Jan Malesza: Schmitt o konsekwencji w realizacji zasady demokratycznej w demokratyczno-liberalnych porządkach konstytucyjnych

Nawet dysponujący pełnią władzy ustawodawczej naród, którego pozbawiono by możliwości zgłaszania projektów ustawodawczych, będzie w istocie w znacznej mierze bezsilny w konfrontacji z podmiotami, które uprawnieniem takim dysponują – w „Teologii Politycznej Co Tydzień": Suweren i konstytucja. Wokół idei Carla Schmitta przeczytaj artykuł Jana Maleszy o realizacji zasady demokratycznej w kontekście myśli Carla Schmitta.

Teoria zasady demokratycznej

„Demokracja" pełni dziś funkcję słowa-klucza. W bieżącym dyskursie, a szczególnie w mediach, przymiotnik „demokratyczny" staje się zamiennikiem określenia „dobry" używanego w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z koniecznością wartościowania ustrojów czy rozwiązań ustrojowych (np. gdy należy ustosunkować odbiorcę pozytywnie do pewnych reżimów politycznych lub grup, *vide* opozycja demokratyczna w Libii czy Syrii). Za desygnat rzeczownika „demokracja" służy w praktyce wszystko, co składa się na europejski styl życia. Wystarczy spojrzeć na nazwę „Komitet Obrony Demokracji", występujący w jej imieniu przeciwko demokratycznie wybranej władzy, czy posługiwanie się takim zlepkiem pojęciowym jak „polska demokracja", czy „niemiecka demokracja", aby dostrzec, że demokratyczna legitymacja władzy nie jest wszystkim, co się na nią składa. Czym jednak w istocie jest demokracja i jak realizuje się ona w europejskich porządkach konstytucyjnych? Odpowiedź na to pytanie będzie przedmiotem tego artykułu.

Przedmiotem zainteresowań Schmitta są zagadnienia ustrojowe związane z demokracjami nowoczesnymi, wywodzącymi swój korzeń ideowy z dzieł oświecenia. Z tego względu, za każdym razem, kiedy

zwrot taki się pojawi, rozumiany będzie przez niego ideał przedstawiony przez Jana Jakuba Rousseau w *Umowie społecznej*, który *explicite* uznawany był przez niemieckiego filozofa prawa za właściwy punkt odniesienia[1]. Zgodnie z tym ideałem – abstrakcyjnie rozumianym demokratycznym suwerenem jest cały lud, który podlega suwerennej władzy, zbierającej się w jednym miejscu i wspólnie obradującej nad sprawami publicznymi[2]. Obradom takim towarzyszyć musi odpowiednie nastawienie uczestników, przejawiające się w szczególności kierowaniem się przez nich interesem publicznym[3] „Wola powszechna" jest to wynik tych obrad, uzewnętrzniony w postaci pojedynczej woli suwerena[4].

Pojęcie „zasady demokratycznej" wykorzystywane będzie do opisania fundamentu konstrukcyjnego ustroju państwowego, w którym za takowy uznany zostaje powyżej opisany ideał.

W artykule tym słowa „naród" i „lud" stosowane będą zamiennie i oznaczać będą substrat osobowy abstrakcyjnego demokratycznego suwerena.

Naród jako suweren państwa demokratycznego występuje w jego konstytucji jako podmiot pewnych uprawnień, które z natury rzeczy, jako jedyne źródło władzy państwowej, musi on wykonywać. Do kompetencji takich należą m.in.: wskazywanie osób, którym powierzone ma zostać wykonywanie władzy państwowej w drodze wyborów (przede wszystkim ogólnopaństwowych ciał ustawodawczych), bezpośrednie wyrażanie swojej woli w drodze konstytucyjnie normowanych referendów, a także występowanie z własnymi inicjatywami prawodawczymi w drodze tzw. inicjatywy ludowej. Wydaje się, że to właśnie te trzy funkcje są najważniejszymi, jakie w obrębie porządku konstytucyjnego ma do spełnienia naród, wobec czego zostaną one po kolei omówione – zarówno możliwości ich skonstruowania, jak również ich ocena z punktu widzenia zasady demokratycznej.

Wybory i systemy wyborcze

Poprzez wybory naród ustanawia swoich reprezentantów, którzy w jego imieniu mają wykonywać władzę państwową. Teoretycznie reprezentant może mieć mandat związany – wtedy podobny będzie raczej pełnomocnikowi wyznaczonemu do dokonania określonych czynności; lub wolny, gdzie reprezentacja będzie bardziej uzależniona od woli reprezentanta. Jakkolwiek historycznie oba takie systemy występowały, to współcześnie normą jest mandat wolny i to właśnie on będzie przedmiotem dalszych rozważań. W drodze wyborów obsadzane są stanowiska zarówno jednoosobowych reprezentantów całej wspólnoty, takich jak prezydenci, jak również członków ciał zbiorowych wypełniających funkcje reprezentacji – przede wszystkim ogólnopaństwowych ciał ustawodawczych.

