

Tomasz Merta, Demokratyczna władza - od zaufania do nieufności

Teologia Polityczna



O ile nowożytni przywykli traktować władzę i wolność jako wzajemnie się wykluczające (im więcej władzy, tym mniej wolności), o tyle dla starożytnych opozycja ta nie rysowała się zbyt ostro.

Tekst pochodzi z książki: Ryszard Legutko, Jacek Kloczkowski (red.), Oblicza demokracji, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2002

Pośród licznych różnic, jakie można wskazać między demokracją starożytną a tą, która kształtowała się stopniowo w czasach nowożytnych, do najbardziej uderzających należy poziom nieufności do władzy. W przypadku starożytnych można by właściwie mówić o zaufaniu do władzy - traktowanej jako naturalna część porządku rzeczy. Oczywiście, do pewnego stopnia naturalna jest także władza u Hobbesa czy Locke'a. Jest to jednak naturalność konieczności ciężącej na ludziach. Muszą wybrać władzę i oddać się jej we władanie, jeśli chcą ustanowić stan pokoju. Ta naturalność jest więc sztuką, jest dziełem, ludzkich umysłów - skutkiem zawartej umowy. W filozofii klasycznej natomiast jakaś forma władzy istnieje zawsze i wszędzie, jest naturalna w ten sam sposób, w jaki naturalne są zjawiska natury, których istnienie nie musi angażować ludzkiej woli.

O ile nowożytni przywykli traktować władzę i wolność jako wzajemnie się wykluczające (im więcej władzy, tym mniej wolności), o tyle dla starożytnych opozycja ta nie rysowała się zbyt ostro. W Atenach prawo do współdecydowania o losach wspólnoty, a więc prawo do części władzy, było przecież formą praktykowania wolności. Demokracja niosła ze sobą obietnicę stworzenia nowego rodzaju wspólnoty politycznej, wspólnoty równych obywateli, których godności i wolności nie narusza obecny w innych społecznościach podział na rządzących i rządzonych. W demokracji, co z największą mocą podkreślać będzie później Jean Jacques Rousseau, rządzący i rządzeni stawali się zbiorami niemalże tożsamymi (niemalże, praktyka polityczna wymuszała

bowiem działanie urzędników) - ci sami obywatele jako rządzący wydawali decyzje i stanowili prawo, któremu jako rządzeni musieli się podporządkować.

Jeśli więc starożytni filozofowie odnosili się do demokracji nieufnie, nieufność ta brała swój początek nie tyle z zawartej w niej idei władzy, ile z tego, kto miał być podmiotem jej sprawowania. Lud - niebezpieczny i nieprzewidywalny, a raczej doskonale przewidywalny w zmienności swych odczuć. Lud przeważający swą liczebnością nad roztropnością płynącą czy to z bogactwa, czy z mądrości. Lud ostracyzmujący najlepszych i ulegający łatwo sztuce demagogów. To nie władza deprawuje lud, lecz on może jej źle używać.

Współczesna demokracja przynajmniej w swej oficjalnej retoryce nie stawia takich zarzutów ludowi. Co nie znaczy, że darzy go przesadnym zaufaniem. Suwerenność ludu, wyrażająca się władzą większości, zdaje się być niepodważalnym fundamentem, w pewnej mierze jest jednak jedynie pięknym złudzeniem, dającym nie moc, lecz wrażenie mocy. Lud w istocie rzeczy decyduje tylko o wyborze swoich przedstawicieli, cedując resztę władzy w ich ręce. Pozostaje formalnym suwerenem, lecz jest raczej widzem w teatrze władzy niż rzeczywistym aktorem. Nic dziwnego, że ta sytuacja budzi sprzeciw entuzjastów demokratycznej idei. Rousseau, dla którego wspólne demokratyczne sprawowanie władzy było najważniejszą spośród możliwych do urzeczywistnienia

