

Tom Ginsburg, Aziz Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*

The University of Chicago Press, Chicago-London 2018, 295 ss.

<https://doi.org/10.19195/1643-0328.29.13>

Rankingi demokracji, takie jak Democracy Index i Freedom House Index, potwierdzają tezę o mającym miejsce w ostatniej dekadzie w skali ogólnoświatowej zjawisku odwrotu od demokracji. Nie jest ono nieznanym, albowiem również wcześniej miały miejsce procesy określone przez Samuela Huntingtona mianem fal demokracji¹. Niemniej jednak w XXI wieku nabrało ono nowych cech — niedemokratyczne zmiany następują w sposób mniej radykalny, bez nadmiernej przemocy, przy zachowaniu demokratycznej fasady. Co więcej, niektóre niedemokratyczne w swej istocie zmiany są wręcz wprowadzane do ustaw zasadniczych lub wprowadzane do obrotu prawnego w wyniku orzeczeń sądów konstytucyjnych (między innymi w Kolumbii, Indiach czy na Węgrzech)². Określenie tak modyfikowanego systemu politycznego jako „demokracji nieoliberalnej” spopularyzował Fareed Zakaria³. Zagadnienia współczesnych odwrotów od demokracji są coraz częściej przedmiotem uwagi zarówno konstytucjonalistów, jak i politologów⁴. Publikowane są studia komparatystyczne, a także studia przypadków⁵. Jedną z godnych odnotowania prac jest będąca przedmiotem niniejszej recenzji książka uznanego badacza z Uniwersytetu Chicagowskiego Toma Ginsburga i Aziza Z. Huqa pod tytułem *How to Save a Constitutional Democracy* (Jak uratować konstytucję demokratyczną). Badacze wskazują, że pewnym impulsem do jej powstania był wybór Donalda Trumpa na prezydenta USA oraz istotny, choć nie przez wszystkich zauważany, rozkład demokracji i triumf populizmu. Praca porusza tytułowe zagadnienie z perspektywy ogólnej, ogólnoświatowej, regularnie odwołując się do kontekstu współczesnych Stanów Zjednoczonych.

Monografia składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów oraz zakończenia. We Wstępie autorzy stwierdzają, że obecnie istnieje duże ryzyko dotyczące przetrwania demokracji liberalnych, choć źródła tego ryzyka są inne niż w powszechnym rozumieniu (s. 3).

¹ S.P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, przeł. A. Dziurdzik, Warszawa 2009.

² Szerzej Y. Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments*, Oxford 2017.

³ F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs” 76, 1997, nr 6, s. 22–43.

⁴ Na przykład *Comparative Constitution Making*, red. D. Landau, H. Lerner, Cheltenham-Northampton 2019; J. Lukyanova, I. Shablinskiy, *Avtoritarizm i demokracja*, Moskwa 2018.

⁵ Najnowsza praca dotycząca przypadku Polski: W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 2019.

W związku z tym jako cel pracy wskazano analizę tego, jak prawo, a w szczególności normy konstytucyjne, mogą zarówno ułatwić derogację demokracji, jak i wzmocnić ją w różnych warunkach socjoekonomicznych i wyborczych (s. 2). Podejście to jest interdyscyplinarne, łącząc perspektywę prawnoustrojową z politologiczną, oraz porównawcze, odwołując się do zjawisk w różnych państwach.

Rozdział pierwszy, *Liberalna demokracja konstytucyjna i jej alternatywy*, poświęcono wyjaśnieniu czym jest liberalna demokracja konstytucyjna oraz jakie formy może ona przybrać w przypadku degradacji. Autorzy wyraźnie odrzucają Schumpeterowską koncepcję demokracji proceduralnej. Wskazują na trzy filary właściwie działającej liberalnej demokracji konstytucyjnej: wolne i uczciwe wybory, swobodę organizowania się i wolność słowa oraz stabilność i przewidywalność prawa (choć tu zasadnie wskazują, że nie zawsze rządy prawa są rządami dobrego prawa). Definiują ją, odwołując się do Edmunda Fawcetta, jako poszukiwanie etycznie akceptowalnego postępu społecznego wśród równych sobie jednostek bez odwoływania się do nadmiernej władzy (s. 18). Broniąc jej z pozycji moralnych, odnotowują, że często jest atakowana z powodu bieżących rezultatów, lecz nie z powodów jej deficytów systemowych (s. 33). Podkreślają, że ustrój unormowany jest konstytucyjnie — stąd też używane przez nich pojęcie liberalnej demokracji konstytucyjnej. Polemizować można, czy ma to sens, gdyż ustroje znakomitej większości państw, nawet niedemokratycznych, oparte są na pisanych ustawach zasadniczych.