W wyborach wola powszechna ujawnia się poprzez zliczenie większości, popierającej określonych kandydatów na stanowiska. Zdanie większości spośród głosujących obywateli uznawane jest za adekwatny wyraz woli powszechnej. Widać tu wyraźnie, że, niezależnie od tego, czy większość głosujących jest faktyczną większością spośród podmiotów tworzących suwerena, to za taką jest uznawana – zależnie od sytuacji na mocy faktów lub fikcji, zaś jej wola staje się również wolą głosujących na innych kandydatów, niegłosujących, a także wszystkich tych, którzy do głosowania nie są uprawnieni. Powoduje to, że przy odpowiednio niskiej mobilizacji wyborczej dojść może do sytuacji, gdzie znacząca mniejszość decyduje o kształcie uzyskiwanym przez wolę powszechną, co prowadzić może do znacznych rozbieżności między abstrakcyjną wolą, która „zostałaby wyrażona”, gdyby faktycznie każdy, kto składa się na suwerena miałby swój wkład w jej kształtowanie, a konkretnym wyrazem woli – uzewnętrznionym poprzez wyniki wyborów. Konieczność uznania nawet tak wyrażonej woli za powszechną nie może ulegać zaś żadnej wątpliwości, gdyż odmowa takiego uznania wiązałaby się z koniecznością akceptacji faktu, iż ci, którzy zostali przegłosowani, bądź w ogóle w głosowaniu nie wzięli udziału, mogliby powoływać się na fakt nieoddania przez siebie głosu na osobę wybraną na dane stanowisko. Tego typu postępowanie stwarzałoby podstawę do odmowy posłuszeństwa względem dokonywanych przez rządzącego czynności władczych, co prowadziłoby do faktycznego rozkładu państwa, a także naruszałoby najważniejszy element zasady demokratycznej – tożsamość rządzących i rządzonych[5].

Jakkolwiek przy wyborach na stanowisko jednoosobowe procedura wyborcza jest dość nieskomplikowana, to inaczej ma się sytuacja przy wyborach do organów wieloosobowych – przede wszystkim do ogólnopaństwowych ciał ustawodawczych. Trudność dotyczy tu sposobu przeliczania głosów na mandaty. Możliwe jest zastosowanie dwóch systemów. System większościowy polega na podziale obszaru wyborów na okręgi jednomandatowe, w których „zwycięzca bierze wszystko". System proporcjonalny polega na podziale kraju na okręgi wielomandatowe, w których poparcie dla poszczególnych opcji politycznych jest przeliczane na mandaty za pomocą określonych metod arytmetycznych. Każdy z systemów pozostaje w określonej relacji do ideału demokratycznego i relacje te zostaną teraz pokazane.

W przypadku wyborów w okręgach jednomandatowych, wola powszechna objawia się w woli większości głosującej za określonym kandydatem. Tym samym, wola większości w danym okręgu staje się również wolą tych, którzy głosowali na innego kandydata, nie głosowali, a także do głosowania uprawnieni nie byli. Jednocześnie, wola wyborców w jednym okręgu staje się wolą wszystkich obywateli niezarejestrowanych w danym okręgu wyborczym – dany reprezentant jest bowiem reprezentantem całego narodu, uprawnionym do pełnienia swojego stanowiska na mocy decyzji suwerena, a więc narodu jako jedności. Gdyby tak nie było, wola powszechna byłaby inna dla każdego okręgu wyborczego, co prowadziłoby do podziału suwerenności na poszczególne okręgi wyborcze, znosząc jedność polityczną na obszarze kraju. Należy również zauważyć, że system jednomandatowy powoduje również wystąpienie zjawiska „marnowania głosów", czyli eliminacji kandydatów o znacznym poparciu, którzy tylko niewielką różnicą przegrali ze zwycięzcą. Jakkolwiek próbuje się łagodzić to zjawisko poprzez organizację drugiej tury wyborów, to często prowadzi to do wystąpienia znacznej różnicy między wolą powszechną jako abstraktem, a jej wyborczym wyrazem. Mechanizm głosowania w dwóch turach zachęca do głosowania negatywnego (tzn. nie na kandydata, którego w istocie popiera wyborca, lecz na tego, który jest mniejszym złem – głos oddany jest w takiej sytuacji nie na kandydata, lecz przeciw jego oponentowi).

Z drugiej strony, system większościowy zwykle powoduje, że zwycięskie ugrupowania uzyskują samodzielną większość w parlamentach, co z kolei jest zgodne z ideałem dążenia do jednomyślności, gdyż wola pojedynczego podmiotu (zwycięskiej partii politycznej) staje się wyrazem woli powszechnej. Podsumowując, system jednomandatowy zasadniczo daje mniej trafny, lecz bardziej jednomyślny wyraz woli powszechnej, jak zresztą sam Schmitt wyraźnie konkluduje[6].

