

Demokracja w państwie prawa*

Mówiąc o nadrzędności rządów prawa w demokracji, nie będę mówił o kwestiach praktycznych i bieżących, nie będę referował i całościowo oceniał obecnego stanu rzeczy. Ten uważam za niezadowalający do tego stopnia, tak mijający się ze swoją zasadą, że kiedyś jeden z wybitnych jego obrońców uznał mnie za przeciwnego samej zasadzie i usłyszałem, że jako twórca określenia imposybilizm w ogóle nie powinienem się o rządach prawa wypowiadać. Tymczasem, imposybilizm, o którym mówiłem wielokrotnie, to nieskuteczność państwa w wykonywaniu prawa, bezsilność w walce z bezprawiem, a nie negowanie granic władzy wyznaczonych przez prawo. Niestety, ten stan rzeczy jest u nas ciągle usprawiedliwiany, mimo że nawet instytucje europejskie orzekły, że najpowszechniejszym defektem w dziedzinie praw obywatelskich w Polsce nie jest żadna urojona nietolerancja, ale powszechna praktyczna niemożność uzyskiwania przez Polaków sprawiedliwości sądowej. Rządy prawa nie polegają na braku rządów. Chciałbym, żebyśmy nad tym właśnie się zastanowili. Będę mówił o porządku normatywnym, więc przede wszystkim opisywał stan porządkany. Nie chodzi jednak o abstrakcje. Zasady są realne i materializują się w życiu społecznym, gdy je realizujemy.

A. Michnik, najbardziej autorytatywny reprezentant opinii lewicowo-liberalnej w Polsce, powiedział kiedyś, że demokracja to rządy większości i poszanowanie praw mniejszości. Jest w tym spora część prawdy, ale jest też bardzo groźna niejednoznaczność. Mniejszości, więc kogo? Twierdzenie Michnika można bowiem rozumieć na przykład i tak, że większości trzeba ustąpić władzę, ale szacunek i prawa należą się wyłącznie tym, którzy ogłoszą się jako mniejszości. Choćby w ten sposób, że tzw. mniejszości seksualne każą nam – w imię tego, że za mniejszości, a więc podmiot praw, się uznały – podważać w szkołach naturalny (a nie kulturowy) charakter monogamicznej ro-

* Publikowany tekst jest opracowanym zapisem wykładu wygłoszonego podczas XXI Bydgoskich Dni Społecznych – pod hasłem „Wyzwania współczesnej demokracji”.

dziny zorientowanej na posiadanie dzieci. Jeśli „mniejszość” neguje rodzinę, należy rodzinę uznać za arbitralny wzór kulturowy, a styl życia „mniejszości” przedstawiać jako równie dobry, zasługujący na równy szacunek i większą ochronę. Prawem większości pozostanie jedynie administrowanie wykonaniem tych życzeń.

Propozycja Michnika ma sens o tyle, o ile będziemy potrafili odróżnić prawa od roszczeń, o ile potrafimy rozpoznać sprawiedliwość. Demokracja jako sprawiedliwe rządy większości brzmi już lepiej, ale w praktyce relacja między władzą demokratyczną a swobodami demokratycznymi (jako demokratycznymi właśnie) polega na tym, że konieczną podstawą rzeczywistych rządów narodu jest wolna debata *de publicis* o sprawach życia społecznego, podlegających władzy publicznej, po której decyzje podejmuje większość. Dlatego koniecznym elementem rządów narodu jest zachowanie zasad, dzięki którym możliwa jest swobodna dyskusja społeczna i wolne wybory. Dlatego właśnie A. Bocheński za kryterium demokratycznego charakteru ustroju uznawał realną możliwość legalnego objęcia władzy przez opozycję. Ale nie ma to nic wspólnego z deregulacją moralną, podważaniem powinności narodowych czy pozycji rodziny jako podstawowej wspólnoty społecznej.

