji politycznych (partii). A to rodziło dalsze dewiacje ustrojowe, gdy wybrani w powszechnych wyborach prezydenci, stawali się premierami, jednak, tym samym, wyłączonymi spod parlamentarnej kontroli, co stanowiło złamanie parlamentaryzmu.

⁵⁰ Kategoria wprowadzona do literatury przez A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999, s. 129.

Jednocześnie wykorzystując, typowy dla parlamentaryzmu, brak zasady *incompatibilitas*, zatrudniali na posadach rządowych (dużo lepiej płatnych) tylu parlamentarzystów, ilu potrzeba było do osiągnięcia dominacji w parlamencie.

Tak oto, powstawały ustroje superprezydenckie lub superkanclerskie, gdzie koncentracja władzy w rękach egzekutywy daleko przewyższała władzę rezydenta Białego Domu czy kanclerza zjednoczonych Niemiec (zob. „Wstęp”, s. 6).

I na koniec powstaje ważne pytanie: dlaczego zbytnia dominacja egzekutywy i związane z nią wszystkie tu opisane dolegliwości nie dotyczyły USA, Wlk. Brytanii czy Niemiec. We wszystkich przypadkach odpowiedź na pewno brzmi: długa demokratyczna tradycja, tradycja rządów prawa itd. A dalej: w USA nie narusza się „separacji władz”, prezydentura ma charakter „perswazyjny”, a nie onipotentny. Twórcą agendy legislacyjnej jest Kongres (jego komisje), a prezydent nie ma nawet prawa inicjatywy prawodawczej. I do rzadkości należy, szczególnie po połowie jego kadencji, aby reprezentująca go partia (gdzie dodatkowo brak partyjnej dyscypliny) stanowiła większość w obu izbach parlamentu. Co oznacza, oczywiście, *cohabitation*, czyli pojawienie się horyzontalnych weto-aktorów i wertykalnych weto-graczy. Anglia, to brak pisanej konstytucji, której normy jakaś większość mogłaby zmienić na swoją korzyść. Do tego, jak w Niemczech dochodzi weto-aktor w postaci niezależnej od centrali władzy lokalnej. A to, z kolei, w Niemczech, umacnia kolejnego weto-aktora, jakim jest z reguły wyższa izba parlamentu, rekrutowany z „landowych” polityków – Bundesrat.

7.

EROZJA DEMOKRACJI I ZAMACH NA RZĄDY PRAWA

Niestety, jednym z największych zagrożeń dla konsolidującej się demokracji, jak się okazało w praktyce, są, wybrani przez nas demokratycznie do władzy, politycy. I zawsze tam, gdzie konstytucje otwierały jakąkolwiek możliwość obchodzenia czy manipulowania, słabymi przecież jeszcze, instytucjami. Czyniło tak wielu demokratycznie wybranych prezydentów czy premierów: od Carlosa Menema czy Nestora Kirchnera w Argentynie, po Vladimira Mečiara na Słowacji. Jeśli jednak konstytucje poprawnie budowały systemy *checks and balances*, uciekano się, jak na Węgrzech, do ich nowelizacji na korzyść rządzących. Wtedy ratować już może tylko odpowiednia kultura rządów prawa. Choć właśnie poniższe znamiona erozji demokracji należą, niewątpliwie, do kanonów łamania właśnie rządów prawa.

Łamanie horyzontalnej równowagi władz

Jeszcze w 1984 roku, O'Donnell obwieścił światu, że odkrył „nowy gatunek” i w następujący sposób opisywał swoją „*Delegative Democracy*”.⁵¹ Jej przesłanką jest supozycja, że ktokolwiek wygrywa wybory (parlamentarne czy prezydenckie), które w tym przypadku są demokratyczne, czyli i uczciwe, i w pełni rywalizacyjne, czuje tytuł do sprawowania rządów w sposób całkowicie zawisły od woli zwycięzcy, czyli swojej. Zwycięzcę w sprawowaniu urzędu ograniczają wyłącznie twarde fakty istniejących relacji, wpływów oraz czas kadencji prawem naznaczony. Rządzący chętnie odwołują się do koncepcji uosabiania przez nich woli całego narodu lub społeczeństwa, a powściągającą ich wolną prasę czy władzę sądowniczą uważają, w najlepszym razie, za zbyt dużą dokuczliwość. Kwestionują zatem, choć z reguły niepublicznie, lecz w działaniu, monteskiuszowską równowagę władz, a więc akcent horyzontalnej kontroli władzy wykonawczej. Model jest więc wysoce indywidualistyczny lub większościowy (*majoritarian*), bo wtedy właśnie silna legitymacja do władzy daje uzasadnienie do delegowania swoich praw przez społeczeństwo na rzecz „delegowanego”. Od wyborców oczekuje się, że po akcie wyborczym będą pasywni. Co z resztą - jak pokazuje historia -

⁵¹ G. O'Donnell: *Delegative Democracy*, „Journal of Democracy” 1994, vol. 5, no. 1, s. 55-69.

jest niezwykle dla nich wygodne. Wypuszczony z lampy Alladyna Dżin przeradza się w hobbesowskiego potwora - *Lewiatana*. Obserwację O'Donnella można tylko w tym miejscu uzupełnić o fakty, iż łamanie horyzontalnych mechanizmów równowagi władz może następować, na co wskazują przykłady Słowacji, Węgier lub Argentyny, nie tylko w sposób nieformalny ale właśnie drogą nowelizacji, niewygodnego z tego punktu widzenia dla rządzących, prawa, w tym nawet konstytucji. Co potwierdzałoby tezę, że samo istnienie demokratycznej pisanej konstytucji nie gwarantuje jeszcze demokratycznych rządów prawa w państwie.⁵²

Teraz przejdę do kwestii obezwładniania drugiego, jak już wcześniej zauważyłem połączonego z powyższym, mechanizmu powściągnięcia się władz w demokracji.

Łamanie wertykalnej równowagi władz: partie dominujące, hegemoniczne oraz zjawisko nierównych szans w politycznej rywalizacji

Dominacja lub hegemonia polegają, odpowiednio, na jeszcze nieformalnym lub już zinstytucjonalizowanym wypieraniu elementów rywalizacji z ustroju demokratycznego.⁵³ Opisana powyżej sytuacja Węgier wskazuje na to, że partia Fidesz, w 2011 roku, bardzo szybko, w 8 miesięcy po wyborach, przeszła z etapu dominacji (68 proc. miejsc dla koalicji w jednoizbowym parlamencie) w stadium hegemonii, albowiem większość zmian dokonywana jest przez nowelizację prawa, w tym konstytucji (10 nowelizacji). Problem ogólnie jest niezwykle ważki także dlatego, że jak z jednej strony pokazują badania historyczne, z drugiej zaś, probabilistyczne: 19 proc. autokracji w świecie ma charakter systemu partii dominującej lub hegemonicznej, a ryzyko stoczenia się demokracji w tę stronę ustroju politycznego wynosi aż 24 proc. Dalej już jest tylko gorzej – 55 proc. szans na degradację do systemu jednopartyjnego i 45 proc. na zafundowanie sobie rządów junty wojskowej.⁵⁴

⁵² Jak wyliczono przeciętny żywot konstytucji pisanych wynosi 17 lat. Zob.: T. Ginsburg: *The Lifespan of Written Constitutions*, Spring 2009, www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan. Por. też: D.B. Rodriguez, M.D. McCubbins, B.R. Wiengast: op. cit. , s. 1475-1476.

⁵³ Podzielam kryterium Barbary Geddes z B. Geddes: *What do we know about democratization after twenty years?*, „Annual Review of Political Science”1999, no 2.

⁵⁴ Zob. zbiorcze wyniki w : B. Magaloni: *Comparative Autocracy*, Stanford University, prepared for Conference: „Research Frontiers in Comparative Politics, April 27-28, 2007, s. 38-41.

Literatura przedmiotu jest raczej zgodna w opisie stadiów przepoczwarczania się demokracji w układ partyjny dominujący czy, w dalszej konsekwencji, hegemoniczny. Mobilizacja elektoratowa, dająca w efekcie dużą zdolność i przewagę negocjacyjną w stosunku do innych partii, wreszcie zdominowanie agendy organizacyjnej (systemu nominacyjno-dymisyjnego) oraz legislacyjnej. W jeszcze bardziej szczegółowym ujęciu wyróżnia się następujące trzy stadia dynamiki: 1) koordynację elektoratową; 2) stadium transformacji głosów wyborców w mandaty deputowanych; 3) koordynację na forum parlamentu.⁵⁵ Uzasadnione, w świetle faktów, wydaje się także dodanie stadium czwartego: transformacji większości rządowej w głosy wyborcze, w kolejnych wyborach. Co stało się, swego czasu, w Indiach, Meksyku, RPA, Japonii nie jest absolutnie niemożliwe i gdzie indziej. Powstaniu tego zjawiska służy z reguły preferujący najsilniejszych, system subwencjonowania partii, a także patronaż, powszechny klientelizm, a w niektórych krajach postkomunistycznych trwale zawłaszczanie przez partie polityczne państwa, także jego agend i biurokracji.

Zjawisko i przyczyny zawłaszczania (*exploitation*) państwa przez rządzących i ich partie w postkomunistycznych demokracjach zbadala, jak już wspominałem, Anna Grzymala-Busse z Uniwersytetu Michigan.⁵⁶ I postawiła jedną zasadniczą tezę. Miało to miejsce tam, gdzie rywalizacyjność demokracji, z różnych przyczyn, była osłabiona. To znaczy, gdy rządzący nie czuli zagrożenia, w nadchodzących wyborach, **z powodu słabości opozycji**. Wtedy to dochodziło nawet do świadomego, jak w: Bułgarii, Czechach, na Słowacji czy w Rumunii, powstrzymywania się rządzących od fundowania niezależnych instytucji decydujących o sile mechanizmu „*checks and balances*”.⁵⁷ Z pełną racjonalnością też – jak twierdzi A. Grzymala-Busse – tworzone „dla siebie” dyskrecyjne prawo ułatwiające eksploatację zasobów państwa przez rządzące partie.

Rzecz jednak głównie w tym, że do pojęcia: „demokratyczne rządy prawa” dołączane są przez naukowców coraz to nowe elementy. Niewątpliwie, z większą potencjalną korzyścią dla jakości demokracji. Na początku 2010 roku Steven Levitsky z Uniwersytetu Harvarda i Lucan Way z Uniwersytetu w Toronto zaproponowali poszerzenie tego pojęcia o warunki

⁵⁵ Por. opisy stadiów np. w: B. Nyblade, *The Dynamics of Dominance*, March 2004, na : nyblade@ucsd.edu (odsylam z powodu prośby autora o niecytowanie wprost) oraz: *One – Party – Dominance in Changing Societies: The ANC and JNS in Comparative Perspective*, by C. Spiess, South Asia Institute, University of Heidelberg, 2002, no 10, Heidelberg, s. 4.

⁵⁶ A. Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan*....

⁵⁷ Ibidem, s. 86 i n.