Systemy proporcjonalne starają się eliminować zjawisko marnowania głosów poprzez wprowadzenie okręgów wielomandatowych, w których mandaty rozdzielane są proporcjonalnie do poparcia, które uzyskają poszczególne listy kandydatów. Powoduje to, że z pojedynczego okręgu wyborczego pochodzi cała grupa kandydatów o różnych poglądach. Dzięki temu, wola wyrażona w wyborach w skali ogólnokrajowej może być trafniejsza, lepiej odzwierciedlająca faktyczne poglądy głosujących, a poprzez to bliższa ideałowi woli powszechnej. Z drugiej strony, rozdrobnienie parlamentu powoduje, że na poziomie izby wziętej jako całość mocniej ujawniają się dzielące społeczeństwo podziały, zmniejszając możliwość osiągnięcia jednomyślności. Jednocześnie, ponieważ każdy deputowany jest reprezentantem całego narodu, powoduje to, że w parlamencie znajdują się posłowie, z którymi znaczna część wyborców nie będzie potrafiła znaleźć nic wspólnego, co skutkuje, w pewnym sensie, naruszeniem tożsamości rządzących i rządzonych.

W systemie większościowym nie ma miejsca na partie skrajne, wobec których część wyborców może odczuwać wrogość. W systemie proporcjonalnym możliwe jest zaś, że partia zupełnie obca wyborcy będzie miała udział w rządach, np. w koalicji ze zwycięską partią, na którą oddał swój głos, a która nie zdołała uzyskać samodzielnej większości. Tym samym, wola powszechna, pomimo zwycięstwa popieranej przez niego opcji, jest zupełnie inna, niż taki człowiek mógłby oczekiwać. Tym samym wola powszechna, którą wyrażać ma parlament, nie opiera się w tym przypadku na określonej grupie, uznawanej za większość, lecz na wypadkowej niezależnych od wyborców układów partyjnych. Jednocześnie, ponieważ cały parlament ustanowiony jest jedną wolą suwerena, to uznać należy, że wyborcy popierający dwie skrajnie różne partie złożyli się również na wolę

wprowadzenia do parlamentu sił, którym nigdy nie udzieliliby poparcia indywidualnego[7]. Tym samym, zdaniem Schmitta, choć model proporcjonalny zapewnia możliwość dokładniejszego wyrażenia woli powszechnej w samych wyborach, to mająca reprezentować wolę wyborców wola parlamentu jest znacząco różna od woli go ustanawiającej[8].

Referendum i warunki jego możliwości

Referendum jest metodą ujawnienia woli powszechnej poprzez udzielenie przez naród odpowiedzi na zadane pytanie. Odpowiedź udzielona przez większość spośród biorących udział jest uznawana za wyraz woli powszechnej. Jednakże pytanie referendalne musi zostać zadane w odpowiedni sposób, aby odpowiedź na nie mogła mieć wiążący charakter. W szczególności musi być to pytanie, na które odpowiedzieć można „tak" lub „nie". Ze względu na to, samo sformułowanie jego treści również ma absolutnie decydujący wpływ na ostateczny kształt wyrażonej woli. Wobec tego mechanizm referendalny, jakkolwiek wydaje się ostatecznym wyrazem suwerenności ludu, to w istocie największy wpływ na jego zastosowanie ma ten, kto kontroluje sposób zadania pytania[9].

W referendum, aby uznać je za wyraz woli powszechnej, nie wystarczy, że większość spośród głosujących udzieli określonej odpowiedzi. Możliwe jest bowiem, że większość spośród faktycznie głosujących będzie w istocie znaczącą mniejszością spośród grupy formującej abstrakcyjnie rozumianego suwerena, ze względu na niewielką frekwencję referendalną lub małą ilość głosujących w przełożeniu na liczebność całej wspólnoty politycznej. Z tego względu często występującym mechanizmem łagodzenia skutków przyjęcia fikcji bezpośredniego wyrażania woli powszechnej w referendum jest wymóg uzyskania odpowiednio wysokiej frekwencji w referendum[10]. Dzięki takiemu rozwiązaniu, zwykle opierającemu się na udziale w referendum większości spośród uprawnionych, referendum znacznie zyskuje w oczach zewnętrznego obserwatora – jeśli idzie o prawomocność – gdyż nie ma wątpliwości, że głos, który wyraża wolę powszechną został wyłoniony spośród opinii większości uprawnionych do głosowania.