form wolności, ostro zwalczał ideę reprezentacji: "Lud angielski sądzi, że jest wolny, lecz myli się bardzo; jest wolny tylko podczas wyborów członków parlamentu; skoro tylko zostali oni wybrani, staje się niewolnikiem, staje się niczym. Użytek, jaki czyni z krótkich chwil wolności, wskazuje, że zasłużył na jej utratę". [1] System przedstawicielski budził też niechęć Hannah Arendt, która oskarżała polityków - owych reprezentantów ludu - o hipokryzję, każącą im wmawiać obywatelom, że polityka jest nieznośnym ciężarem i że poświęcają się dla innych, biorąc to brzemię na swoje ramiona. Obywatele mieli się więc cieszyć wolnością od polityki, nawet nie podejrzewając, że istnieje coś takiego jak wolność uczestniczenia w polityce. Szczęście publiczne wiążące się z rzeczywistym prawem współuczestniczenia w podejmowaniu politycznych decyzji zostało więc zarezerwowane dla nielicznych, tak że parlament stał się w końcu małą (lecz wcale nie małą znaczącą) wyspą prawdziwej wolności na oceanie konieczności. [2]

Tego rodzaju głosy, wskazujące, że udział we władzy (a nie jego namiastka) jest jedynym środkiem przemiany niezróżnicowanego ludu w świadomych swej godności i praktykujących wolność obywateli, pozostają jednak - już to jako naiwne, już to jako potencjalnie groźne - poza głównym nurtem demokratycznej dyskusji. Prawdziwym niebezpieczeństwem, jakie nieustannie próbuje się we współczesnej demokracji zneutralizować, jest sama władza. Władza jest demonem, który choć wykorzystywany prawidłowo, bywa pożyteczny, to jednak w każdej chwili niemal może też okazać się siłą destrukcyjną. Destrukcyjność demona władzy zwraca się zarówno przeciw tym, którzy mają być władzy posłuszni, jak i przeciw dzierżącym władzę (słowa

lorda Actona o tym, że każda władza deprawuje, a władza absolutna deprawuje w sposób absolutny, są w demokracji nieustannie przywoływane). Efektem egzorcyzmowania demona władzy są skomplikowane maszynie polityczne nowoczesnych państw, pełne równoważących się i wzajemnie kontrolujących się segmentów władzy. Demon pokawałkowany siły ma mniej, więc i lęk budzi mniejszy.

Przyczyna, dla której w systemie demokratycznym suwerena uważa się za nie dość mądrego, by sam podejmował decyzje, a demokratyczną władzę - za tyleż niezbędną co i niebezpieczną, nie wydaje się trudna do ustalenia. Nie mamy tu wcale do czynienia z prostą aplikacją dawnej demokratycznej idei do warunków państwa narodowego, lecz raczej próbą jej wyrażenia w liberalnym języku jednostkowych uprawnień. Relacja między demokracją a liberalizmem nie jest, jak powszechnie wiadomo, czymś naturalnym, a z punktu widzenia niektórych filozofów [3] istniejące pomiędzy nimi napięcie ma charakter trwały i destrukcyjny. Z demokratycznego punktu widzenia idzie o to, by w maksymalnym stopniu dać obywatelom prawo decydowania o sprawach jego i jego politycznej wspólnoty. Z liberalnego punktu widzenia natomiast wola większości jest możliwym do zaakceptowania sposobem podejmowania decyzji politycznych tylko wtedy, gdy klarownie określimy granicę, poza którą demokratyczna procedura traci swoją legitymizacyjną moc. Ową granicę wyznaczają prawa jednostek i uprawnienia mniejszości - ich zakres nie może być zależny od woli największej nawet większości. Włoski filozof polityki Norberto Bobbio postrzega ten stan jako wciąż trwający dialog między wolnością pozytywną, ściśle powiązaną z demokratyczną ideą stanowienia o samym sobie i wolnością negatywną, wyznaczającą wokół każdej

jednostki strefę wolną od interwencji władzy: "Dla kogoś, kto rozpatruje tę nieustanną dialektykę liberalizmu i demokracji z punktu widzenia ogólnej teorii politycznej, jasne jest, że ustawiczne, odbywające się na coraz wyższych poziomach starcie liberalnego postulatu ograniczenia władzy państwa z wysuwaniem przez demokratów postulatem państwa, w którym rządy są w najwyższym możliwym stopniu w rękach obywateli, odzwierciedla starcie dwóch sposobów rozumienia wolności: zwykło się te sposoby nazywać wolnością negatywną i wolnością pozytywną". [4]