„wyrównanych szans” (*even playing field*) w demokratycznej rywalizacji.⁵⁸ Po analizie 35 tzw. „hybrydowych” państw (gdzie m. in. instytucje są demokratyczne lecz niedemokratyczna praktyka)⁵⁹, autorzy ci stwierdzili, że ta nierówność szans polega, z grubsza biorąc, nie na wyborczych fałszerstwach czy represjonowaniu opozycji, lecz na bardziej subtelnym zjawisku nierównego dostępu do różnych zasobów państwowych, w tym do: państwowych instytucji czy mediów. Co ma zwiększyć szanse rządzących w konfrontacji z opozycją. Dzieje się tak ogólnie, gdy: 1) instytucje państwowe wykorzystywane są w partyjnych celach, 2) rządzący uzyskują stałą przewagę kosztem opozycji oraz gdy: 3) degradowe to lub nawet tylko pomniejsza potencjał rywalizacyjny opozycji. Nie ma tu miejsca, aby specjalnie egzemplifikować takie zabiegi. W wielu państwach widać je gołym okiem. Opisuje je dokładnie we wspomnianej książce także A. Grzymala-Busse.⁶⁰ Idzie o środki płynące na cele polityczne rządzących z: rządowych czy samorządowych posad, od urzędników rządowych i samorządowych agend, spółek skarbu państwa, wykorzystywania publicznych budynków, środków komunikacji, pracowników publicznych, tanich kredytów pochodzących z banków z udziałem skarbu państwa itd. W kolejnym aspekcie o uprzywilejowany dostęp do mediów publicznych lub wpływanie na niezależność mediów prywatnych (np. poprzez zamieszczanie w nich płatnych ogłoszeń). Niestety, udało się także wykazać, że zbytnia nadregulacja partyjnej rywalizacji wyborczej deprecjonuje, mniej lub bardziej, szanse opozycji.⁶¹

Nikt oczywiście nie ma wątpliwość, że nawet w najstabilniejszych demokracjach rządzący zawsze mają jakąś przewagę. Rzecz w tym, aby władza sądownicza (np. sądownictwo konstytucyjne) swoimi orzeczeniami utrzymywała ją na jak najniższym możliwym poziomie, uznając, że pomyślność i **siła opozycji, jej rywalizacyjność należą do kanonów demokratycznych rządów prawa**. Trzeba więc z pewnym optymizmem

⁵⁸ Zob. S. Levitsky, L.A. Way, *Why Democracy Needs a Level Playing Field?* „Journal of Democracy” 2010, vol. 21, no. 1, s. 57-80. A także rozwiniętą argumentację w ich książce: *Competitive Authoritarianism...*, s. 5-13.

⁵⁹ Państwa „hybrydowe” to dość nowe i rozwojowe spektrum badawcze. Ponieważ spośród państw, które od ponad 40 lat przechodzą demokratyczną tranzycję, aż ok. 73 proc. utkwiło w takich „hybrydach” autokratyczno-demokratycznych. O „hybrydach” pisali m. in.: A. Croissant, L. Diamond, H-J. Lauth, S. Levitsky, M. Ottaway, W. Merkel, G. Reich, A. Schedler, L. Way, M. Wigell i in.

⁶⁰ A. Grzymala-Busse, op. cit., s. 182-222.

⁶¹ J. Foweraker, *The Uneven Performance in Latin American Democracies*, Prepared for delivery at the 2004 Meeting of the Latin America Studies Association, Las Vegas, Nevada, October 7-8, 2004.

skonstatować, iż rodząca się w Tunezji demokracja zadbała o równe szanse, startujących w październikowych wyborach, partii politycznych.⁶²

Konstytucyjne uwarunkowania: system prezydencki czy parlamentarny?

Maxwell Cameron i inni, zaobserwowali ciekawe korelacje związane z respektowaniem rządów prawa. Po pierwsze, że w krajach (poza OECD) parlamentarnej demokracji jest większy respekt dla rządów prawa niż w republikach prezydenckich (63% do 48%). Co może przeczyć potocznej intuicji, że to prezydencjalizm manifestuje się ścisłym rozdziałem i równowagą horyzontalną władz. Ale to w USA, w Ameryce Południowej już niekonieczne. Po drugie, że wysoka kultura rządów prawa daje znaczące szanse przetrwania obu typom demokracji powyżej 10 lat (80% dla prezydenckiej i 84% dla parlamentarnej). Po trzecie, w przypadku niskiego respektu dla rządów prawa „stopa przeżycia” gwałtownie spada odnośnie republik prezydenckich i wynosi 25%, wobec 56% „stopy przeżycia” dla modelu parlamentarnego.

Zbadano także skłonność obu modeli demokracji do niestabilności w korelacji z jakością kultury rządów prawa. Wyniki ujawniły się podobne. Przy wysokim standardzie rządów prawa oba modele wykazują się wysoką stabilnością (86% parlamentarny i 73% prezydencki). Lecz, przy niskim respekcie wobec zasad prawa, prawdopodobieństwo popadnięcia w niestabilność przez reżim parlamentarny wynosi 14%, a prezydencki aż 34%.⁶³

Dlaczego systemy prezydenckie wypadają tak źle w kontekście braku poszanowania rządów prawa? Odpowiedzi tu już udzieliliśmy. Ponieważ większość prezydenckich reżimów w świecie ma *de facto* charakter superprezydencki (nadprezydencki).

Niestety, na pytanie czy system parlamentarny lepiej koreluje się z kulturą rządów prawa, nie można odpowiedzieć zdecydowanie. Za systemem parlamentarnym nie przemawia bowiem nie tylko ostatnia historia Słowacji czy Węgier ale także dzieje „westminsterskiego” anglofońskiego postkolonializmu, w tej części Afryki subsaharyjskiej. Jak łamane są tam rządy prawa pokazuje w swoich pracach Oda von Cranenburgh. Tak, w formie obezwłasnowalniania, przez tamtejszą władzę wykonawczą, mechanizmu horyzontalnego, jak

⁶² Idzie np. o wyłączenie przestrzeni publicznej dla równej kampanii plakatowej czy o taki sam czas w mediach elektronicznych dla każdego, zarejestrowanego w okręgu wyborczym, komitetu wyborczego.

⁶³ Zob. M. Cameron, A. Blanaru, L. Burns: *Constitutional Frameworks....*;

i wertykalnego (poprzez partie dominujące) równoważenia się władz. W latach 2002 – 2007 odnotowano dominację jednej partii w parlamentach, w kontekście ilości posiadanych przez nie mandatów, w: Madagaskarze – 64%, Burkina Faso – 66%, Komoros – 67%, Gwinei – 75%, Togo – 89%.²⁴

Wszystko to oznacza, że to nie typ ustroju (prezydencki czy parlamentarny) wpływał na szanowanie przez rządzących rządów prawa lecz, prawdopodobnie, stopień dominacji władzy egzekutywnej.

Partie polityczne i sądownictwo konstytucyjne

Jak już sygnalizowałem, system horyzontalnej równowagi bazuje na instytucjach, których zgoda na zmiany potrzebna jest w systemie decyzyjnym (prawodawczym) państwa, zaś system wertykalny, w tym samym kontekście, opiera się na partiach politycznych, tudzież różnych organizacjach społeczeństwa obywatelskiego. Relacje zachodzące między tymi wszystkimi podmiotami mają mieć charakter „gry transakcyjnej”, w układzie zdecydowanie niehierarchicznym lecz symetrycznym. Dlatego razem oba mechanizmy stanowią system „naczyni połączonych” tzw. weto-graczy lub weto-aktorów.²⁷ A trwalsza dominacja jakiegokolwiek opcji politycznej stanowi naruszenie demokratycznych rządów prawa, ponieważ niweczy, nie *separation of powers* lecz *separation of purposes* (pluralizm opcji). To oznacza, że, przykładowo, przy tworzeniu prawa wyborczego rządzący (większość rządząca) nie mogą naruszać zasad: niezależności i bezstronności komisji wyborczych, rzeczywistej **rywalizacyjności wyborów**, równości głosu, **równych szans startujących podmiotów**, wolności ekspresji wyborców, wreszcie funkcjonalności parlamentu itd.²⁸ I tak, zasada „rywalizacyjności” nakazuje przykładowo: aby nie stanowić ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych, gdy konserwuje to dwupartyjność (szczególnie, gdy obie partie razem dostają mniej głosów niż wynosi połowa uprawnionych do głosowania obywateli),

²⁴ Zob.: O. van Cranenburgh, *‘Big Men’ Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries*, “Democratization” 2008, vol. 15, no. 5. oraz też: *Power and Competition: the Institutional Context of African Multi-party Politics*; [w:] *African Political Parties: Evolution, Institutionalization and Governance*, London, s.188-207.

²⁷ Zob. na temat funkcjonowania tego systemu np.: B. Nowotarski: *Weto-aktorzy i weto-gracze jako model konstytucyjnego projektowania w młodych demokracjach*, „Przegląd Sejmowy” 2010, vol. 6, nr 101, s. 103-125.

²⁸ Zob. na ten temat ciekawą pracę: K. Chrysosgonos, C. Stratilatis: *Constitutional Restraints on the Electoral System*, www.uridicas.unam.mx/ponencias/1/381pdf.

uniemożliwiając uczestnictwo w rządach mniejszym opcjom lub gdy może to grozić wyeliminowaniem opozycji. Pod „lupe” rządów prawa należy też brać wszystkie metody manufakturowania sztucznych większości parlamentarnych, albowiem w sposobie zliczania głosów, mogą one naruszać zasadę ich równości. Wszystkie partie muszą mieć równe szanse (Levitsky’ego i Waya „*even field*”), tak w aspekcie ich subwencjonowania (nawet z możliwą preferencją dla opozycji, w tym poza parlamentarnej) czy dostępu do mediów i innych państwowych zasobów. Możliwa jest funkcja „katalizacyjna” prawa wyborczego (ochrona przed zbytnim rozdrobnieniem parlamentu), ale w żadnym przypadku „protekcjonistyczna”, w stosunku do żadnej politycznej opcji. Istnieje pogląd, że nawet w dobie kryzysu społecznego, prawo demokratyczne musi chronić równe szanse partii przed wolą wyborców, która skłonna by była ustanowić hegemonię jednej siły politycznej.²⁹ Zasady powyższe powinny znajdować swoje odzwierciedlenie tak w kwestii wielkości wyborczych okręgów, jak i progów procentowych. Tymczasem, za naruszenie „wolności ekspresji” wyborców należałoby uznać wszystkie systemy zbytnio „marnujące” wyborcze głosy, przez to „zmuszające” wyborców do oddawania głosów na partie zwycięskie, jednakowoż niezgodnie z ich pierwszą preferencją. W podsumowaniu tej części, można powiedzieć tak: **większość możliwych „klauzul dyskryminacyjnych” prawa wyborczego należałoby uznać za naruszające wertykalny mechanizm równowagi, ergo także i demokratyczne rządy prawa.** Gdy jednak prawa takie bywają stanowione nie ma wątpliwości, że to prawdziwa próba dla niezależnego, niezawisłego i bezstronnego sądownictwa, przede wszystkim konstytucyjnego.

Niestety wiele młodych demokracji przez dłuższy czas, po momencie transformacji, nie radziło sobie z ufundowaniem silnej i niezależnej politycznie władzy sądowniczej (w tym także kontroli uczciwości i czystości procesów wyborczych).³⁰ Tak, czy owak, w Chorwacji, do 2000 roku (koniec rządów Tudjmana), gwarancje politycznej niezależności władzy sądowniczej pozostawały tylko na papierze i to wyrażone bardzo mgliście. Zaś do 1995 roku, w ogóle, nie było żadnej regulacji. Rosja, Białoruś czy Ukraina dopiero w latach 1993 oraz 1996 przyjęły swoje konstytucje. W Serbii, do 2006 roku, nie wprowadzono

²⁹ Ibidem.