Warto zauważyć, że nie każde referendum ma jednakową moc, jeśli chodzi o wpływ na działanie państwa. Oczywiście, każde głosowanie ludowe, które zostało należycie przeprowadzone jest wiążącym, ale nie każde wiąże w identyczny sposób. Chodzi w tym miejscu nie o moc, ale o sposób w jaki organy państwa odnieść muszą się do woli wyrażonej w referendum. Wydaje się, że właściwym ze względu na sposób związania organów państwa podziałem głosowań ludowych byłby podział na referenda informacyjne i stanowcze.

Referenda informacyjne to takie, w związku z którymi organy państwa nie otrzymują konkretnego zestawu instrukcji, wskazujących czynności, które mają podjąć, ale raczej ogólną informację o stosunku woli powszechnej do określonych kwestii. Oczywiście, taki kształt referendum nie umniejsza doniosłości woli w nim wyrażonej, ani nie wiąże słabiej, ale pozwala organom na większą swobodę w dostosowywaniu się do niej na poziomie podejmowania konkretnych działań.

Referendum stanowcze jest to referendum, na skutek którego inne organy państwa zobowiązane są do podjęcia ściśle określonych działań, czasami w określonym terminie. Takie referendum zapewnia dokładne wprowadzenie w życie woli powszechnej. Przynależność konkretnego referendum do jednej z kategorii zależne jest od szeregu czynników i, w pewnych przypadkach, dwa przeprowadzone na tej samej podstawie prawnej referenda mogą przynależeć do dowolnej z obu kategorii.

Czynniki składające się na przydział danego głosowania ludowego do określonej kategorii to jego konstrukcja prawna oraz sposób zadania pytania. Oba odgrywają istotną rolę i zostaną tu pokrótce omówione.

Konstrukcja prawna referendum może być dwojaka. Po pierwsze, referendum może przyjmować rolę samodzielnej instytucji, na mocy której określone podmioty (organy państwa, czy odpowiednio duże grupy obywateli) mogą zadać suwerenowi pytanie na zasadniczo dowolny temat (czasami ograniczony klauzulą generalną, jak np. „w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”). Przykład tak pomyślanego referendum zawiera art. 125 Konstytucji RP z 2 kwietnia

1997 r. Oprócz tego, rola referendum może być podporządkowana jakiemuś procesowi decyzyjnemu w określonych sprawach, stanowiąc element procedury wraz z działaniami innych organów państwa. Takie referendum znaleźć można w Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r. w art. 74, gdzie stanowi ono element procedury ustawodawczej, czy w art. 235 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., gdzie stanowi fakultatywny element procedury zmiany konstytucji. Wydaje się, że pierwsza z podanych konstrukcji może być podstawą zarówno dla referendum informacyjnego, jak i stanowczego, podczas gdy druga wyłącznie dla stanowczego. Możliwość przynależności pierwszego z podanych rodzajów głosowania ludowego do obu klas, powodowana jest swobodą w formułowaniu pytania referendalnego. Odpowiednie sformułowanie jego treści powoduje, że referendum może udzielać szczegółowych wskazówek, co do jego wykonania (np. zobowiązywać do przyjęcia ustawy zgodnie z określonymi wytycznymi lub w wyznaczonym terminie), pozwala to uznać je za referendum stanowcze. Co do referendów stanowiących część określonych procedur stwierdzić należy, że ponieważ są one częścią większej całości, to przepisy je ustanawiające zawsze wiążą z ich przeprowadzeniem określone skutki prawne, co automatycznie kwalifikuje je do kategorii referendów stanowczych.

Wpływ zadawania pytań na charakter referendum ujawnia się w sytuacji, gdy jest ono samodzielną instytucją prawną. Związane jest to z faktem, iż przepisy prawne nie przewidują w takiej sytuacji szczególnych konsekwencji, ograniczając się do ogólnych klauzul, jak np.:

„Właściwe organy państwowe podejmują niezwłocznie czynności w celu realizacji wiążącego wyniku referendum zgodnie z jego rozstrzygnięciem przez wydanie aktów normatywnych bądź podjęcie innych decyzji, nie później jednak niż w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o ważności referendum w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”[11].

Jakkolwiek zapis taki zobowiązuje organy państwowe do podjęcia działań, nawet narzucając im określony termin, to o naturze tych działań decyduje sposób wyrażenia woli w referendum, co z kolei uzależnione jest od sposobu zadania pytania. Jeśli jest ono

odpowiednio szczegółowe, może zmusić organy państwa do podjęcia bardzo konkretnych działań, zbliżając się tym samym do referendum stanowczego. Z drugiej strony, jeśli pytanie jest bardzo ogólne, to doprowadzić to może do sytuacji, gdzie możliwych jest kilka sposobów odczytania intencji stojących za konkretnym wyrazem woli powszechnej, a o wyborze tej właściwej decydują obowiązane do jej wykonania organy. W skrajnych przypadkach sposoby wykonania mogą być sprzeczne między sobą, lub z przyświecającą głosującym intencją, pozostając wierne literze referendum. Typowym przykładem takiej sytuacji jest sposób zadania pytania drugiego z referendum z 6 września 2015 r., które brzmiało:

„Czy jest Pani/Pan za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych z budżetu państwa?”.