Wybory bez uczciwej kampanii wyborczej nie stanowią demokracji. A nawet demokratyczne wybory nie gwarantują sprawiedliwości. Hitler objął władzę w drodze wyborów i urządził następne, by ją ugruntować; dopiero potem pozbył się ostatecznie demokratycznych pozorów. Ale nie trzeba powoływać się tylko na przypadek Niemiec Hitlera, który mógłby być makabrycznym wyjątkiem, gdzie demokracja źle zadziałała. Warto przypomnieć Hiszpanię z roku 1936, gdzie rząd lewicowy tolerował mordowanie polityków opozycji i podpalenie kościołów. Albo Chile przed rokiem 1973, gdzie Kongres Narodowy musiał orzec, że pod rządami S. Allende państwo demokratyczne przestało działać. Warto dziś spojrzeć na postkomunistyczne państwa na Wschodzie. Na Ukrainie jest opozycja, a gdy są wybory, nie wiadomo, kto wygra, mimo to cztery lata temu wybory rząd sfałszował. W Rosji, gdy są wybory, z góry wiadomo, kto wygra, ale opozycja jest tolerowana. A na Białorusi – jeśli wiadomo, kto wygra, opozycja w ogóle nie jest potrzebna. Na Białorusi legitymujący się poparciem społecznym reżim zwalcza administracyjnie nie tylko opozycję, ale nawet narodowe szkolnictwo białoruskie. Uczniowie ostatniego liceum białoruskojęzycznego w Mińsku musieli – po jego likwidacji – zdawać maturę u nas, na Podlasiu. W Rosji wygrane wybory Putina stały się mandatem do drugiego najazdu na Czeczenię.

Jak widać więc, mandat demokratyczny może być obrócony zarówno przeciw samej demokracji, jak i przeciw sprawiedliwości. Fundamentem trwałej demokracji są prawa opozycji – zmieniającej się tak jak rząd. Czy to wystarczy? Decyzji administracyjnych nie podejmuje się w trybie głosowania – czy przez to tracą charakter demokratyczny?

Utrwaleniem woli narodu w państwie demokratycznym jest po prostu prawo. Właśnie dlatego wierne wykonywanie go przez podlegającą mu władzę jest warunkiem demokratycznego charakteru państwa. Prawo obowiązuje, dopóki nie zostanie zmienione, bo należy je zmienić, gdy przestaje zapewniać dobro publiczne. Nawet tak zdecydowany rzecznik sprawiedliwości opartej na niezmiennych i trwałych zasadach jak św. Tomasz z Akwinu uznawał konieczność dostosowywania prawa do zmiennych okoliczności życia.

Prawo utrwała decyzje narodu, ale również nadaje stały kierunek działaniom państwa. Na przykład, ustawa o radiofonii i telewizji określa społeczne zadania mediów publicznych, ich misję. Spór, który od lat toczy, dotyczy jej wykonywania, ale kryteria są stale obecne w prawie. Szczególnie w prawie konstytucyjnym naród określa stałe cele, ku którym zmierza państwo i które wyznacza władzy. Prawo utrwała więc i konkretyzuje wolę narodu w konkretnych kategoriach spraw. Prawo przeciwdziała samowoli władzy wobec narodu. Prawo chroni prawa ludzi, jest – jak mówił św. Tomasz More – *władzą słabych*. Zwykły obywatel, będąc w prawie, może się domagać: „mam to napisane”. Bo – jak mówi rzymska zasada – *clara non sunt interpretanda*, oczywistości nie potrzebują tłumaczenia. Nawet jeśli to bywa nieskuteczne, to i tak poświadczą naruszoną sprawiedliwość.

Jednak wszystkie kryteria, o których mówiłem do tej pory, nie dają jeszcze pełnych podstaw, by nazwać państwo – państwem prawa. Charakterystyczne, że obowiązująca dziś Konstytucja Kwaśniewskiego-Mazowieckiego nie używa terminu *państwo prawa*, tylko *państwo prawne*, wskazującego raczej na sposób sprawowania władzy (poprzez prawne przepisy) niż na podległość władzy, czy w ogóle – zasadę rządzącą prawodawstwem. Bo podległość prawu oznacza coś więcej niż podległość przepisom. Władza może podlegać legalnie ustanowionym ustawom, a jednak państwo prawa to podległość państwa nie tylko legalnym decyzjom demokratycznym, ale utrwalonej w prawie sprawiedliwości. Tylko spełnienie jej zasad, jej wymagań gwarantuje dobro wspólne i prawa poszczególnych ludzi. Nie tylko władza nie może być arbitralnie sprawowana, ale i prawo nie może być arbitralnie stanowione.

Dzisiejsza Konstytucja definiuje Rzeczpospolitą jako *demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej*. Odwołanie do sprawiedliwości albo – w innym miejscu – do *przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka* to przynajmniej ślady uznawania przez Rzeczpospolitą porządku wyższego i niezależnego od woli państwa. I to realny wpływ tych zasad, a więc prawa natury, samego porządku rzeczy, stanowi ostateczne kryterium rządów prawa. I nie zrealizuje ich demokracja, jeśli nie będzie miała woli i mechanizmów kierujących ją ku wypełnieniu sprawiedliwości, a więc dobra wspólnego.