³⁰ Zob. w tej kwestii: H. Schwarz: *Eastern Europe’s Constitutional Courts*, “Journal of Democracy” 1998, vol. 9, no 4, s. 100-114. Także: C. Dallara, *Judicial reforms in transition: Legacy of the past and dominant political actors in post – communist countries*, SISP, Catania 20-22 September, 2007 oraz na temat nieudanej trazycyjnej sprawiedliwości w krajach postkomunistycznych np: J. Kunicova, M. Nalepa: *Coming To Terms With the Past: Strategic Institutional Choice in the Post- Communist Europe*, World Bank, Rice University, Houston, December 17, 2006.

gwarancji dla niezależności kandydatów korporacyjnej rady sędziowskiej (powstałej w 2001), a parlament bojkotował ją konsekwentnie. Przykłady można by mnożyć. Gretchen Helmke badając orzeczenia sądów najwyższych Ameryki Łacińskiej, ze szczególną koncentracją na Argentynie ujawniła podwójną twarz sędziów sądów najwyższych (trybunałów konstytucyjnych) – tę zawodową, profesjonalną i tę polityczną, która zbyt często rzutowała na sędziowskie postawy. Analizując orzeczenia w okresie wojskowej junty, potem demokratycznego otwarcia doszła do sekwencji wniosków na temat tamtejszej władzy sędziowskiej. Po pierwsze, że 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, zdecydowanie częściej pod rządami dyktatorów niż w demokracji. Po trzecie, iż „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 stawiała się szczególnie niebezpieczna w systemach partii dominującej czy hegemonicznej.³²

Mając na względzie powyższe uwagi młoda demokracja może, a nawet powinna, motywować aktywność władzy sędziowskiej. Ponieważ, w szczególności, sądownictwo konstytucyjne przestało być uważane za „zewnętrznego” aktora względem polityki.³³ Są środki, które mogą temu pomóc czyniąc z tej władzy istotnego i aktywnego weto – aktora w krajowym procesie decyzyjnym. Po pierwsze zatem, aktywność ta może mieć charakter pośredni, gdy wchodzi w obszar relacji transakcyjnych (*veto bargaining*) z władzą prawodawczą. To bardzo istotna kwestia albowiem potencjalne orzeczenia, przykładowo sądu konstytucyjnego, będą stymulować treść projektów prawnych lub poprawek wnoszonych przez wyższe izby parlamentów. Wszystko w kontekście również podmiotów, które są uprawnione do przedkładania sądowi konstytucyjnemu aktów prawnych lub zagadnień, takich jak głowy państw czy opozycja parlamentarna itp.³⁴ Aktywność bezpośrednia to po prostu rozstrzygnięcia, które żaden inny instytucjonalny podmiot nie może uchylić bez zmiany

³² Zob. M.L. Volcansek: *Constitutional courts as veto players: divorce and decrees in Italy*, „European Journal of Political Research” 2001, vol. 39, s. 347-372.

³³ Zob. Ibidem, s. 350.

³⁴ Zob. J. M. Pickerill: *(Judicial) Veto Bargaining...*, s.3-6; T. Vallinder: *The Judicialization of Politics – A World – Wide Phenomenon: Introduction*, JPSR, vol. 15, no 2, s. 91-100. Autor zwraca uwagę, po prostu, na udział sędziów także w projektowaniu prawa itp.

konstytucji. Albo też odnosić ją można do tzw. „konstruktywnej interpretacji”, która ma prawo iść wbrew intencji ustawodawcy, czyli konkretnej parlamentarnej większości. To właśnie bezpośrednio zaangażowanie czyni z władzy sądowniczej istotnego aktora w procesie decyzyjnym. Jeśli wierzyć Donaldowi Komersowi, Konstytucyjny Sąd Federalny Niemiec, w latach 1951-85, interpretował aż 845 federalnych ustaw, unieważniając aż 391.³⁵ Teraz widać wyraźnie przewagę w mocy decyzyjnej specjalnego sądu konstytucyjnego nad normalnym, zdecentralizowanym sądownictwem, które nie może uchylać generalnych aktów normatywnych, a tylko interpretować w danej sprawie. Dlatego nie ma wątpliwości, że aby uczynić z władzy sądowniczej realną siłę należy zacząć w młodych demokracjach od powoływania odrębnego sądownictwa konstytucyjnego. To po pierwsze.³⁶

Nicos Alivizatos, który przeanalizował sytuację władzy sądowniczej w krajach zachodnich demokracji doszedł do kolejnych wniosków.³⁷ Po drugie, że znaczenie ma tradycja i historia. No, ale co jeśli obie obciążone są dziedzictwem autokratycznym? Po trzecie, jasna i stanowcza decentralizacja (samorząd lokalny) władzy państwowej oczywiście aktywizuje władzę sądniczą, z powodu konieczności rozstrzygania sporów między szczeblami władzy. Po czwarte, że ma wpływ stopień właśnie rywalizacyjności (dystansu) pomiędzy instytucjonalnymi podmiotami polityki. Po piąte wreszcie, że wpływ na jej aktywność ma, w sposób pozytywny, ilość podmiotów horyzontalnego czy wertykalnego mechanizmu, szczególnie gdy mają uprawnienia do wnoszenia spraw przed trybunały konstytucyjne. Co ciekawe, okazało się także, że niezależność władzy sądowniczej jest tym większa, im rządzący są mniej pewni wyborczego sukcesu, czyli gdy większa jest rywalizacyjność w danej demokracji.³⁹

Jak widać, w ten sposób, na koniec, wpadliśmy w „błędne koło” demokracji: **im silniejsze i bardziej rozbudowane są mechanizmy: horyzontalny i wertykalny równoważenia się władz, tym silniejsze i bardziej niezależne sądownictwo.** Ale też, gdy

³⁵ D.P. Kommers: *The Constitutional Jurisprudence of Federal Republic of Germany*, Durham 1989, s. 59-61.

³⁶ Zob. Na temat roli sądownictwa konstytucyjnego, szczególnie w państwach islamskich np. D. L. Horowitz: *Constitutional Courts: A Primer for Decision Makers*, „Journal of Democracy” 2006, vol. 17, no 4.

³⁷ N.C. Alivizatos: *Judges as Veto Players*, [w:] *Parliaments and Majority in Western Europe*, ed. H. Doering, New York 1995, s. 566-591.

³⁹ Teza powstała na podstawie badań porównawczych w USA i Japonii. Zob. J. M. Ramseyer: *The Puzzling Independence of Courts: A Comparative Approach*, „Journal of Legal Studies” 1994, no 23, s. 721-747.

ktoś dokonuje zamachu na którykolwiek z tych mechanizmów, osłabia tym samym krajową Temidę. Część ta potwierdza zatem, że stanowią one system „naczyń połączonych”. A także ryzyko, iż demokracja na poziomie krajowym może sobie sama nie poradzić.

8.

LEKARSTWO SEMIPREZYDENCJALIZMU

System semiprezydencki zdaje się najlepiej odzwierciedlać dobrze rozwinięty mechanizm równowagi i odpowiedzialności władzy. Ponieważ wprowadza do demokratycznej transakcyjnej „gry” dodatkowego silnego weto-aktora, silnego ponieważ pochodzącego z powszechnych wyborów. Aby być jednak znaczącym weto-aktorem musi, po pierwsze, być wyposażony w znaczące (czyli trudne do uchylecia) weto polityczne, a także weto „prawne” uprawniające go do kierowania aktów prawnych lub ich projektów do sądu konstytucyjnego. Po drugie, **elekcja prezydenta powinna mieć miejsce w połowie kadencji parlamentarnej**, aby nie rzutowała na parlamentarną większość.

Dla porządku, na wstępie przypomnę klasyczną definicję semiprezydencjalizmu Duvergera. Nie w definicjach jednak tkwi istota rzeczy, ale w użyteczności wprowadzenia do gry politycznej głowy państwa jako jednego z weto-aktorów. A dokładniej w walorze połączenia hierarchicznego ustroju parlamentarnego (stąd decyzyjnego i o prostym mechanizmie delegacji władzy) z walorami, jakimi są perswazja i zawierane transakcje między podmiotami kojarzonymi z modelem prezydenckim.

W zgodzie z Duvergerem można by zdefiniować ustrój półprezydencki (semiprezydencki) w sposób następujący⁶⁴:

1. Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych (i nie jest szefem egzekutywy).
2. Prezydent posiada jakąś władzę.⁶⁵
3. Istnieją premier i rząd – realizujący władzę wykonawczą – wtedy i tylko wtedy, gdy posiadają zaufanie parlamentu.

⁶⁴ M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, no. 2, s. 165–187.

⁶⁵ Ostatnio za usunięciem w ogóle tego warunku opowiedział się Robert Elgie. Osobiście nie zgadzam się z tym postulatem, gdyż właśnie cały potencjał semiprezydencjalizmu tkwi w tych kompetencjach, które moim zdaniem, i właśnie z punktu widzenia budowania systemu weto-aktorów w demokracji muszą być dość znaczące. W tej pracy polemiki z Elgiem nie rozwijam. Zob. R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, [w:] *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. R. Elgie, Oxford 1999, s. 13; Czy też: R. Elgie, *Duverger, Semi-Presidentialism and Supposed French Archetype*, „West European Politics” 2009, vol. 32, no. 2, s.248-267; R. Elgie, *Variation on the Theme*, „Journal of Democracy” 2005, vol. 16, no. 3, s. 101.

Jak widać, definicja jest dość pojemna, choć była konstatacją jednego ustroju politycznego, jakim jest V Republika Francuska. Znaczącą elastyczność wykazuje treść pkt. 2 i 3. Kreśli wiele wariantów, wszelako pod jednym warunkiem – parlament musi posiadać środki kontroli nad rządem, w ramach których mógłby mu wycofać swoje zaufanie (z reguły można mieć na myśli instytucję wotum nieufności). Oznacza to, że wiele krajów działało lub działa w tych szerokich ramach. W Ameryce Południowej osiem: Argentyna 1994, Kolumbia 1991, Ekwador 1979, Gwatemala 1985, Paragwaj 1992, Peru 1993, Urugwaj 1966, Wenezuela 1961; w Europie Środkowo-Wschodniej osiem: Bułgaria, Litwa, Macedonia, Polska, Rumunia, Słowenia, Ukraina i Rosja. Problem wyjaśnił się z pozostałymi postsowieckimi państwami, głównie z rejonu Azji Środkowej. Tam tylko konstytucja Tadżykistanu (1994) mówi enigmatycznie o współodpowiedzialności parlamentu z prezydentem za powołanie i utrzymanie rządów. Konstytucje (Rosji czy Gruzji) zapisują uprawnienia prezydentów do wetowania parlamentarnego wotum nieufności.

Takie przykłady raczej obrazują nadprezydenccjalizm niż ustrój semiprezydencki. Prezydenci ci mają wyraźne możliwości ograniczania lub wręcz eliminowania uprawnień kontrolnych parlamentów, mogą bowiem albo wetować wotum nieufności, albo zastraszyć parlamenty widmem ich dymisji.

System semiprezydencki to pojemna formuła, ale nie jest tak, iż *de facto* stoi w połowie drogi między systemem prezydenckim (w jego klasycznej wersji) a parlamentarnym. W tym ostatnim władza wykonawcza nie pochodzi z wyborów powszechnych, lecz jest emanacją parlamentu. A skoro tak, to premier i rząd pozostają pod stałą kontrolą legislatury, która w każdej chwili może ich zdymisjonować⁶⁶. Istota rzeczy kryje się jednak nie w nazwie, lecz w fakcie, że instytucjonalnie system ten nie znajduje się między klasycznym prezydenccjalizmem (USA), a klasycznym parlamentaryzmem (Wielka Brytania) i może wręcz dryfować od formuły nadprezydenckiej (Gruzja, Rosja, Urugwaj, itp.) do zrównoważonego parlamentaryzmu. A pod tą ostatnią nazwą rozumielibyśmy każdą kompetencję głowy państwa, która czyni z niej weto-aktora w stosunku do drugiej części władzy wykonawczej – rządu. Tym właśnie różniłby się ten ustrój od „czystego” parlamentaryzmu, w którym nie tylko powołanie i odwołanie rządu, ale także rozwiązanie parlamentu pozostaje decyzją rządzącej większości. Można by też zapewne mówić o równoważeniu prezydenccjalizmu przez odebranie prezydentowi wszelkich uprawnień legislacyjnych (np. prawa weta w USA) albo

⁶⁶ Tamże, s. 1. Niektórzy jako dodatkową cechę wymieniają prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu.

przez wzmocnienie elementu zgody parlamentu na poszczególne nominacje w aparacie egzekutywnym czy sądowym. Tak więc kraje charakteryzujące się nadprezydencjalizmem z pewnością mogłyby zacząć ograniczać konfliktujące i rodzące impasy nadmierne kompetencje prezydentów jako weto-aktorów w grze nominacyjno-dymisyjnej (*appointment and dismissal game*) lub ich władzy legislacyjnej. Tymczasem pierwszym środkiem równoważenia parlamentaryzmu silnie większościowego (*westminsterskiego*) może być ustanowienie głowy państwa wyposażonej w słabe (odrzucone 50 proc. większością głosów) weto zawieszające albo wręcz samo już przeprowadzanie wyborów powszechnych na ten urząd. Ponieważ punkt 1 duvergerowskiej definicji jest jasny *ex definitione* i część badawczy⁶⁷ władzy prezydenckiej przypisuje temu faktowi określoną wagę⁶⁸, to sprawa przedstawia się nieco bardziej skomplikowanie.