Każda władza - a więc także władza demokratyczna - postrzegana jest w myśli liberalnej jako potencjalny agresor i destruktor uprawnień jednostek. "Żaden liberał nigdy nie zapomina - stwierdza Judith Shklar, - że władza jest formą ucisku". [5] Jedyne spór, w trakcie którego liberałowie opowiadają się po stronie władzy, to ten, gdzie adwersarzami są anarchiści. W sporze tym nie idzie jednak o to, czy władza jest dobra, czy zła, lecz jedynie o to, czy jest złem mniejszym, czy większym, albo lepiej: złem koniecznym czy też niekoniecznym. Anarchiści, przyjmując optymistyczne założenie co do ludzkiej natury, przekonani są o zbyteczności wszelkiej władzy. Liberałowie - znacznie bardziej pesymistyczni - postrzegają władzę jako niezbędny czynnik porządkujący chaos rzeczywistości i w ten sposób tworzący godziwe warunki życia dla ludzi, ochraniając ich niejako przed nimi samymi. Anarchiści widzą we władzy niczym nieusprawiedliwionego likwidatora wolności, liberałowie uznają, że ograniczenie wolności, które przynosi władza, jest jedynym sposobem tej wolności zachowania. Władza okazuje się więc w końcu złem koniecznym, wynikającym, jak podkreślał Thomas Paine z naszych złych cech.

Rola władzy zostaje więc bardzo ograniczona - nie ma już ona tytułu, by znajdować się w centrum życia obywateli, nie może ich w żaden sposób wzbogacić, czy wspomóc, jest tylko lekarstwem nieustannie aplikowanym z powodu ludzkiej defektywności. Gdyby zaś ludzie mieli kiedyś sposobność przemienić się w anioły, władza i wynikające z niej ograniczenia wolności okazałyby się po prostu zbyteczne. Do pewnego stopnia władza przypomina więc władzę rodzicielską, decydującą w zastępstwie dzieci niezdolnych do samodzielnego osądu, co jest dla nich dobrem. Władza rodzicielska ustaje jednak wtedy, gdy dzieci stają się dorosłe - władza polityczna musi natomiast trwać, jako że stan "dorosłości" nigdy nie może zostać w sferze politycznej osiągnięty. Postulaty mówiące o użyteczności stopniowej przemiany demokratycznej władzy w nie oparty na przymusie autorytet [6] pozostają w sferze myślenia życzeniowego, jako idea szlachetna lecz mało realistyczna.

Nieufność liberałów wobec władzy - w tak wielkim stopniu rzutująca na współczesne demokratyczne państwo - wynika w dużej mierze właśnie z przeświadczenia o bardzo ograniczonej jej użyteczności. Czy istotnie rola władzy daje się sprowadzić do tak rozumianej funkcji zastępczej (pośredniczenie w relacjach między ludźmi z powodu niedoskonałości

ich natury)? Yves Simon, autor Ogólnej teorii władzy i Filozofii rządu demokratycznego, dowodzi w swoich pracach, że władza spełnia także inne, bardziej istotne funkcje, wcale nie wynikające z defektywności ludzkiej natury. Przede wszystkim władza jest przyczyną wspólnego działania. Wspólne działanie może pojawić się na skutek jednomyślnego osądu, bądź też w wyniku interwencji władzy. Oczywiście, nietrudno sobie wyobrazić sytuacje, gdy jednomyślność dana jest w wyniku okoliczności - zaatakowany naród broni się i kwestia tego, co jest w tym przypadku dobrem wspólnym w małym stopniu dzieli tych, którzy doń należą. Nawet jednak zgoda co do tego, czym jest dobro wspólne, może okazać się niewystarczająca jako przyczyna wspólnego działania. Niezgoda bowiem może dotyczyć sfery środków, z których trzeba skorzystać, by wspólne dobro mogło zostać urzeczywistnione. Władza jest więc przyczyną wspólnego działania ze względu na trudność osiągnięcia jednomyślności czy to w sferze celów, do których należy dążyć, czy to w sferze środków (nawet "anioły" zgadzając się, że przydałby im się urlop, mogą się przecież spierać o to, gdzie go najlepiej spędzić).