Drugi rozdział, *Dwie drogi odejścia od liberalnej demokracji konstytucyjnej*, rozwija tezę, że współczesne upadki demokracji nie są spektakularnymi przewrotami, zerwaniem ciągłości państwowej. T. Ginsburg i A.Z. Huq twierdzą, że obecnie procesy te są bardziej wyrafinowane, dokonują się bez rozlewu krwi, a nawet pod płaszczykiem praworządności i w ramach istniejących rozwiązań ustrojowych. Wskazują oni na tytułowe dwie drogi rozwoju sytuacji: upadek demokracji (szybka ścieżka) i erozję demokracji (wolna ścieżka) — wątek ten rozwinęli w kolejnym rozdziale. Odnośnie do alternatyw badacze przywołują wspomnianą koncepcję „demokracji nieliberalnej”, spopularyzowaną przez Fareeda Zakarię jeszcze w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Wskazują, że w wyniku degradacji liberalnej demokracji konstytucyjnej kształtuje się ustrój formalnie wciąż demokratyczny, lecz bez wolności i rządów prawa. Jako główne mechanizmy antydemokratycznej regresji wymieniono przewrót wojskowy (coraz rzadziej spotykany) oraz zawłaszczenie władzy (przedłużenie mandatu, rozszerzenie kompetencji) przez urzędującego prezydenta (s. 41).

Kolejne rozdziały — *Kiedy demokracje upadają* oraz *Kiedy demokracje erodują* — odnoszą się do wskazanych dróg odejścia od demokracji. Zgodnie z ustaleniami autorów recenzowanej pozycji, w latach 1972–2016 nastąpiło siedem upadków i 56 erozji demokracji (s. 75). Materiałem empirycznym były przypadki szeregu państw: od Sri Lanki, Tajlandii, poprzez Wenezuelę, Turcję, Rosję po Węgry i Polskę. Z racji większej częstotliwości zjawiska uwaga skupiła się na erozji demokracji. Badacze zdefiniowali ją jako proces stopniowego, lecz bezwzględnie znacznego, rozkładu w trzech głównych obszarach demokracji: rywalizacyjnych wyborów, prawa do stowarzyszania się i wolności

słowa oraz rządów prawa (s. 43). Stwierdzają oni, że o erozji można mówić, gdy zjawiska te odnoszą się do wszystkich wymienionych obszarów. Zazwyczaj erozja nie skutkuje powstaniem rozwiniętego autorytaryzmu. Jej efektem jest jakaś forma autorytaryzmu rywalizacyjnego, w którym mają miejsce wybory, wolność słowa i stowarzyszenia się nie zostały całkowicie zduszone i zachowuje się pozory rządów prawa (s. 44). Autorzy są świadomi, że zdefiniowanie granicy, poza którą zaczyna się autorytaryzm, jest trudne. Dość śmiało stwierdzają oni, że nie ma to większego znaczenia, różnica między miękkim autorytaryzmem a erodującą demokracją dotyczy bowiem tempa zachodzących zjawisk, lecz nie ich celu ostatecznego (s. 47). Odnosząc się do obecnych już w obrocie naukowym ustaleń innych badaczy, T. Ginsburg i A.Z. Huq potwierdzają, że im wyższy poziom dobrobytu, tym mniejsze prawdopodobieństwo głębokiej erozji demokracji. Upadek demokracji nie musi nastąpić w wyniku brutalnego przewrotu, lecz przez zmianę residuum władzy państwowej. Wśród narzędzi wykorzystywanych w celu wzmocnienia władzy prezydentów i erozji demokracji wymieniają oni: a) poprawki konstytucyjne zmieniające ustrój i relacje pomiędzy organami władzy państwowej; b) wyeliminowanie ograniczeń równoważących poszczególne gałęzie władzy; c) centralizację władzy wykonawczej, polityzację aparatu biurokratycznego; d) ograniczanie sfery publicznej, gdzie można realizować wolność słowa i zgromadzeń; e) eliminację bądź ograniczenie możliwości efektywnej działalności i rywalizacji partii politycznych (s. 73).