Prezydent pochodzący z wyborów powszechnych

W XXI wieku w świecie kultury obrazkowej narzucanej przez multimedia, głównie elektroniczne, władza została niezwykle spersonifikowana. Wszyscy uważniej patrzymy, jak wygląda i jak się zachowuje prezydent czy premier, niż słuchamy, co do nas mówi. Można zatem intuicyjnie sądzić, że wyborcy oczekują, że prezydent, który wcześniej w okresie kampanii atakuje nas przez okienko telewizyjne, internet czy płyty DVD, będzie miał jakieś kompetencje, inaczej po co byłoby na niego głosować. W gruncie rzeczy może mieć, ale nie musi. Nie jest to aspekt czysto instytucjonalny. Ale nigdzie bardziej niż w Europie Środkowo-Wschodniej i w Azji Środkowej aspekt personalno-historyczny nie zaważył na modelu ustrojowym państw. Wałęsa i Havel nie tylko nie byli liderami partii politycznych, ale wręcz partii w istocie pozbawieni, a mimo to jako bohaterowie społecznych ruchów zdeterminowali częściowo konstytucje i praktykę polityczną swoich krajów. Árpád Göncz, powszechnie szanowany dysydent węgierski, przez całe lata wpływał na politykę swojego kraju, mimo że przecież, tak jak Havel w Czechosłowacji, nie był prezydentem pochodzącym z wyborów

⁶⁷ Np. Krouwel – 1 pkt., Kitschelt – 2 a Taghiyev aż 4. Zob. A. Krouwel, *Measuring presidentialism of Central and East European countries*, Working Papers Political Science 2003, no. 2, s. 16, www.fsw.vu.nl/en/Images/Globalisation; H. Kitschelt, B. Malesky, *Constitutional Design and Postcommunist Economic Reform*; Prepared for Midwest Political Science Conference, Chicago, 28. 04. 2000, s. 20, www.irps.ucsd.edu/assets/003/5283.pdf; E. A. Taghiyev, *Measuring Presidential Power in Post-Soviet Countries*, „CEU Political Science Journal” 2006, no. 3, Appendix 1

⁶⁸ Chociażby dlatego, że przez powszechny wybór głowa państwa, uzyskuje pozycję arbitra (*pouvoir d'arbitrage*); J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 367–397.

powszechnych. Z drugiej strony prezydenci Kazachstanu, Uzbekistanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, a także Rosji, Białorusi czy Ukrainy, jako czołowi dygnitarze i lokalni liderzy byłych partii komunistycznych zdobywali łatwo w powszechnych wyborach władzę ocierającą się o autokrację. W jednym przypadku, udawało im się otrzymać kompetencje konstytucyjne mniej lub bardziej skrojone do rozmiarów ich ambicji (Wałęsa), w innym nie (Havel).

Fakt powszechnego wyboru prezydenta bardziej zatem rzutuje na jego władzę nieformalną niż formalną. Wiąże się to bezpośrednio z jego uwikłaniem w semiprezydencjalizm, w opcje i struktury partyjne lub z zachowaniem neutralności. A oto możliwe główne konfiguracje:

1. Prezydent jest liderem partii, która posiada większość bezwzględną w parlamencie (i tworzy rząd). Oznaczać to może jego ogromną władzę nie tylko w selekcjonowaniu ministrów, ale także jako twórcy agendy w procesie prawodawczym.
2. Prezydent jest liderem partii dominującej w koalicji z inną partią. Teraz niewiele się zmienia jego pozycja, choć równoważona jest istotnym wewnątrz koalicyjnym weto-graczem. Prezydent może wtedy uzyskiwać przewagę polityką nominacji ministrów z grona koalicjanta. Podobna sytuacja w Europie miała miejsce we Francji w latach 1967–1968 (gaulliści posiadali 200 miejsc, a koalicyjni republikanie 47, tak przeważono 240-osobową opozycję).
3. Prezydent jest liderem partii, która funkcjonuje w zrównoważonej koalicji. Jest to sytuacja czysto transakcyjna. Negocjacje mogą obejmować każdą kwestię merytoryczną czy personalną (Giscard d'Estaing w latach 1974–1978).
4. Prezydent jest zaledwie członkiem większościowej partii lub partii w koalicji. Duże prawdopodobieństwo zatem, że stanie się zakładnikiem swojej partii i jej lidera. Jego władza ograniczy się raczej do ściśle konstytucyjnych kompetencji (rządy braci Kaczyńskich w Polsce w latach 2005–2007)
5. Prezydent jest w opozycji, czyli przynależy lub przyznaje się do określonej partii opozycyjnej. W ten sposób może urastać do rangi lidera opozycyjnej siły. Ale jego władza jest czysto konstytucyjna. Kompetencje te mogą (ale nie muszą) być używane do walki z rządzącą większością. Prowokuje to dramatyczne, głównie jednak medialne, starcia w ramach *cohabitation*. Prezydent urasta do rangi recenzenta-kontrolera. W młodych demokracjach sytuacja może stać się dość

niepokojąca, a pozycja prezydenta silniejsza niż prezydenta „członka większościowej partii” (Polska od 2007 roku, gdy rządząca koalicja PO–PSL miała naprzeciw prezydenta Kaczyńskiego, w sumie reprezentującego w swoich gestach opozycyjne PiS). Wyjściem z tej sytuacji jest przejście prezydenta na pozycje neutralne.

6. Prezydent arbiter, prezydent neutralny. To prezydent nie tylko apartyjny, ale przede wszystkim powstrzymujący się w praktyce od popierania którejkolwiek opcji parlamentarnej. Jest to prezydentura niewikłana w starcia polityczne. Co więcej, zyskuje on przez to większe zaufanie na scenie politycznej. Ranga i znacznie jego rośnie, im mniej zdecydowana jest parlamentarna większość. Im większe są kłopoty z powołaniem rządu lub z jego utrzymaniem. A także z forsowaniem przez rząd ustawodawstwa. Prezydent arbiter może stać się doskonałym lekarstwem na słabości rządów mniejszościowych. Może im kompensować niedosyt parlamentarnego wsparcia (tak działa przykładowo prezydent Niemiec).

Władza nominacyjno-dymisyjna

Definicja semiprezycjonalizmu stawia grze nominacyjno-dymisyjnej, toczącej się między prezydentem a rządem (premierem), także jako organizacyjnej grze weto-aktorów, jeden warunek. Istniejący odrębnie od prezydenta rząd musi być odpowiedzialny przed parlamentem. Prezydent wybierany w wyborach powszechnych, poza przypadkami *impeachmentu*, podlega wyłącznie ocenie wyborców. Tymczasem rząd w tej mutacji ustrojowej – choć dymisjonowany powinien być przez parlament – to jednak powoływany i dymisjonowany może być zarazem przez głowę państwa (w tzw. *president-parliamentary*)⁶⁹. System półprezydencki jest zatem niebywale elastyczny. Ta sama uwaga dotyczy kompetencji rozwiązywania parlamentu. Głowa państwa może ją posiadać lub nie. Może być

⁶⁹ Shugart i Carey dokonali niezwykle celnego rozróżnienia dwóch podtypów prezydenccjalizmu ze względu na siłę prezydentów: *president-parliamentary*, gdy prezydent też może dymisjonować rząd i dyskrejonalnie parlament i premier *residential*, gdzie nie może dymisjonować rządu, a parlament ewentualnie w określonych okolicznościach. Ten pierwszy model jest dyskredytowany w literaturze głównie przez historię Republiki Weimarskiej obalonej przez Hitlera. Ale dziś takimi modelami są ustroje: Rosji, Gruzji czy Ukrainy. Zob. M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidents and Assemblies...*, s. 55-76.

dyskrecjonalna (w *president-parliamentary*), lub ściśle reglamentowana do określonych wyraźnie sytuacji (w *premier-presidential*).

Z uwagi jednak na doświadczenia opisane w poprzednich częściach, odnoszących się do możliwych dewiacji modelu semiprezydenckiego, zaobserwowanych w Europie Wschodniej i frankofońskiej Afryce subsaharyjskiej, należałoby w tym miejscu zdecydowanie powtórzyć ostrzeżenie przed przyznawaniem głowie państwa władzy proaktywnej, tak legislacyjnie (dekrety, referenda), jak i w zakresie nominacyjno-dymisyjnym: odnoszącej się do możliwości dyskrecjonalnego (dowolnego) dymisjonowania rządu i parlamentu. Pozostawiając te ostatnie kompetencje wyłącznie parlamentowi.

Gdy prezydent i premier idą na wojnę

Jedyna prawdziwa niedogodność systemu semiprezydenckiego odnosi się, tak naprawdę, do ambicjonalnego „przeciągania liny” między premierem i prezydentem. Ma ono jednak głównie charakter medialny i szkodzi głównie PR-owskiemu wizerunkowi klasy politycznej.

Thomas Baylis zrobił dwie istotne rzeczy. Najpierw opisał – przekraczające standardy zachodnich demokracji – „przeciąganie liny” między prezydentami a premierami Europy Środkowo-Wschodniej, a potem zauważył nagminną słabość tych drugich, co miało wyrażać się stosunkowo krótkim okresem życia ich gabinetów⁷⁰. Najniższą trwałość rządów od 1990 roku wykazały Litwa i Polska (republiki semiprezydenckie) – po 1,3 roku, następnie Łotwa, Estonia i Bułgaria – odpowiednio: 1,4; 1,5 oraz 1,8 roku. To także coś, co w Polsce Lech Wałęsa określił mianem (po swoich doświadczeniach) „trójkąta bermudzkiego”, a szczególnie jego jednego boku, czyli układu partyjnego w parlamencie. Gdy układ ten jest nadmiernie sfragmentaryzowany, partie pozbawione spójności i dyscypliny, a premierzy nie należą do ich liderów, prezydentom niepomniernie łatwiej zdominować scenę polityczną⁷¹. Gdy premierom rozsypuje się poparcie w legislatywie, zawiśli stają się wyłącznie od poparcia prezydentów, nawet gdy ci nie dysponują prawem dymisji rządów. To zdaje się potwierdzać prawidłowość reakcji nieformalnych między prezydentem, premierem i Zgromadzeniem Narodowym V Republiki Francuskiej.

⁷⁰ T.A. Baylis, *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, „World Politics” 1996, vol. 48, s. 297–323; tenże, *Embattled Executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe*, „Communist and Post-Communist Studies” 2007, vol. 40, s. 81–106.

⁷¹ T.A. Baylis, *Embattled Executives...*, s. 88–90.

Jednak Orban na Węgrzech, Klaus w Czechach, a Mečiar i Dziurinda na Słowacji – wbrew ogólnej tezie Baylisa – byli silnymi premierami. Mečiar otarł się o rządy autokratyczne. Orban w trakcie pierwszego premierostwa grał nacjonalistyczną kartą i ograniczył wpływ opozycji na publiczne media, wyznając najwyraźniej zasadę, że zwycięzca bierze wszystko. Jak pokazały lata 2010–2011, w czasie drugiego premierowania nie zmienił on swojej postawy ani na jotę. Klaus zdecydowanie wygrał bitwę na kompetencje z prezydentem Havlem. W grudniowym referendum 1991 roku Havel bezskutecznie próbował poszerzyć prerogatywy głowy państwa o instytucje weta zawieszającego, dekretów w okresie rozwiązania parlamentu oraz rządów prezydenckich w kryzysowej sytuacji⁷². Wszyscy ci premierzy dodatkowo dysponowali znaczącym partyjnym wsparciem ze strony większości parlamentarnych.