Simon posuwa się jeszcze dalej, twierdzi bowiem, że władza ma swoją funkcję także w odniesieniu do samego dobra wspólnego, a więc do kwestii definicji celu wspólnotowego działania. Jeśli dobro wspólne nie jest sumą dóbr indywidualnych, lecz czymś odmiennym, nie można zakładać, że w każdych okolicznościach oczywiście będzie to, iż takie dobro zostanie spontanicznie zrealizowane. Simon za świętym Tomaszem rozróżnia formalny i substancjalny (czy też materialny) aspekt dobra wspólnego. Każda osoba będąca członkiem danej społeczności jest obowiązana do dążenia do dobra wspólnego w jego

aspekcie formalnym, natomiast troska o aspekt materialny dobra wspólnego jest zadaniem władzy. Dobry nauczyciel łaciny w szkole nie przekonuje raczej swoich uczniów, że jego przedmiot jest mało ważny i właściwie zbyteczny, lecz - wręcz przeciwnie - stara się zarazić ich swoją pasją, przekonać, że nie ma nic ważniejszego od nauki języka otwierającego drogę do studiów klasycznych. Nie jest jego zadaniem dbanie o to, by całe nauczanie miało charakter zharmonizowany i zgodny ze społecznymi oczekiwaniami: już prędeż jest to rola szkolnej władzy - dyrektora, czy też władzy zbiorowej (rady pedagogicznej). Tak więc władza jest odpowiedzialna za zharmonizowanie różnych funkcji i elementów dobra wspólnego oraz za właściwe wyważenie proporcji, tak aby jednak nie wszyscy uczniowie danej szkoły obróceni zostali w zaprzysięgłych łacinników. Nota bene, w demokracji ten sam nauczyciel może mieć taką powinność, tyle że wtedy występuje w innej roli - jako osoba publiczna, członek rady pedagogicznej. Simon podsumowując swe rozważania stwierdza: "Rozważana w swoich funkcjach istotowych władza nie jest ani złem koniecznym, ani mniejszym dobrem, ani mniejszym złem, ani konsekwencją jakiegokolwiek zła czy defektywności - jest ona, podobnie jak przyroda i społeczeństwo, bezwarunkowo dobra". [7]

Konstrukcja władzy we współczesnym państwie demokratycznym podporządkowana jest jednak raczej liberalnej logice nieufności niż demokratycznej zasadzie zaufania. [8] Rzecz nie tylko w skrępowaniu władzy gorsetem stanowionego prawa - najistotniejszym instrumentem

pozwalającym trzymać władzę na uwięzi pozostaje podział władz. Współczesny podział, choć daje się opisywać w klasycznych Monteskiuszowskich kategoriach, jest już nie tyle podziałem co zdumiewającym rozproszeniem władzy. Niezliczona liczba instytucji obdarzona jest cząstkowymi uprawnieniami władczymi. Stosowanie się do zasady checks and balances wymusza w dodatku nie tyle precyzyjny podział uprawnień, ile raczej ich częściowe nakładanie się na siebie (gdyby zostały całkowicie podzielone, instytucje władzy nie mogłyby się wzajem kontrolować i równoważyć). Demokratyczne decydowanie ustępuje filozofii instytucjonalnego consensusu - poszczególne instytucje porozumiewają się co do tego, jaką decyzję należy podjąć. Rzecz nie tylko w czasochłonności takiego rozwiązania - rozproszeniu władzy towarzyszy bowiem także rozproszenie odpowiedzialności. Istniejące współzależności między poszczególnymi instytucjami władzy i nakładające się na siebie kompetencje sprawiają często wrażenie zupełnie nieprzejrzystych. Autor błędnej decyzji może bez specjalnego trudu wskazać tych, którzy także uczestniczyli w procedurze jej podejmowania, albo przynajmniej nie próbowali jej zablokować. Taka sytuacja rodzi polityczną nieodpowiedzialność - o zwycięstwie polityka w kolejnych wyborach czy politycznej rozgrywce decydują różne czynniki, ale w małym stopniu ocena jego przeszłych dokonań - ale może także generować poważne konflikty kompetencyjne między różnymi instytucjami władzy. "Łatwo domyśleć się - pisze Norberto Bobbio, - jakie negatywne konsekwencje fragmentaryzacja władzy ma z punktu widzenia sterowności: tworzy konkurencję między ośrodkami władzy, wywołuje w końcu konflikt pomiędzy podmiotami powołanymi do rozwiązywania konfliktów - coś w rodzaju konfliktu do kwadratu. Podczas gdy konflikt społeczny jest w pewnych granicach czymś, by tak rzec, fizjologicznym, konflikt między ośrodkami władzy jest patologiczny; co więcej, zaogniając sferę konfliktu społecznego zaraża ją swoją patologią". [9]