Oczywiście – należy rozróżniać sprawiedliwość i prawo, ale nie należy ich sobie przeciwstawiać. Prawo państwowe jest konieczną gwarancją sprawiedliwości, choć jej nie stwarza. Zarówno ograniczenie arbitralności władzy, jak tym bardziej prymat sprawiedliwości, wymagają nadania demokracji charakteru konstytucyjnego. Nie chodzi zresztą o formę, ale o zasadę. Konstytucje mogą mieć różny kształt, niekoniecznie ten, który dziś dominuje. Chlubimy się pierwszą Konstytucją pisaną na kontynencie, pierwszą realizującą wzór amerykański. Ale to nie znaczy, że Europa nie ma starszej tradycji konstytucyjnej. Wielka Brytania do tej pory nie ma spisanej konstytucji, a stanowi ją suma praw uznanych za podstawowe, począwszy od Wielkiej Karty Swobód z 1215 r.

Siłą każdej konstytucji polega na jej trwałości, na niepodatności na wolę aktualnej władzy politycznej. W większości wypadków trwałość prawa konstytucyjnego jest chroniona kwotowymi większościami jego zmiany, z reguły 2/3 głosów, co gwarantować ma niemożliwość jednostronnego narzucenia zasad konstytucyjnych przez jednorazową większość. Zmiany konstytucyjne możliwe są tylko na podstawie zgodnej decyzji głównych sił politycznych. Ale przedoświeceniowa tradycja prawna zakładała, że prawa uznane za fundamentalne, w odróżnieniu od zwykłego prawa, mają charakter niezmienny, gwarantując zachowanie i obecność wartości najważniejszych dla wspólnoty narodu. Dziś tylko Republika Francuska, wywracając dawny porządek, przejęła dla siebie zasadę nieodwołalności reprezentowanej przez siebie formy politycznej, nieprzywracalności – nawet na drodze demokratycznej – monarchii.

Do tej przedrewolucyjnej tradycji należy nasza pierwsza uporządkowana konstytucja, czyli artykuły henrykowskie, zaprzysięgane przez wszystkich królów począwszy od 1573 r. A wcześniej jeszcze były przysięgi koronacyjne, wiążące władców. Tym, co najbardziej chlubne w naszej współczesnej tradycji konstytucyjnej, nie jest przy-

sługujące Konstytucji 3 maja europejskie pierwszeństwo nowoczesnej formy, ale potwierdzona przez papieża Piusa VI (tego samego, który potępił rewolucję francuską wraz z jej Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela) zgodność tej nowej formy z wcześniejszym katolickim dziedzictwem ustrojowym.

O konstytucyjnym charakterze państwa stanowi więc nie spisanie konstytucji w jednej ustawie, ale potwierdzenie (w jednym lub wielu aktach) zasad nadrzędnych wobec zwykłego ustawodawstwa. Konstytucja z zasady ma dwa poziomy. Z jednej strony – jest ustawą organiczną państwa, więc określa zakresy działania władz publicznych i ich wzajemne relacje. Ale konstytucja to także ustrój państwa w szerszym znaczeniu tego słowa, a więc określenie celów państwa i praw, które uznaje za podstawowe. Tych, które kiedyś, w polskiej tradycji, określaliśmy jako kardynalne. Te prawa są zasadami, które mogą mieć różne sformułowania, ale w swej istocie nie powinny podlegać zmianie. Ich źródłem jest nie tyle wola ogółu (który je konkretyzuje, ale nie tworzy), wynikają bowiem z prawa moralnego, godności człowieka i natury życia społecznego, z kultury narodu.