Rekapitułując zjawisko „przeciągania liny” w łonie władzy wykonawczej w systemie semiprezydenckim należałoby powiedzieć, że:

1. Zjawisko to jest bardziej niebezpieczne dla demokratycznej konsolidacji w okresie wczesnym, tj. tranzycji, stopniowo ma mniejsze negatywne skutki w miarę postępowania konsolidacji.
2. Proaktywna władza prezydentów, zarówno legislacyjna, jak i nominacyjno-dymisyjna, źle wróży demokratycznej konsolidacji. Proaktywna władza legislacyjna współprzyczynia się do 46 proc. poważnych konfliktów, gdy tymczasem reaktywna (weto prezydenckie) zaledwie do 13 proc. Co prawda w modelu prezydencko-parlamentarnym (*president-parliamentary*) w pierwszym okresie transformacji (1990–1994) zanotowano mniej poważnych konfliktów niż w parlamentarno-prezydenckim (*premier-presidential*), bo w 17 proc. w stosunku do 50 proc. Ale później w latach 1995–1999 relacje te zmieniły się na korzyść *premier-presidential* (33 proc. do 50 proc.)⁷³.
3. Model prezydencko-parlamentarny (*president-parliamentary*), gdzie, przypominam, prezydent ma dyskrecyjne, a więc także wbrew parlamentarnej większości, prawo dymisjonowania rządów, a nierzadko i samych parlamentów - zaprowadził, według skali Freedom House (1991–04) – Uzbekistan, Kirgistan, Rosję, Mołdawię, Chorwację (Tudjmana), Ukrainę (do czasu „pomarańczowej rewolucji”, ale i po niej, za prezydentury

⁷² Zob. S.L. Wolchik, *The Czech Republic: Havel and the Evolution of the Presidency since 1989*, [w:] *Postcommunist Presidents*, ed. R. Taras, Cambridge 1997, s. 178.

⁷³ Tamże, s. 199, [Tab.] 6.12.

Janukowicza) w okowy autokracji⁷⁴. System ten zmniejsza liczbę konfliktów w obrębie egzekutywy, ale tylko dlatego, że prezydent może dowolnie zdymisjonować premiera i ma znaczący wpływ na jego powołanie. Gdy dodatkowo może zablokować wotum nieufności ze strony parlamentu (utrzymać rząd lub grozić rozwiązaniem legislatury), konflikt prezydent–premier przeistacza się w większą katastrofę ustrojową, jaką jest „wojna” prezydenta z parlamentem (parlamentarną większością). To właśnie w *president-parliamentary* prezydent dostaje instrumenty do konfliktu z parlamentem, a rząd jako agent staje się zakładnikiem dwóch pryncypałów: prezydenta i parlamentu. Tych cech jest natomiast pozbawiony model *premier-presidential*.

4. Model parlamentarno-prezydencki (*premier-presidential*) nie tylko jest pozbawiony powyższych groźnych dla demokratycznej konsolidacji cech modelu prezydencko-parlamentarnego, ale dodatkowo sprzyja rozwojowi i stabilizacji systemu partyjnego. Ponieważ czyni odpowiedzialnymi za utrzymanie rządu wyłącznie parlament i jego partie. I choć na krótką metę *president-parliamentary* lepiej sobie radzi z parlamentarną fragmentaryzacją, albowiem prezydent może utrzymać albo powołać rząd na przekór parlamentarnym podziałom, to taki fakt nie oddziałuje na instytucjonalizację systemu partyjnego, lecz przeciwnie – wszystko zaczyna zmierzać do nadprezydenjalizmu semiprezydenckiego. Skrajnie większościowe lub skrajnie proporcjonalne ordynacje wyborcze do parlamentu dodatkowo przyczyniają się do degradacji demokracji.

5. *Cohabitation* okazała się praktycznie bez znaczenia dla eskalacji konfliktu w łonie egzekutywy. Dane przytaczane przez Sedeliusa wskazują, że w tym okresie zdarzyło się 42 proc. poważnych konfliktów, w relacji do 38 proc. zarejestrowanych w okresie jednolitości władzy pochodzącej z tych samych partii czy koalicji⁷⁵. Gdy zdarzają się one w modelu *premier-presidential*, otwiera to możliwość – jak pisał Sartori – przesunięcia ciężkości władzy (*head – shifting*) w stronę urzędu premiera⁷⁶. Czyli tak, jak to się dzieje we Francji. Co oznacza wprost, że *cohabitation* raczej gasi konflikt, niż go podżega, a konflikt zamienia się głównie w walkę na łamach mediów. Tam jednak prezydenci w *premier-presidential* z reguły w obliczu wyborców przegrywają. Elgie, obserwując okresy *cohabitation* we Francji, odnotował zanikanie w tym okresie formalnych konfliktów

⁷⁴ Tamże, s. 118, [Fig.] 4.3. Średnio na skali FM wynosi aż 4,9 dla *president-parliamentary* i 2,4, dla *premier-presidential*.

⁷⁵ Tamże, s. 193.

⁷⁶ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London 1997, s. 124.

głowy państwa z premierem i tylko cotygodniowe nieformalne spotkania w sprawach, gdy wymaga tego dobro publiczne. Ponieważ Pałac Elizejski i Mantignou (siedziba rządu) wiedzą, że muszą się porozumieć, aby uniknąć kompromitacji obu stron⁷⁷.

6. Zbieżne czasowo wybory prezydenckie i parlamentarne zmniejszają liczbę konfliktów, ponieważ rodzą szansę na prezydenturę większości. Najlepiej jednak, gdy te prezydenckie odbywają się w jednej turze wyborczej, Albowiem dwie tury ułatwiają zgłaszanie się w pierwszej dużej liczby kandydatów i wspierających ich partii. Jeszcze wtedy nie trzeba walczyć o ostateczne zwycięstwo.

7. Partyjność prezydentów w oczywisty sposób służy konfliktowi, jedynie poza przypadkami, gdy jest on liderem partii, która objęła większość rządzącą w parlamencie. Gdy jest tylko zwykłym członkiem danej partii, konflikt pojawia się prawie zawsze, nawet ze swoim otoczeniem.

8. Rządy mniejszości powodują zawsze konflikt prezydenta z parlamentem, choć można go wygasić w ramach władzy wykonawczej.

9. Antidotum na konflikty stanowi zawsze pozycja i aktywność sądów konstytucyjnych. We wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej powoływane są one na określony długi czas, bez prawa reelekcji i z prawem rozstrzygania konfliktów między władzami. Ale tylko na Białorusi i w Rosji powołują je wyłącznie prezydenci. Nie wymaga to komentarza. Drugim *antidotum* powinna być instytucja rozwiązywania parlamentu (niezgodna przecież wyłącznie z modelem czysto prezydenckim). Ale trzeba nadmienić, że w systemie prezydencko-parlamentarnym instytucja ta będzie oznaczać wojnę z parlamentem. Znow właściwszym lekarstwem zdaje się być model parlamentarno-prezydencki, który bardziej trzyma się parlamentarnej logiki i ogranicza taką prezydencką interwencję do sytuacji bezradności parlamentu w tworzeniu czy podtrzymywaniu swojego rządu (Bułgaria, Litwa, Polska).

System semiprezydencki też podejrzany jest o mniejszą ogólną efektywność od parlamentarnego. To, oczywiście, z powodu zwiększającego się udziału weto-aktorów (prezydent, drugie izby, sądownictwo konstytucyjne itd.). Czyli z tych samych powodów, o których pisali Hellman i Frye, oraz bardziej transparentnego tu przebiegu procesu

⁷⁷ R. Elgie, *Cohabitation: Divided Government French-Style*, [w:] *Divided Government in Comparative Perspective*, ed. R. Elgie, Oxford 2001, s.124.

decyzyjnego. W systemie parlamentarno-prezydenckim (*premier-presidential*) wszystko przebiega sprawnie, jeśli nie ma *cohabitation*, a gdy jest, zawsze istnieje możliwość przesunięcia władzy do rządu. Zależy to tylko od woli tych aktorów. A właśnie system *premier-presidential* rzadziej dymisjonuje swoje rządy, przez co konflikt między prezydentem a premierem może trwać dłużej. Arend Lijphart nazwał takie konflikty kwestią wyłącznie estetyczną⁷⁸. System półprezydencki może jednak, zwiększając transakcyjność procesu prawodawczego (osłabiając jego decyzyjność), zgodnie z prawami weto-gry, wpływać na stabilność ponad kadencyjnej polityki państwa. Teraz o prezydencie, jako o weto-aktorze, w tym systemie.

Prezydent jako weto-aktor

Jeśli, jak ustaliliśmy, proaktywne kompetencje, tak w sferze legislacyjnej, jaki i nominacyjno-dymisyjnej (*appointment and dismissal*) mogą grozić superprezydencjalizmem, naruszeniem zasady „separacji władz” i dominacją nad egzekutywą deprecjonującą pozycje parlamentów, to prezydent powinien być silnym, ale tylko reaktywnym podmiotem, czystym weto-aktorem, nie mieszającym się do bieżącego rządzenia. Ta ostanía funkcja pozostawiona winna być wyłącznie rządowi, z premierem na czele.

Reaktywna władza nominacyjno-dymisyjna. Za reaktywny model władzy nominacyjno-dymisyjnej w semiprezydencjalizmie trzeba uznać wersję parlamentarno-prezydencką (*premier-presidential*), czyli taką, w której tylko parlament może odwołać rząd. Aczkolwiek intuicyjnie mogłoby się wydawać, że reakcją na powołanie rządu przez deputowanych może być prawo do jego odwołania ze strony głowy państwa, to jednak jeśli uznamy, że w grze nominacyjnej pierwszy krok (mniej lub bardziej ograniczony) należy do prezydenta (jest kreatorem agendy), to reaktywna jest wtedy większość parlamentarna udzielająca lub nie inwestytury. Rzecz w miarkowaniu siły prezydentów mającym na względzie eliminowanie uzbrojenia do zgubnej wojny z parlamentem. A niewątpliwie możliwość manipulowania prawem w celu koncentracji władzy wykonawczej może rodzić pokusę odwołania gabinetu wbrew większości parlamentarnej. W przeciwieństwie do większości zdecydowanej krajów Europy Wschodniej i Azji Środkowej prezydenci Bułgarii, Litwy, Polski, Portugalii (od 1982 roku), Rumunii takim uprawnieniem nie dysponują.

⁷⁸ A. Lijphart, *Constitutional Choice for New Democracies*, „Journal of Democracy” 1991, vol. 2, no 1, s. 81.

Co po nieudanej parlamentarnej inwestyturze? Czy grozić powinno ze strony głowy państwa rozwiązanie parlamentu? I czy w ogóle reaktywny prezydent powinien mieć taki instrument w nowych demokracjach, stosowany dyskrejonalnie czy tylko w określonych okolicznościach? Nie powinno się to odbywać dyskrejonalnie, a jedynie gdy parlament na zasadzie równowagi nie jest w stanie sam powołać „własnego” rządu. A jeśli nie powoła premiera i rządu, „grę” przejmowałby prezydent. Oznacza to, że system semiprezydencki powinien w kontekście weto-gry z prezydentem jako ważnym weto-aktorem twardo tkwić w logice parlamentaryzmu. Także w imię rozbrajania głowy państwa dla zapobieżenia wojnie z parlamentami.