Pozwalało to, w razie gdyby referendum było wiążące, a większość odpowiedzi brzmiałaby „nie”, zarówno na likwidację finansowania partii politycznych, jak i jego zwiększenie bez popadania w sprzeczność z wolą wyrażoną w referendum. Tym samym referenda z pytaniami zadanymi ogólnie uznać można za mające charakter informacyjny, bądź – jak w podanym powyżej przykładzie – wręcz niewyrażające (w dosłownie ujętym i wyrwanym z kontekstu brzmieniu odpowiedzi) żadnej konkretnej woli.

Warto na marginesie zauważyć, że Schmitt uważał, że zarówno w przypadku wyborów, jak i w referendum, ich demokratyczny charakter był w znacznej mierze wypaczony wprowadzeniem tajnego, indywidualnego głosowania[12]. Powodowane jest to faktem, iż w momencie podejmowania decyzji o swoim wkładzie w wolę powszechną, obywatel jest sam i wyraz jego woli staje się przez to wyrazem jego prywatnych interesów, a tym samym uzyskana zostaje „wola wszystkich”, zamiast woli powszechnej. Wola wszystkich jest zaś czymś zupełnie innym, gdyż jak zaznacza sam Rousseau:

„Często bywa znaczna różnica między wolą wszystkich a wolą powszechną; ta ostatnia ma na względzie interes wspólny, tamta – interes prywatny i jest tylko sumą woli poszczególnych ludzi”[13].

Zgodnie z zarzutem Schmitta tym samym to, co uznawane jest za wyrazy woli powszechnej, w istocie wcale nim nie jest, co powoduje, że akty władzy – przypisywane poprzez wybory i referenda demokratycznemu suwerenowi – w istocie nimi nie są, przez co władza suwerena, z teoretycznego punktu widzenia, ma charakter zupełnie fikcyjny. Głosowanie indywidualne i tajne Schmitt uważał za liberalny wtręt do zasady demokratycznej, który nie ma, z punktu widzenia zasady demokratycznej, teoretycznego uzasadnienia.

Trzeci element – obywatelska inicjatywa ustawodawcza

Ostatnią instytucją służącą dawaniu wyrazu woli narodu jest ludowa (ew. obywatelska) inicjatywa ustawodawcza. W przeciwieństwie do referendum nie ma ona na celu wyrażania woli powszechnej (do wystąpienia z nią potrzebna jest wszakże mniejszość), ale ma na celu umożliwienie innemu podmiotowi, niż te zajmujące się na co dzień rządzeniem, podniesienia jakiejś sprawy i przymuszenia organów ustawodawczych do zajęcia się nią. Zdaniem Schmitta, „ludowość" czy „obywatelskość" takiego działania pochodzi od faktu, że to nie szeroko rozumiane magistraty są aktywne przy jej zgłaszaniu, ale przeciwstawiona im niezorganizowana grupa ludzi, którzy normalnie sprawami państwowymi się nie zajmują[14]. Wobec tego „ludowość" takiego działania musi być inaczej rozumiana, niż „ludowość" referendum. Nie zmienia to faktu, że obywatelska inicjatywa ustawodawcza odgrywa istotną rolę w zapewnieniu słyszalności głosu suwerena w życiu państwa. Dzieje się tak z kilku powodów. Po pierwsze, nawet dysponujący pełnią władzy ustawodawczej naród, którego pozbawiono by możliwości zgłaszania projektów ustawodawczych, będzie w istocie w znacznej mierze bezsilny w konfrontacji z podmiotami, które uprawnieniem takim dysponują. Członkowie narodu nie będą mieli żadnej kontroli nad tym, co będzie im przedstawiane do przyjęcia. Po drugie, możliwość przedstawienia inicjatywy ustawodawczej pozwala na zwrócenie uwagi organów państwa na sprawy istotne dla obywateli, stanowiących zarazem substrat osobowy suwerena. Odbywa się to w sposób dwutorowy, zarówno poprzez formalne zobowiązanie organów państwa do rozpatrzenia sprawy, jak również poprzez wskazanie, samą liczbą głosów ją popierających, jej doniosłości. Szczególne znaczenie ma to w przypadkach, gdy inicjatywa

poparta zostaje przez wielokrotność wymaganego minimum, niejednokrotnie osiągając wielkość stanowiącą znaczny odsetek osób uprawnionych do głosowania. Powodować to może, że inicjatywa taka staje się miniaturowym referendum, niejako delegitymizując działania zmierzające do jej odrzucenia i wywierając ogromną presję na organy państwa. Tym samym inicjatywa taka może stać się skutecznym narzędziem wymuszania działań organów państwa, oczywiście o ile tylko pragną one pozostać przy utrzymaniu swej demokratycznej legitymizacji.