Rozproszenie władzy nie oznacza w istocie rzeczy tego, że zmniejszyła się skala jej oddziaływania na obywateli. Można nawet powiedzieć, że stało się wręcz odwrotnie: drobinki władzy są mniej widoczne, ale jako że są małe, mogą się wcisnąć wszędzie - także tam, gdzie nigdzie wcześniej nie można ich było spotkać. Zgodnie z Tocqueville"owską wizją miejsce brutalnego despotyzmu władzy absolutnej zajmuje łagodny despotyzm władzy demokratycznej: "Ponad wszystkimi panuje na wyżynach potężna i opiekuńcza władza, która chce sama zaspokoić ludzkie potrzeby i czuwać nad losem obywateli. Ta władza jest absolutna, drobiazgowa, pedantyczna, przewidująca i łagodna. (...) Lubi, gdy obywatelom żyje się dobrze, pod warunkiem wszakże, by myśleli wyłącznie o własnym dobrobycie. Chętnie przyczynia się do ich szczęścia, lecz chce dostarczać je i oceniać samodzielnie. Otacza ludzi opieką, uprzedza i zaspokaja ich potrzeby, ułatwia im rozrywki, rozdziela dziedzictwo. Że też nie może oszczędzić im całkowicie trudu myślenia i wszelkich trosk ich żywota!" [10] Nie wiedzieć czemu liberalna nieufność do władzy słabnie, gdy ta składa ofiarę wolności negatywnej na ołtarzu bezpieczeństwa jednostki.

Konsekwencją rozproszenia władzy jest także wzrastająca niesterowność demokracji, trudności w podejmowaniu decyzji i wprowadzaniu różnego rodzaju systemowych modyfikacji. Norberto Bobbio zwraca uwagę, że wprowadzenie liberalnych gwarancji uprawnień jednostkowych stworzyło wyjątkowo sprzyjające warunki

dla różnych grup do domagania się realizacji własnych interesów [11], równocześnie zaś spowolniło i utrudniło (czasem zaś wręcz sparaliżowało) proces reagowania na nie. W demokracji - zauważa Bobbio - "łatwo jest o pytanie, a trudno o odpowiedź..." [12]

Oslabienie władzy we współczesnej demokracji, choć zamierzone, rodzi trudności na tyle dotkliwe, że pojawiają się różnego rodzaju remedia. Najbardziej charakterystycznym jest wyciekanie władzy ze struktur politycznych - im bardziej władza demokratyczna jest skrupowana, tym większa rodzi się potrzeba tworzenia instytucji decyzyjnych, wolnych od proceduralnych trudności właściwych głównym instytucjom władczym demokracji. Owo "wyciekanie władzy" uzasadniane jest najczęściej pragnieniem odpolitycznienia decyzji w danej kwestii czy sferze (mediów, interpretacji konstytucji, polityki pieniężnej). Polityków mają więc zastąpić eksperci, których decyzje opierać się będą wyłącznie na przesłankach merytorycznych, a nie politycznych ideach, poglądach czy preferencjach. Przemieszczanie się władzy do instytucji tylko z pozoru demokratycznych osiąga swój cel, o ile uznać zań zwiększenie efektywności procesu decyzyjnego, z pewnością jednak nie prowadzi do jego odpolitycznienia.