Tymczasem powoływanie rządu przez głowę państwa bez konieczności inwestytury parlamentarnej lub, jak w Rosji, możliwość powołania go, przez prezydenta, wbrew udzielonej odmowie (trzykrotnie, art. 111 konstytucji), z zagrożeniem rozwiązania parlamentu po jednokrotnej (Kazachstan) czy trzykrotnej (Rosja, Kirgistan) negacji, może rozpocząć ten niebezpieczny „chocholi taniec” egzekutywy z parlamentem. Polska poradziła sobie z tą sytuacją w tzw. małej konstytucji z 1992 roku dość nowatorsko. Twórcy tej konstytucji zastosowali istotę „konstruktywnego wotum nieufności” również do warunków powoływania rządu. A mianowicie, po odmowie inwestytury dla rządu powołanego przez prezydenta dali również szansę Sejmowi na powołanie rządu z jego inicjatywy. Najpierw bezwzględna, potem nawet zwykłą większością głosów (art. 57–60). Wreszcie projektodawcy małej konstytucji sięgnęli do rozwiązania ostatecznego. Gdyby i Sejm (np. wskutek słabości systemu partyjnego) nie poradził sobie z tą sytuacją, przewidzieli możliwość rządu prezydenckiego, lecz tylko maksymalnie na 6 miesięcy, co miało dać czas parlamentowi na powołanie rządu przezeń wspieranego (art. 62). W ten sposób interesująco uwypukliła się możliwa rola głowy państwa w semiprezydenckiej młodej demokracji. Patrząc na całość ówczesnych uregulowań, nie sposób nie zauważyć, że była to konstytucja parlamentarno-prezydencka, *premier-presidential* Shugarta i Careya, mimo że w tamtym czasie obaj autorzy *Presidents and Assemblies* dopiero składali książkę do druku. A zatem instrumenty konstytucyjne ówczesnej polskiej głowy państwa na pewno należały do reaktywnych.

Przykład polskiego konstytucjonalizmu konsolidacyjnego lat dziewięćdziesiątych pokazuje, jak system semiprezydencki może być elastyczny, gdy prezydent i parlament jako agenci pryncypała-wyborców mogą się uzupełniać. Raz piłka może być po stronie głowy państwa, raz Sejmu. To na wypadek, gdyby wyłącznie królowała zasada zero-jedynkowa, czyli prezydent stawiał parlament przed alternatywą „bierzcie, co daję, albo odrzućcie”.

Zawsze też można pierwszą możliwość na powołanie rządu, zanim do akcji wejdzie prezydent, pozostawić samemu parlamentowi.

Reaktywna władza legislacyjna. Wzorcowym, reaktywnym instrumentem prezydenta (ale też izby wyższej parlamentu) jest weto. Całościowe, selektywne czy wreszcie „poprawkowe” (*amendatory*). Tym ostatnim zresztą dysponuje dziewięciu prezydentów krajów postkomunistycznych. Wszystkie one wzmacniają stabilność systemu decyzyjnego, stabilizują w dłuższym okresie politykę, szczególnie gdy związany jest z nimi wysoki próg ich uchylecia przez deputowanych. Natomiast, gdy jest on na poziomie bezwzględnej większości (rządzącej) lub polega tylko na czasowym postponowaniu projektów ustaw, wetujący weto-aktor zanika, ponieważ większość rządząca postawi zawsze na swoim. Zatem część mechanizmu balansowania się władz ulega wtedy likwidacji.

Rzecz w tym, żeby spojrzeć na weto prawodawcze jako proces transakcyjny, istniejący w warunkach niepewności między legislatywą a egzekutywą (*veto bargaining*), gdzie ta ostatnia nie działa jak typowa władza wykonawcza, lecz jak „izba wyższa parlamentu”. Gra transakcyjna albo ma za zadanie wymusić kompromis (przez negocjacje), albo wymusić z drugiej strony ustępstwa.

Wnioski. Już samo wprowadzenie do systemu kolejnego agenta wyborców (pryncypała), nie pasywnego prezydenta jako weto-aktora (a czasem też jako weto-gracza, gdy np. jest liderem partii koalicyjnej), odsuwa w młodej demokracji zagrożenie koncentracją władzy w stylu *westminsterskim*. Natomiast unikanie formuły proaktywnego prezydenta minimalizuje również ryzyko erozji demokratycznej z powodu nadprezycjonalnych cech głowy państwa prowokujących do wojen z parlamentami⁷⁹. Przez co, oczywiście, polityka państwa – zgodnie z teorią *veto players* – staje się w dłuższym okresie bardziej stabilna. Wprowadzenie prezydenckiego weto-aktora do ustroju państwa, czy to w systemie semiprezydenckim, czy parlamentarnym (na sztywną kadencję), wywołuje jeszcze jeden istotny efekt. To efekt konsekwentniejszego rozdziału władz w procesie decyzyjnym (legislacyjnym). Bez niego władza wykonawcza – rząd większościowy jako twórca i kontroler agendy – zajmuje pozycję *de facto* władzy ustawodawczej. Mamy zatem do czynienia z groźnym przypadkiem proaktywnej władzy legislacyjnej, tym razem po stronie rządowej egzekutywy, deprecjonującym rolę parlamentu. Przecież tak powstawały tzw. dominujące egzekutywy. Czy zatem z logiki parlamentaryzmu zjawiska tego się nie da wykluczyć *ex definitione*. Ale

⁷⁹ M.S. Fish, *The Dynamics of Democratic Erosion...*, s. 54–96.

można je osłabić np. przez przyjęcie zasady *incompatibilitas*. Ale właśnie zainstalowanie prezydenta silnego wetem ustawodawczym, wymuszającym większość decyzyjną przewyższającą większość rządową, zdaje się przywracać temu systemowi zasadę „rozdziłu władz”. Dotychczas godzono się łatwo, oczywiście, z takim łamaniem tej zasady w systemach parlamentarnych. Ale czy po doświadczeniach nowych demokracji nadal musimy się z tym godzić?

Kluczem do stabilnej decyzyjności młodej demokracji wydaje się umiarkowana, reaktywna władza legislacyjna prezydentów oraz innych weto-aktorów w łańcuchu weto-gry. Czyli umiarkowany dystans między weto-aktorami osłabiający jednocześnie siłę twórcy agendy. Weto prawodawcze wymuszać powinno grę transakcyjną (np. w formie coś za coś) między weto-aktorami, a nie być jedynie środkiem gry „o sumie zerowej”. W wersji: albo moje na wierzchu, albo cię zawetuję. Ze wszystkich funkcji weta ta właśnie jest najważniejsza. Niestety, w młodych demokracjach zbyt często dominuje w praktyce zasada, że zwycięzca bierze wszystko. Uwidaczniała się ona nawet w konfliktach prezydentów i premierów również w typowych republikach parlamentarnych Czechosłowacji, Słowacji czy Węgier. Jednak trzeba pamiętać, że weto musi być na tyle silne (3/5 lub 2/3 głosów potrzebnych do jego uchylecia), aby twórca agendy czuł się zmuszony do podejmowania z wetującym transakcyjnej gry.

W formule umiarkowanej, reaktywnej władzy prezydenckiej mieści się także **uprawnienie do kierowania ustaw do sądów konstytucyjnych**, ponieważ między legislatywą a tymi sądami toczy się także gra transakcyjna, zmuszająca parlamenty do debaty na temat konstytucyjności stanowionego prawa, przyjmowania lub antycypowania orzeczeń sądowych, a w ostateczności do inicjatywy nowelizowania ustaw zasadniczych. W umiarkowanej formule mieści się jednocześnie **prawo prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej** (to na wypadek wyjątkowo pasywnego rządu i rządzącej większości parlamentarnej) czy ogłaszania na wzór niemiecki **stanu wyższej konieczności ustawodawczej** (to na wypadek rządów mniejszościowych).

Natomiast w sytuacjach wymagających dużej decyzyjności, którą wymuszają np. reformy rynkowe w młodych demokracjach, rozstrzygnięciom instytucjonalnym musi towarzyszyć sekwensem zgody, polegający na ustanowieniu silnego twórcy agendy legislacyjnej (najlepiej większość rządząca w parlamencie) i jednoczesnym uzyskaniu zgody pozostałych weto-aktorów i weto-graczy (koalicjantów), co do ogólnych kierunków zmian.

I na koniec jeszcze jedna uwaga: **prezydent w modelu semiprezydenckim powinien być pozbawiony narzędzi do walki z parlamentem.** Za rząd odpowiedzialny powinien być tylko ten ostatni. Preferowany przez konstytucyjnych projektodawców winien być zatem model *premier-presidential* Shugarta i Careya. W powoływaniu rządów prezydent nie może mieć zbyt daleko posuniętej swobody. Nie chodzi o to, aby zmuszać go, jak w Bułgarii, do desygnowania premiera spośród kolejnych zwycięskich partii, ale nie może też być tak, jak zdarzyło się w 1998 roku w Mongolii, gdy kandydatów parlamentu prezydent odrzucał po kolei⁸⁰. Rozwiązania polskich konstytucji, gdzie w razie braku akceptacji rządowej oferty prezydenta, to parlament (Sejm) może wybrać „swój” rząd, wydają się być optymalne. Możliwe jest także, jak już pisałem, odwrócenie ciągu zdarzeń tak, aby to parlament dysponował w tej kwestii pierwszym krokiem. Decyzja ostateczna musi być w rękach legislatury, a inwestytura udzielana niezwłocznie i raczej w formule parlamentarnej pozytywnej (nie zaś przez wotum nieufności).

⁸⁰ M.S. Fish, *The Inner Asian Anomaly: Mongolia's Democratization in Comparative Perspective*, „Communist and Postcommunist Studies” 2001, vol. 34, s. 332.

9.

PARLAMENTY MUSZĄ BYĆ SILNE W MŁODYCH DEMOKRACJACH

Deprecjonowanie parlamentów to zbrodnia na ciele młodych demokracji. Można rozumieć dokuczliwość parlamentarnego rozdrobnienia w III i IV Republice Francuskiej czy przedwojennej Republice Weimarskiej. W tej ostatniej zastosowane lekarstwo okazało się gorsze niestety od choroby. Prezydent Hindenburg, w oparciu o konstytucję, ciągle wojował z parlamentarną większością na czym skorzystał w ostateczności tylko Adolf Hitler. I właśnie o to idzie, aby system semiprezydencyjny nie prowokował do wojny na linii: prezydent-parlament, daleko bardziej niebezpiecznej od opisanego powyżej „przeciągania liny” między prezydentem a premierem. Są trzy możliwe „topory wojenne” w rękach głowy państwa i każdy z nich z osobna jest demokratyczny. Jeśli jednak skumulujemy je razem zacznie się erozja demokracji. „Toporami” tymi są: po pierwsze, prawo powoływania rządu, po drugie, jego dyskrecyjnego dymisjonowania, po trzecie, dyskrecyjnego rozwiązywania parlamentu. Każdy z instrumentów z osobna niczym nie grozi, ich skumulowanie to prawdziwa antyparlamentarna armata. A to dlatego, że, po pierwsze, prezydent może powoływać rządy wbrew parlamentarnym większości. Po drugie, wbrew nim je dymisjonować. Po trzecie, może grozić rozwiązaniem parlamentu, gdy ten odpowie na cios i będzie chciał udzielić wotum nieufności rządowi, których większość parlamentarna nie popiera.

To są instrumenty do niebezpiecznych dla młodych demokracji wojen władzy wykonawczej z parlamentami głównie dlatego, że deprecjonują one znaczenie i pozycję deputowanych. I ci ostatni z reguły odpowiadają na ciosy (zob. wojna prezydenta Rosji Jelcyna z parlamentem w 1992/93 roku). Deprecjacja jest głębsza, gdy dodatkowo prezydenci, jak w Rosji, Gruzji czy Kazachstanie, mogą zablokować wprost parlamentarne wotum nieufności, korzystać do woli z prawa dekretów lub innych jednostronnych rozstrzygnięć. Tymczasem to właśnie silny parlament jest jedną z pierwszych gwarancji w sekwencie weto-aktorów dobrej demokracji. A najbardziej ten dwuizbowy. Ponieważ ma

szansę uczynić z drugiej izby (podobnie jak w Niemczech) istotnego weryfikatora poczynań izby pierwszej, w której – jak wiadomo – poza przypadkami rządów mniejszościowych, dominuje rządząca większość.