Czy to możliwe?

Opisawszy trzy podstawowe mechanizmy uzewnętrzniania się woli narodu w instytucjach państwa demokratyczno-liberalnego należy zapytać się, czy można konsekwentnie zrealizować zasadę demokratyczną i jakie instytucje w tym celu wykorzystywać? Jeśli bowiem rozwiązanie takie nie byłoby możliwe, to wszystko, co powiedziano o jej funkcjonowaniu i przełożeniu na praktykę działania pojedynczych instytucji prawnych byłoby bezwartościowe, jako nieodnoszące się do rzeczywistości. Wobec tego, wydaje się, że twierdząca odpowiedź na postawione pytanie wymaga podania historycznego przykładu konstytucji, która realizuje zasadę demokratyczną z możliwie największą konsekwencją i omówienie na nim mechanizmów czyniących naród istotnym czynnikiem w procesie sprawowania władzy. Dzięki temu zarazem wykazana zostanie możliwość faktycznego wprowadzenia w życie zasady demokratycznej w praktyce, jak i podany zostanie przykład możliwości odpowiedniego dla niej ukształtowania instytucji prawnych.

Wydaje się, że adekwatnym przykładem konstytucji konsekwentnie demokratycznej jest konstytucja Estonii z 15 czerwca 1920 r. Ustrój polityczny na jej podstawie funkcjonujący nazwać można skrajnie parlamentarnym, gdyż nie istniał w nim urząd prezydenta, a całość władzy wykonawczej spoczywała w rękach wybieranego przez parlament rządu (funkcje reprezentacyjne głowy państwa wykonywał aktualny premier). Wnosić stąd można, że ustrojowa pozycja

demokratycznego suwerena zależna była w praktyce od ukształtowania relacji pomiędzy nim a parlamentem. Jak wobec tego pozycja taka kształtowała się w omawianej konstytucji?

Oczywiście, parlament pochodzi w niej z powszechnych wyborów, a więc jego władza pochodzi od suwerena[15]. Jednakże ze względu na fakt, iż pochodzenie parlamentu z wyborów jest w konstytucjach demokratycznych standardem, nie mówi to wiele o pozycji suwerena.

Znacznie więcej dowiedzieć się można, patrząc na konstrukcję prawną referendów i obywatelskich inicjatyw ustawodawczych. Inicjatywa ludowa w konstytucji estońskiej istnieje, choć ma dość wysoki (25 tys. podpisów uprawnionych do głosu obywateli), w przełożeniu na liczbę ludności, próg zastosowania. Na mocy § 34, spod inicjatywy ludowej wyłączone są pewne dziedziny ustawodawstwa, w zakresie których za kompetentny uznaje się zwykle rząd, są to: sprawy budżetowe, zaciąganie pożyczek zagranicznych, ustawy podatkowe, sprawy stanu wyjątkowego i mobilizacji oraz zawieranie układów międzynarodowych. Wiemy już wobec tego, że naród może samodzielnie przygotowywać i zgłaszać projekty ustawodawcze.

O istocie demokratyczności systemu estońskiego decyduje jednak sposób ukształtowania instytucji referendum. Występuje ona kilkukrotnie w postaci referendum stanowczego, będącego elementem procedury ustawodawczej.

Pierwszym przypadkiem wystąpienia referendum jest § 30, na mocy którego, w razie wyrażenia takiej woli przez 1/3 parlamentu, o dwa miesiące opóźnione jest ogłoszenie ustawy w dzienniku urzędowym. Czas ten przeznaczony jest na zebranie liczby podpisów równej tej koniecznej do zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej. Jeśli podpisy takie zostaną zebrane, ogłaszane jest referendum, w którym naród może odrzucić lub podtrzymać ustawę. W każdym przypadku głos narodu jest ostateczny, a los ustawy jest automatycznie taki, jaki wskaże wynik referendum, tzn. ustawa jest natychmiast ogłaszana, bądź natychmiast zostaje odrzucona. Co szczególnie istotne, na mocy § 32 jeśli naród odrzuci ustawę przyjętą przez parlament, to natychmiast rozpisane zostają nowe wybory parlamentarne, odbywające się w terminie do

siedemdziesięciu pięciu dni po referendum. Regulacja taka ma charakter szczególnie istotny, gdyż nadaje głosowi suwerena szczególną moc. Ponieważ parlament pochodzi z nadania suwerena, a w referendum wola suwerena okazuje się być inną niż parlamentu, to niemożliwe jest dalsze przyjmowanie domniemania, iż parlament reprezentuje wolę powszechną. Wobec pozbawienia poprzez ten akt teoretycznej podstawy istnienia parlamentu – jest on natychmiast rozwiązywany i rozpisane zostają nowe wybory. Dzięki temu, że wola parlamentu nie ma szans w starciu z wolą narodu, zachowane zostaje demokratyczne przekonanie, że to lud jest jedynym źródłem władzy państwowej.