Znacznie bardziej świadomym działaniem na rzecz przełamania bezwładności demokracji jest wyraźnie zarysowująca się tendencja do wzmacniania władzy wykonawczej i częściowej autonomizacji jej pozycji. Tendencja ta znajduje wyraz w takich choćby rozwiązaniach instytucjonalnych jak zasada konstruktywnego votum nieufności (rząd odwołać można tylko wskazując nowego premiera), osłabienie praw parlamentu do ingerencji w codzienną pracę władzy wykonawczej czy wreszcie obsadzanie urzędów przez osoby praktycznie rzecz biorąc nieusuwalne w okresie trwania ich kadencji. Ta chęć wzmocnienia władzy w języku współczesnej politologii znana jest pod nieco eufemistycznym określeniem "potrzeby stabilności".

[1] J. J. Rousseau, Umowa społeczna, PWN, Warszawa 1966, s. 113.

[2] Por. H. Arendt, O rewolucji, Wydawnictwo X, Dom wydawniczy Totus, Kraków 1991; rozdział: "Tradycja rewolucyjna i jej utracony skarb".

[3] Dla Carla Schmitta, na przykład, napięcie to kryje się przede wszystkim w odmiennym pojmowaniu równości - o ile w demokracji równość dotyczy jedynie członków danej wspólnoty, a prawa przysługują im jedynie z racji tej przynależności, o tyle w liberalizmie prawa jednostek i ich równość wynikają z samego człowieczeństwa. Używanie przez społeczności demokratyczne języka powszechnych uprawnień staje się retoryczną pułapką - w jaki sposób w języku tym uzasadnić można, dajmy na to, zaostrożenie przepisów dotyczących przyjmowania imigrantów, czy ograniczenie przyznawanych im praw?

[4] N. Bobbio, Liberalizm i demokracja, Znak, Kraków 1998, s. 66.

[5] J. Shklar, Zwyczajne przywary, Znak, Kraków 1997, s. 248.

[6] "Można to wyrazić normatywnie: demokracja powinna dążyć do przekształcenia władzy (*vis coactiva*) w autorytet (*vis directiva*). Spowodowane jest to tym, że w miarę wzrostu roli i zakresu autorytetu - prośby zamiast nakazów - maleje rola i zakres władzy, czyli tym mniejsza jest władza władzy. Szczególnie trafne jest zatem twierdzenie, iż kryzys demokracji jest kryzysem autorytetu. Autorytet nie tylko nie jest dla demokracji czymś odpychającym, ale powiedzieć nawet można, że on właśnie stanowi jej formułę władzy. Wartość demokracji podnosi nie wzmocnienie władzy, lecz przeciwnie, jej ograniczanie i tym samym zastępowanie "ludzi posiadających władzę" przez "ludzi posiadających autorytet." (G. Sartori, Teoria demokracji, PWN, Warszawa 1994, s. 236.) W stwierdzeniu Sartoriego o tym, że wartość demokracji podnosi ograniczenie władzy, dobrze widać istniejące napięcie między

demokracją jako ideą i jej liberalnym przetworzeniem - jak można bowiem mniemać, najdoskonalszą formą władzy ludu byłoby kompletne pozbawienie go władzy...

[7] Y. Simon, *Filozofia rządu demokratycznego*, Arka, Kraków 1993, s. 45.

[8] Niektórzy właśnie liberalną nieufność do władzy i przesadne jej skrepowanie winią o wzrastające zniechęcenie obywateli do systemu demokratycznego. Zwolennicy partycypacji uważają, że kryzys demokracji przedstawicielskiej można zahamować jedynie zwiększając zakres rzeczywistego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych. Stąd liczne pomysły wbudowywania różnego rodzaju instytucji demokracji bezpośredniej do systemu przedstawicielskiego (referendum, inicjatywa ustawodawcza, recall - czyli prawo do odwoływania przedstawicieli przed końcem ich kadencji). Jak na razie jednak, rację zdają się mieć sceptycy: obywatele niechętnie korzystają z partycypacyjnych możliwości, a jeśli już się aktywizują, przybiera to często formy antysystemowe.

[9] N. Bobbio, *op. cit.*, s. 65.

[10] A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Znak, Kraków 1996, t. II, s. 329.

[11] Jest to, zauważmy, świadectwo odbudowywania się w demokracji przetworzonej przez ideę liberalną, podziału na rządzących i rządzonych - to nie demokratyczna społeczność stanowi o sobie, lecz

rządzeni domagają się od rządzących spełnienia swych postulatów.

[12] N. Bobbio, *op. cit.*, s. 64.