Parlamenty są domami partii politycznych. Jeśli pomieszkują w nich deputowani „niezależni”, to tylko po to – jak pokazują przykłady krajów Europy Wschodniej, Azji Środkowej czy klientelistycznie nastawionych kongresmenów w Ameryce Łacińskiej – aby je osłabić na rzecz władzy wykonawczej. Tymczasem ich słabość względem egzekutywy, która traktuje je instrumentalnie, nie tylko redukuje zdolność rządzenia, ale wyniszcza także mało stabilne w demokracjach partie polityczne. Dobrze zinstytucjonalizowany parlament buduje siłę i reputację partii politycznych⁸¹. Reguła zresztą działa również w drugą stronę.

Ale czy takie zinstytucjonalizowane parlamenty są sojusznikami w konsolidacji demokracji? Suche dane pokazują, że tak. Wszak są ważnym elementem „horyzontalnego” równoważenia się władz. Liczba instrumentów, którymi dysponują w celu kontroli władzy wykonawczej, wyraźnie koreluje z poziomem demokracji kraju. Jednak praktyka takich krajów, jak Meksyk czy Rosja Putina (plus większość Azji Środkowej), ilustruje, jak sprawne mogą być to narzędzia również w rękach autokratycznej egzekutywy. I nie o sam proaktywny nadprezydencjalizm tu chodzi, lecz o warunki partyjne, które zbliżają się do sytuacji reżimów o dominujących czy hegemonicznych partiach. Jak już pokazaliśmy, w innych sytuacjach proaktywny prezydent naprzeciw dobrze zinstytucjonalizowanego parlamentu będzie raczej źródłem wojny egzekutywy z legislatywą.

Za Robertem Elgiem możemy przypomnieć, że wśród transformujących się krajów w 2007 roku było aż 55 ustrojów semiprezydenckich (Portugalia, Europa Środkowo-Wschodnia Azja), 35 republik czysto prezydenckich (Ameryka Południowa, Afryka subsaharyjska) i tylko ok. 8 reżimów parlamentarnych (z lub bez NRD, Europa Środkowa, Afryka i subsaharyjska)⁸². Oznacza to, że w 65 proc. tych krajów za rząd w mniejszym lub większym stopniu odpowiedzialność ponoszą ich parlamenty, kreując go (współkreując z prezydentami),

⁸¹ Por. T. J. Power, *Time and Legislative Development in New Democracies: Is Executive Dominance Always Irreversible? Legislature and Oversight*, ed. by R. Pelizzo, R. Staphenhurst, The World Bank, Washington 2004.

⁸² R. Elgie, *Varieties of Semi-Presidentialism ...*, s. 61.

kontrolując na bieżąco lub dymisjonując. Parlamente działające z reguły także pod presją własnego rozwiązania.

W systemie semiprezydenckim – jak już ustaliliśmy – bezpieczniejszy dla młodej demokracji jest wariant wpisania go w logikę modelu parlamentarnego, a więc rezygnacji z nadmiernej proaktywności głowy państwa. Pozostawiając zatem na boku rządy tworzone pod dyktando prezydenta wraz z jego prawem do ich dymisji, uwypukla się tym samym prawdziwą istotę takiego półprezycjonalizmu – redukcję relacji pryncypał-agent do odpowiedzialności parlamentu za rząd, tak długo, jak długo parlament jest w stanie egzekwować tę odpowiedzialność. A to wiedzie nas wprost – poza wyjątkowymi przypadkami w neodemokracjach jednopartyjnych rządów większościowych – do kluczowego zagadnienia koalicyjnej gry nominacyjno-dymisyjnej. A więc gry między partyjnymi weto-graczami.

Przyjmuje się, że w Ameryce Łacińskiej – poza przypadkami Chile, Kostaryki, Nikaragui i Urugwaju – parlamente zostały zdominowane przez władze wykonawcze. Nie tylko w grze nominacyjno-dymisyjnej (co przecież zgodne jest z modelem prezydenckim), ale także w procesie legislacyjnym abdykowały na ich rzecz. W Brazylii więcej niż 755 legislacji – od 1985 roku – pochodziło od głowy państwa. Do tego samego prowadziła argentyńska tradycja polityczna, że zwycięzca bierze wszystko. Choć jednocześnie kongresy potrafiły majoryzować – do niedawna przecież groźnych wojskowych – z pobudek czysto klientelistycznych zabierając im budżety na własne potrzeby. Wreszcie zaczęły się zdobywać na *impeachment* lub presję w stosunku do swoich prezydentów na rezygnację z pełnionych przez nich urzędów. W latach dziewięćdziesiątych tylko Collor w Brazylii i Perez w Wenezueli usunięci zostali w drodze nadzwyczajnego oskarżenia. Większość z 13 dymisji (1985–2004) nastąpiła wskutek masowych demonstracji, a w 5 przypadkach także wobec presji armii. Na koniec wreszcie United States Agency for International Development uruchomiła programy mające na celu wzmocnienie instytucjonalne parlamentów⁸³.

⁸³ *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, ed. D. Close, London 1995, s. 1–17; G.W. Wynia, *Argentina's New Democracy: Presidential Power and Legislative Limits* [w:] *Legislatures and the New Democracies in Latin America*; ed. D. Close, London; 1995, s. 71–89; M. Weinstein, *Uruguay: The Legislature and the Reconstitution of Democracy*, [w:] *Legislature and the New Democracies...*, s. 71–89, 137–151; A. Valenzuela, *Latin American Presidencies Interrupted*, „Journal of Democracy” 2004, vol. 15, no. 4, s. 5–19; J. Peeler, *Building Democracy in Latin America*, Boulder London 2004, s. 81–86;

Słabo ocenia się także instytucjonalizację parlamentów w Europie Środkowo-Wschodniej, nie mówiąc już o krajach Azji Środkowej. W ocenie polskiego Sejmu w latach dziewięćdziesiątych podkreśla się wprowadzić istotną pozycję komisji parlamentarnych, ale jednocześnie kwestionuje brak publicznych wysłuchań czy wyjątkowy brak znaczenia formułowanych przez nie dezyderatów. W ocenie wydawnictwa Banku Światowego zarówno Polska, jak i Węgry dorobiły się stosunkowo najlepiej zinstytucjonalizowanych parlamentów, głównie przez pryzmat pracy komisji. Notę obniżała jednak polityka typowo większościowa, według której i przewodnictwo komisji, i jej parytet członkowski były zawsze rozstrzygane na rzecz większości rządzącej. W Polsce dwukrotnie, na Węgrzech trzykrotnie, w Bułgarii i Estonii nawet dziewięciokrotnie, a w Czechach aż jedenastokrotnie więcej razy przewodnictwo komisji przypadało rządzącym niż opozycji. To ciekawa konstatacja pokazująca nikłą siłę opozycji w większościowych parlamentach. Do tego David Olson wykazał, że tylko wysoka „płynność” (*volatility*) wyborczych głosów skierowana głównie przeciw rządzącym młodymi demokracjami czyni z komisji – wskutek rozpadu większości – efektywnych weto-aktorów, ale dopiero tuż przed końcem kadencji⁸⁴. To kolejny dowód na to, że sama instytucjonalizacja – choć czyni parlamenty bardziej profesjonalnymi – nie musi wystarczająco służyć jako gwarant równowagi władz. Pozycja bowiem większości parlamentarnej w modelu parlamentarnym czy większości i prezydenta w semiprezydenckim (z wyjątkiem sytuacji *cohabitation*) czyni tę większość kontrolerem agendy zarówno legislacyjnej, jak i w grze nominacyjno-dymisyjnej. To jednak dzieje się poza aspektem instytucjonalizacji, po prostu w sferze konstelacji partyjnych.

Sama instytucjonalizacja (tudzież profesjonalizacja) parlamentów koreluje z konsolidacją demokracji, w szczególności w logice modelu parlamentarnego. I ten ostatni wniosek potwierdza moją sugestię wersji semiprezydencjalizmu zanurzonego w tej logice. Także, a może głównie dlatego, że jeszcze w 1994 roku Olson w *Democratic Legislative Institutions* pisał o „dwóch motorach” zinstytucjonalizowanego parlamentu: klubach partyjnych i komisjach. Gdy jest stabilna większość partyjna, komisje jako instrument kontroli władzy wykonawczej są niewiele warte, ale gdy dyscyplina partyjna nie obezwładnia, komisje nabierają wyraźniejszego znaczenia⁸⁵. W proponowanej tu terminologii stają się

⁸⁴ D.M. Olson, *Administrative Review and Oversight: The Experience of Post-Communist Legislatures*, [w:] *Legislature and Oversight and Budgeting. A World Perspective*, ed. R. Pelizzo, R. Staphenurst, Washington 2008, s. 161-173.

⁸⁵ D. M. Olson, *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*, New York 1994, s. 56–74. Zob. polskie wydanie: D.M. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*, tłum. J.S. Kugler, Warszawa 1998.

wtedy i kluby, i komisje efektywnymi weto-aktorami, często będącymi odbiciem krystalizujących się podziałów w rządzie.

Dane z 82 krajów sporządzone dla World Bank Institute pokazały, że wśród neodemokracji najwięcej parlamentarnych instrumentów kontrolnych (7) posiadały: Chorwacja, Estonia, Grecja, Hiszpania, Węgry, Kostaryka, Litwa, Polska, Rumunia, najmniej (2–4): Azerbejdżan, Rosja, Tadżykistan, Armenia czy Kazachstan. Kontrowersja jest tylko w odniesieniu do Rosji, inaczej bowiem wygląda tamtejsza praktyka parlamentarna. Wykazał to Thomas Remington na gruncie konstytucji z 1993 roku, wymieniając wiele praktyk kontrolnych. Kłopot jednak z określeniem tych praktyk jako zinstytucjonalizowanych⁸⁶. Zapytania, wysłuchania publiczne i komisje śledcze okazały się najpopularniejszymi środkami (powyżej 95 proc.), a rzecznicy praw obywatelskich najmniej popularnymi (73 proc.). To, że na liście dobrze uzbrojonych znalazł się również parlament Białorusi (6 instrumentów), może nieco zamazywać korelację liczby instrumentów i jakości demokracji. Jednak autorzy raportu upierają się przy literalnej zależności, wykazując, że w skonsolidowanych demokracjach liczba narzędzi kontroli wynosi 6,41; w semidemokracjach (np. elektoralnych) – 5,71; a w niedemokracjach – 5,0⁸⁷.

Nie ma takiej wątpliwości przy formie rządów. Kraje modelu parlamentarnego przewyższają w liczbie instrumentów kontroli pozostałe systemy (parlamentarne – 6,35; semiprezydenckie – 5,71; prezydenckie – 5,69). Dzięki wariantowi *premier-presidential* systemy półprezydenckie wylądowały na zaszczytnym drugim miejscu⁸⁸. Wynik powtarza się bardziej zdecydowanie na korzyść parlamentaryzmu w procesie legislacyjnym uchwalania budżetu państw, gdzie parlamenty mają ostatnie zdanie (kontrola *ex post*), gdy tymczasem w pozostałych reżimach dominuje bardziej aspekt konsultacyjny (kontrola *ex ante*), semiprezydenckie ustroje znów plasują się na drugiej pozycji⁸⁹.

Znany nam już Steven Fish poszedł dalej. W dwa lata po tamtych opracowaniach stworzył rankingową listę 32 kompetencji parlamentów decydujących o ich sile (tzw. Fish – Kroenig Survey)⁹⁰. Z niej powstał indeks siły parlamentów (*Parliamentary Powers Index*),

⁸⁶ T. F. Remington, *Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia*, [w:] *Legislature and Oversight...*, s. 9–16.