Szczególny jest również los obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej po jej zgłoszeniu, gdyż to z nią wiąże się kolejny przypadek wystąpienia w systemie estońskim referendum. Parlament musi oczywiście ustosunkować się do przedłożonego projektu, tzn. przyjąć go albo odrzucić. W razie przyjęcia, ustawa wchodzi w życie zwyczajnym trybem. Jednakże, jeśli ustawa zostanie odrzucona, to zgodnie z § 31, obowiązkowo jest ona przedkładana suwerenowi do przyjęcia lub odrzucenia. Jeśli ustawa taka zostanie przyjęta, to nie tylko natychmiast uzyskuje ona moc równą ustawie przyjętej przez parlament, ale także natychmiast rozpisywane są nowe wybory do parlamentu, gdyż podobnie jak w poprzednim przypadku, nie da się dłużej utrzymywać domniemania zgodności woli parlamentu z wolą powszechną. Warto również zauważyć, że tak ukształtowana synergia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i referendum ustawodawczego prowadzi do sytuacji, gdzie, o ile istnieje odpowiednia większość w społeczeństwie, skłonna popierać określone ustawy, to nie ma możliwości, aby parlament zablokował wprowadzenie ich w życie. Dzięki temu suweren może stać się samodzielnym podmiotem władzy ustawodawczej, zdolnym wprowadzić pożądane przez siebie ustawodawstwo, pomimo sprzeciwu innych organów państwa.

Trzecim przypadkiem, w którym w konstytucji estońskiej pojawia się referendum, jest sprawa zmiany konstytucji. Zgodnie z § 87, inicjatywa w zakresie zmiany konstytucji należy do parlamentu, lub do narodu w drodze inicjatywy ludowej. Bez względu na pochodzenie wniosku, decyzja o zmianie konstytucji należy do narodu, który wypowiada się w drodze głosowania ludowego. Nie istnieje w konstytucji inna metoda jej zmiany, pomijająca suwerena. Oznacza to, że wszystkie powyżej opisane zabezpieczenia pozycji suwerena w państwie nie mogą być

usunięte wbrew jego woli, co zasadniczo gwarantuje mu niezmienną, silną pozycję względem innych organów państwa. Co więcej, w połączeniu z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, oznacza to, że odpowiednio zmobilizowany naród może przeprowadzić dowolne zmiany w ustawie zasadniczej i nikt nie może go przed tym powstrzymać.

Porządek Konstytucji estońskiej z 1920 r. należy ocenić wysoko z punktu widzenia konsekwencji w zachowaniu zasady demokratycznej. Werdykt taki zapewnia przede wszystkim system referendów, gwarantujący „ostatnie słowo" we wszystkich – za wyjątkiem wyłączonych na mocy § 34 – sprawach suwerenowi, któremu nie może oprzeć się żaden inny organ. Jedyną możliwością stawienia mu oporu jest sabotowanie wykonywania jego aktów ustawodawczych przez organy władzy wykonawczej, jednak nie sposób jest uniknąć takiego ryzyka na poziomie kształtowania instytucji prawa konstytucyjnego.

Podsumowując, stwierdzić należy, że przykład konstytucji estońskiej pokazuje możliwość konsekwentnego wprowadzenia w życie zasady demokratycznej również w obrębie instytucji państwa liberalno-demokratycznego.

Sprawa polska

Na koniec wypada zapytać się, jak sytuuje się nasz ustrój z punktu widzenia konsekwencji w realizacji zasady demokratycznej. Podstawą do odpowiedzi na takie pytanie jest oczywiście analiza Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. pod względem funkcjonowania w niej powyżej omówionych instytucji.

Co rzecz jasna, parlament pochodzi z powszechnych wyborów. Wybory do Sejmu mają charakter proporcjonalny, zaś do Senatu większościowy. Wyraźnie widoczne są skutki tego podziału dla rozkładu mandatów w Sejmie i Senacie. Normą jest, że konieczne jest zawieranie koalicji w Sejmie, aby uzyskać potrzebną do rządzenia większość (Sejm VIII kadencji jest pod tym względem absolutnym wyjątkiem, a nawet w nim większość jest bardzo nieznaczna – klub parlamentarny PiS liczy 233

posłów z 460). Prowadzi to do opisanego powyżej zjawiska konieczności tworzenia dość egzotycznych koalicji, jak np. PiS-Samoobrona-LPR w Sejmie V kadencji. Z drugiej strony, od czasu wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu, obecne w nim są dwa kluby głównych partii politycznych i niewielkie grono senatorów niezrzeszonych, często startujących w wyborach z poparciem jednej z nich. Funkcjonowanie wyborów ma więc charakter typowy z punktu widzenia przedstawionych wcześniej uwag. Można twierdzić, że wola narodu uzewnętrzniona w parlamencie ma charakter niejako „hybrydowy", ze względu na różnice w sposobie wyboru obu izb. Wydaje się jednak, że należy stanąć na stanowisku, iż adekwatniejsze jest uznanie woli wyrażanej przez Sejm za właściwą, ze względu na zdecydowaną dominację tej izby w procedurach ustawodawczych i w życiu politycznym w ogóle.