Wydaje się, że prawa człowieka – jako niezbędny fundament porządku konstytucyjnego – powinny być kwestią najprostszą, powinny być najbardziej bezsporne. Tymczasem, od ponad 200 lat trwa spór o ich treść, od czasu, gdy papież Pius VI potępił w breve *Quod aliquantum* ich sformułowanie przez rewolucję francuską. Jan Paweł II, pokazując ich niejednoznaczność, wskazał jednocześnie niezawodny wzór ich realizacji: prawa Boga i prawa człowieka razem się wzmacniają albo razem się osłabiają, i nie ma praw człowieka bez praw rodziny i narodu. Nasi przodkowie uznawali za niepodlegające rewizji prawo kardynalne Rzeczypospolitej – katolicki charakter naszej państwowości. W tym realizowało się prawo konkretnych ludzi do otrzymania najważniejszej części wspólnego dziedzictwa. Za tę zasadę umierali konfederaci barscy, pierwsi powstańcy niepodległości. Innym prawem kardynalnym dawnej Polski była niepodzielność Rzeczypospolitej, dlatego Sejm grodzieński okrył się hańbą, zgadzając się na zbrodnię rozbiorów. W dawnej Polsce, jak w całej tradycji europejskiej, prawem takim było prawo zbrojnego oporu przeciw tyranii. Ślad tego znajdujemy nawet w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela, która jako podstawowe prawa człowieka wskazuje wolność, własność, bezpieczeństwo i opór wobec przemocy. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. za podstawowe prawa uznaje życie, wolność i bezpieczeństwo, własność zostaje przesunięta do kategorii praw szczegółowych. Opór wobec przemocy istnieje nadal,

ale wchłonięty przez nowoczesną demokrację, która tylko w obrębie własnej logiki dopuszcza sprzeciw wobec władzy.

Tymczasem, to właśnie prawa podstawowe (dające również słabszym czy przegłosowanym prawo domagania się dobra publicznego), a nie tylko procedury zmiany władzy, stanowią podstawę rządów prawa. W Stanach Zjednoczonych nie przeprowadzono by desegregacji rasowej, o którą walczył Martin Luther King, na drodze zwykłych procedur demokratycznych, gdyby Sąd Najwyższy nie mógł odwołać się do uniwersalistycznych zasad zawartych w Konstytucji amerykańskiej. Jan Paweł II uczył, że *wartość demokracji rodzi się albo zanika wraz z wartościami, które ona wyraża i popiera [a podstawą] tych wartości nie mogą być tymczasowe i zmienne „większości” opinii publicznej (Evangelium vitae 70).*

Jeszcze niedawno Rosja demokratycznie postanowiła najechać Czeczenię, a prorosyjskie władze Białorusi – zwalczać własną kulturę narodową. Demokratyczne państwa mogły utrudniać ratunek zbiegom przed terrorem państw totalitarnych. Demokracja mogła chronić segregację rasową. A dziś zdecydowana większość demokracji w Europie to państwa aborcyjne.

Demokracja jest bowiem tylko instrumentem ochrony narodów przed zewnętrzną, narzuconą tyranią i szansą realizacji dobra wspólnego. Nie jest wolna ani od pokus przyjęcia tyranii, ani sięgnięcia po absolutną władzę, nie realizuje też automatycznie interesu publicznego. Czy wystarczy bowiem ograniczenie arbitralności władzy przyjmowanymi przez nią ustawami? Doprecyzujmy – władzy wykonawczej, bo co ograniczy władzę ustawodawczą, czy po prostu suwerenną?

Dla ochrony społeczeństwa państwo potrzebuje konstytucyjnego charakteru, podporządkowania władzy przepisom prawa, gwarancji równości politycznej dla opozycji. Ale dla zagwarantowania w pełni dobra wspólnego, a więc sprawiedliwości dla każdego człowieka, musi odwoływać się do prawa wyższego. A debata, w której rozpoznaje jego dyspozycje, nie może ograniczać się do deklaracji „wartości” – ona również musi zmierzać do wniosków konkretnych. Dlatego tak ważne są dla państwa autentyczne autorytety, jak autorytet Kościoła, i czynna opinia chrześcijańska, obecna w jego debacie publicznej.

Summary

This article presents the specific nature of democracy in a law-abiding state. Democracy is said to be the rule of the majority, while minority rights are respected. This definition is correct if rights are derived from claims. Democracy is also shaped by free elections and honest campaigning. Moreover a constitution, not necessarily codified as a written document, is an essential element of democracy as it defines the state's basic principles and goals. Those basic regulations cannot be changed frequently and must remain superior towards other acts so that every citizen can benefit from them. In a democratic state authority must be subordinated to the law and opposition must have a free hand. Democracy is also a way to protect society against all forms of tyranny, but sometimes it cannot ensure the common good.

The value of democracy stands or falls along with the values which it embodies and promotes. Authorities such as the Church and the Christian public play a significant role in guaranteeing the common good.