⁸⁷ R. Pelizzo, R. Staphenurst, *Tools of Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, World Bank Policy Research Working Paper 3388, September 2004, no. 11, s. 11-12, www.ink.library.smu.edu.sg.

⁸⁸ Tamże, s. 12.

⁸⁹ *Introduction*, [w:] *Legislatures and Oversight...*, s. 7.

⁹⁰ M.S. Fish, *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*, „Journal of Democracy” 2006, vol. 17, no. 1, s. 7.

odnoszący się do możliwości kontroli prezydentów, biurokracji i niezależności od władzy wykonawczej. Ale nie tylko. Od prawa do *impeachmentu*, przez powoływanie i dymisję rządów, po możliwości reelekcji deputowanych. Po czym wykazał mocną korelację siły parlamentów z miejscem odnośnych krajów w rankingu poziomu demokratyzacji według Freedom House. Kraje postkomunistyczne, te bardziej skonsolidowane demokratycznie, miały w latach 2003–2005 zdecydowanie lepszą (niższą punktowo) pozycję w tym rankingu. Wysoko w tej korelacji objawiły się parlamentarne Czechy, ale zaraz po tym półprezydenckie Mongolia i Słowacja. Polska z bardzo dobrą oceną demokracji (2,0) w sile parlamentu znalazła się dopiero na 14 miejscu (niżej niż Estonia, Litwa, Bułgaria, Mołdawia, Węgry, a nawet Albania). Fish jednak nie miał wątpliwości: siła parlamentu koreluje z konsolidacją demokracji, ponieważ na samym początku ustrojowej transformacji tylko on może skutecznie powstrzymać przekleństwo autokratycznego dziedzictwa. Gdy niezależne sądownictwo jest jeszcze słabe, parlament – szczególnie ten dwuizbowy - i zgromadzone w nim partie obronić mogą horyzontalny balans władzy.

Fish udowadnia jednak rzecz inną. Słaby instytucjonalnie parlament to podwójne przekleństwo, także bowiem partie polityczne się nie rozwijają lub ulegają stagnacji. Unieszkodliwić to może zatem, nie tylko horyzontalny, ale również wertykalny mechanizm równoważenia się władz⁹¹.

⁹¹ Tamże, s. 13.

10.

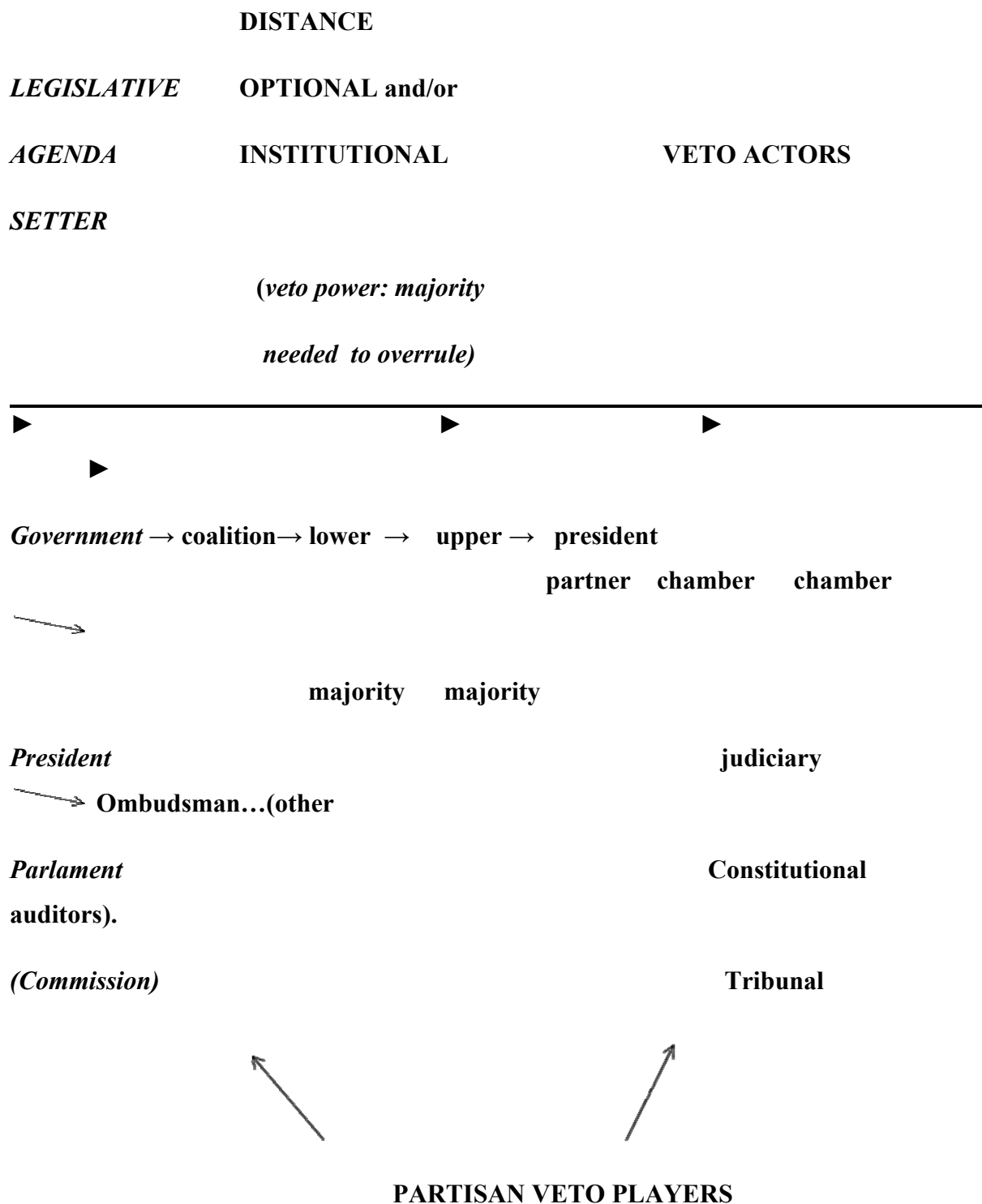
ZAKOŃCZENIE

Większość generalizacji i wniosków z procesów demokratycznych transformacji przedstawiłem Czytelnikowi we „Wstępie”. Tu przypomnę tylko, że aż 73 proc. państw nie udało się z sukcesem skonsolidować swoich demokracji. W dużej części przez błędy instytucjonalnego (konstytucyjnego) projektowania, które otworzyło choćby najmniejsze pole do manipulowania instytucjami w kierunku erozji demokracji i ponownej autokratyzacji państwa. Na fundowane przez nas demokracje będą zawsze czyhać pazerni na majątek i władzę politycy, dopóty, dopóki nie uzmysłowią sobie, że respekt dla „demokratycznych rządów prawa” im się też opłaca. Ponieważ, gdy stracą, wskutek przegranych wyborów władzę, nikt ich nie będzie ścigał przez własne czy międzynarodowe sądy.

Z uwagi na fakt, że zamachy na demokrację mają zawsze za przedmiot ataku horyzontalny lub/i wertykalny system balansowania władz, to on właśnie, szczególnie w młodych demokracjach, powinien być chroniony i odpowiednio rozbudowany. Słusznie zauważył Guillermo O'Donnell, że **rozumienie „demokratycznych rządów prawa” oznacza także, a może głównie, ochronę samej demokracji jako takiej.**⁹² Wydaje się, iż najlepiej nadaje się do tego, optymalnie zbalansowany, system semiprezydencki w wersji parlamentarno-prezydenckiej (czyli Shugarta i Careya: *premier-presidential*).

⁹² G. O'Donnell: *Why the Rule of Law Matters*, “Journal of Democracy” 2004, vol. 15, no. 4, s. 36-37.

ZALĄCZNIK : Configuration *veto players*



10.

LITERATURA:

Ch. Achebe, *The Trouble With Nigeria*, London 1983.

N.C. Alivizatos: *Judges as Veto Players*, [w:] *Parliaments and Majority in Western Europe*, ed. H. Doering, New York 1995.

J.T. Andrews, G.R. Montiola, *Veto Players and the Rule of Law in Engineering Democracies*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37.

T.A. Baylis, *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, „World Politics” 1996, vol. 48.

J. Brehm, S. Gates, *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor 1997.

I. Bremmer, *The J-Curve. A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*, New York 2006.

D. Canache, M.R. Kulisheck, *Preserving Democracy: Political Support and Attitudes Toward Protest in Wenezuela*, Paper to be presented at the Annual Meeting of Latin American Studies Association, Chicago, 24–26, 09. 1998, www.lasa.international.pitt.edu.

K. Chryssogonos, C. Stratilatis: *Constitutional Restraints on the Electoral System*, www.uridicas.unam.mx/ponencias/1/381pdf.

O. van Cranenburgh, *‘Big Men’ Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries*, “Democratization” 2008, vol. 15, no. 5.

Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, ed. K. Strom, W.C. Muller, T. Bergman, Oxford 2006.

Demokracja i rządy prawa, red. J.M. Maravall, A. Przeworski, Przekład: P. Kazimierczak, J. Winczorek, Warszawa 2010.

L. Diamond, *Why are there no Arab Democracies?*, „Journal of Democracy” 2010, vol. 21, no. 1, s. 93-104.

M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, no. 2.

S.M. Fish, *The Dynamics of Democratic Erosion*, [w:] R.D. Anderson Jr (i in.), *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton and Oxford 2001.

J. Foweraker, *The Uneven Performance in Latin American Democracies*, Prepared for delivery at the 2004 Meeting of the Latin America Studies Association, Las Vegas, Nevada, October 7-8, 2004.

T. Frye, J. Hellman, J. Tucker, *Data Base on Political Institutions in the Post-Communist World*, New York 2000.

B. Geddes: *What do we know about democratization after twenty years?*, „Annual Review of Political Science” 1999.

S. Gehlbach, E.J. Malesky, *The Contribution of Veto Players to Economic Reform*, „Journal of Politics” 2010, vol. 72, no. 4.

K.S. Gleditsch, J. Lee Choung *Authoritarian Transition and Democratization*, Paper presented at 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, 17–20. 03. 2004.

A. Grzymala-Busse, *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Ann Arbor 2007.

J.S. Hellman, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, „World Politics” 1998, vol. 50, no. 2.

W.J. Henisz, *The institutional environment for infrastructure investment*, „Industrial and Corporate Change” 2002, vol. 1, no. 2.

W.J. Henisz, *The Institutional Environment for Economic Growth*, „Economic and Politics” 2000, vol. 12, no. 1.

J. Higley, T. Kullbry, J. Pakulski, *The Persistence of Postcommunist Elites*, „Journal of Democracy” 1996, vol. 7, no. 2, s.135-136.

S. Levitsky, L.A. Way, *Why Democracy Needs a Level Playing Field?* „Journal of Democracy” 2010, vol. 21, no. 1.

- S. Levitsky, L.A. Way *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge 2010.
- A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999.
- A. Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, „Journal of Democracy” 1991, vol. 2, no. 1.
- A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven London 1984.
- K. Metelska-Szaniawska, *Konstytucyjne czynniki reform gospodarczych w krajach postsocjalistycznych*, Warszawa 2008.
- G. O'Donnell: *Why the Rule of Law Matters*, „Journal of Democracy” 2004, vol. 15, no. 4.
- G. O'Donnell: *Delegative Democracy*, „Journal of Democracy” 1994, vol. 5, no. 1.
- G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London 1997.
- M., S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- A. Schedler, *What is Democratic Consolidation?*, „Journal of Democracy” 1998, vol. 9, no. 2.
- The Self – Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, ed. A. Schedler, L. Diamond, M.F. Plattner, London 1999.
- Semi-Presidentialism in Europe*, ed. R. Elgie, Oxford 1999.
- M. Svolik, *Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation*, www.netfiles.uiuc.edu/msvolik/www/research.html.
- G. Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, New Jersey 2002, s. 207-222.