Działanie referendum w Konstytucji z 1997 r. opisane zostało powyżej. W zakresie oceny tej instytucji należy zauważyć, że nie pełni ona istotnych funkcji w faktycznym sprawowaniu władzy w państwie. Referendum ma charakter fakultatywny, zarówno wtedy, gdy występuje jako element procedury zmiany konstytucji (art. 235 ust. 6 Konstytucji RP), jak również w momencie, gdy jest instytucją samodzielną (art. 125 Konstytucji RP). W pierwszym przypadku problemem, oprócz nieobowiązkowości jego przeprowadzenia, jest także bardzo wąski zakres tematyczny, który może być pod nie poddany (tylko zmiany rozdziałów I, II i XII Konstytucji). Z drugiej strony, w przypadku samodzielnego referendum, przywołany powyżej przykład referendum z 6 września 2015 r. pokazuje jak łatwo można zupełnie wypaczyć ideę referendum i uczynić je farsą.

Funkcjonuje również w naszym systemie obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Do jej wykorzystania konieczne jest zebranie 100 tys. podpisów, co w przełożeniu na liczbę ludności kraju jest wymogiem umiarkowanym, dzięki czemu wykorzystanie inicjatywy pozostaje w rzeczywistym zasięgu grup, które chciałyby z niej skorzystać. Co więcej, inicjatywa taka jest wyłączona z zasady dyskontynuacji prac Sejmu, dzięki czemu jest zabezpieczona przed ignorowaniem jej przez niższą izbę parlamentu w oczekiwaniu na jej upadek w związku z końcem kadencji. Z drugiej strony, inicjatywa ta może być przez Sejm odrzucona

i nie jest, poza powyższym wyjątkiem, procedowana w szczególny sposób. W szczególności brak powiązania jej z możliwością przeprowadzenia referendum osłabia jej pozycję ustrojową.

Podsumowując, można uznać, że system funkcjonujący na podstawie Konstytucji RP z 1997 r. bez wątpienia opiera się na fundamencie zasady demokratycznej, ale realizuje ją połowicznie, gdyż możliwości bezpośredniego włączenia demokratycznego suwerena do działań organów państwa są bardzo ograniczone. W szczególności przejawia się to w opcji skutecznego torpedowania przez te organy inicjatyw oddolnych. Na skutek czego, udział narodu w życiu politycznym ma zawsze charakter ściśle kontrolowany, a głównym celem staje się uzyskanie przez poszczególne projekty polityczne (np. wstąpienie do UE, w sprawie którego referendum było ostatnim, a nie pierwszym krokiem) poparcia bezpośrednio wyrażonego przez formalnego suwerena. Zjawisko to wydaje się być podobnym do referendów epoki napoleońskiej, organizowanych jedynie jako metoda na akceptację przez naród działań konsula czy cesarza, już po podjęciu i zaistnieniu ich skutków.

Jan Malesza

Wskazuje na to powoływanie się na Rousseau przy objaśnianiu kluczowych spraw związanych z demokracją, np. w: C. Schmitt, *Teologia polityczna* ...,s. 95; *Nauka o państwie* ..., s. 388.

J. J. Rousseau, *Umowa Społeczna*, tłum A. Peretiatkowicz, Warszawa 2010, s. 24.

Tamże, s. 34.

Tamże.

Tamże, s. 382.

Tamże.

Tamże, s. 383.

Tamże. Warto na marginesie zaznaczyć, że Rousseau uważał, że woli powszechnej nie da się reprezentować – reprezentować można jedynie czyjąś władzę, ale nie wolę – vide J. J. Rousseau, *Umowa Społeczna…*, s. 98.

C. Schmitt, *Nauka o Konstytucji…*, s. 384–385.

Przykładami są: art. 125 ust. 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. czy art. 75 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r. (tzw. Konstytucji Weimarskiej).

art. 67 Ustawy z 14 marca 2003 r. o Referendum ogólnokrajowym, Dz. U. 2003 nr 57 poz. 507 z późn. zm.

C. Schmitt, *Nauka o Konstytucji…*, s. 389–391.

J. J. Rousseau, *Umowa społeczna…*, s. 34.

C. Schmitt, *Nauka o Konstytucji…*, s. 385.

Konstytucja Estonii z 15 czerwca 1920 r., § 29, [w:] *Nowe Konstytucje*, przeł. J. Ostrowski, J. Makowski, Warszawa 1925, s. 122.