Autorzy konkludują, że zmieniają się techniki erozji demokracji — militarne przewroty i socjalistyczne rewolucje w Afryce i innych częściach świata z lat siedemdziesiątych zastąpiły działania krok po kroku, bez formalnego obalania istniejącego porządku (s. 75). Udowadnia to, iż demokracja jest niestabilnym *equilibrium*, ciągle podlegającym ryzyku generowanym głównie przez siły znajdujące się wewnątrz systemu politycznego. Przy tej okazji badacze wyróżnili dwa dysfunkcyjne style rządzenia: charyzmatyczny populizm oraz degradację partyjną (s. 78). Przeglądając się procesom erozji demokracji, podkreślają oni, że współcześnie główny atak sił antydemokratycznych skierowany jest przeciwko sądownictwu, a więc instytucjom, które są w stanie powstrzymać ten proces na gruncie prawnym (wątek Polski: s. 99–100). W ślad za tym idą nierzadko modyfikacje treści ustaw zasadniczych, co służy zachowaniu pozorów legalizmu i praworządności. Badacze przywołują tutaj koncepcję „obelżywego konstytucjonalizmu” (*abusive constitutionalism*) Davida Landaua, który wskazuje, że nowelizacje ustaw w tym nurcie dotyczą manipulacji przy prawie wyborczym, ograniczania praw mniejszości (s. 91–95)⁶. Podejmują także polemikę z propozycją Karla Loewensteina „broniącej się opancerzonej demokracji” (*militant democracy*)⁷, argumentując, że mechanizmy owej obrony są przez populistów łatwo demontowane. Ich uwaga — oprócz wskazanego sądownictwa — kieruje się na aparat biurokratyczny i sferę publiczną. Według autorów książki instrumentarium sił antydemokratycznych można sprowadzić do następujących: stygmatyzacja przeciwników politycznych, kreowanie atmosfery zagrożenia, podporządkowanie in-

⁶ D. Landau, *Abusive constitutionalism*, „UC Davis Law Review” 47, 2013, s. 189–260.

⁷ K. Loewenstein, *Militant democracy and fundamental rights*, „The American Political Science Review” 31, 1937, nr 3, s. 417–432.

stytucji publicznych, zmiany prawa wyborczego, ograniczanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego, kontrola rynku medialnego oraz osłabianie autorytetu środowiska naukowego (s. 116).

W piątym rozdziale, *Czy amerykańska demokracja przetrwa?*, autorzy przenoszą swoje rozważania bezpośrednio na grunt Stanów Zjednoczonych. Główny wniosek z nich płynący stwierdza istotne zagrożenie dla amerykańskiej demokracji, gdy spojrzeć na nią z perspektywy norm konstytucyjnych. Badacze wskazują, że pochodząca z 1787 roku konstytucja nie spełnia wymogów współczesności, jest przestarzała, a ciągłe funkcjonowanie demokracji to wynik konstytucyjnych konwenansów oraz instytucjonalnej „obudowy”, która utrzymuje ustrój w określonych ramach. Udowadniają oni jednocześnie, że w społeczeństwie amerykańskim postępują zmiany, które muszą dawać do myślenia. Tytułem przykładu: rośnie liczba osób opowiadających się za innym modelem ustrojowym niż demokracja liberalna, a także liczba zwolenników rządów wojskowych. Pojawienie się na scenie politycznej populistów podważających samą ideę ustroju Stanów Zjednoczonych może, w ocenie badaczy, doprowadzić do ich sukcesu, gdyż demokracja nie ma skutecznych mechanizmów samoobrony.

Przedostatni rozdział, *Tworząc demokratyczne konstytucje, które przetrwają*, to rozważania nad tym, jakie rozwiązania ustrojowe należałoby wprowadzić w celu ograniczenia możliwości erozji demokracji. Najbardziej narażone są na to systemy prezydenckie, w których odwrót od demokracji następuje 10 razy częściej niż w innych systemach (s. 179). W związku z tym T. Ginsburg i A.Z. Huq przyglądają się ustrojom parlamentarnym i semiprezydenckim, wskazując na ich atuty i słabości. Wśród tych ostatnich stwierdzają, że ustrój parlamentarny może wręcz sprzyjać erozji demokracji, ułatwia bowiem zaistnienie w polityce ogólnokrajowej populistów, systemy te nie mają zabezpieczeń przed działaniami antydemokratycznymi, wreszcie system może być „zainfekowany” populizmem, co skutkuje groźbą naśladowania populistycznej retoryki (s. 184). Również w systemach semiprezydenckich istnieje ryzyko pograżania się w autorytaryzmie, gdy przywódca może skutecznie „grać” instytucją premiera⁸.

W ostatnim rozdziale, zatytułowanym *Ratując demokrację. Styl amerykański*, autorzy wracają do rozważań dotyczących Stanów Zjednoczonych. Formułują tutaj trzy propozycje mające na celu uniknięcie „cofania się” (*backsliding*) demokracji. Po pierwsze, zwiększenie kompetencji opozycji w zakresie legislacji (co wynika bezpośrednio ze specyfiki tamtejszego parlamentaryzmu), po drugie, ograniczenie kompetencji prezydenta, dokładniej zaś jego administracji, która nierzadko działa w interesie własnej partii politycznej, oraz większa koordynacja działań organów legislatywy i egzekutywy na szczeblu federalnym poprzez umożliwienie deputowanym obu izb parlamentu pełnienie innych funkcji we władzy federalnej (s. 212–218). Propozycje te wymagałyby rozwinięcia, natomiast na pierwszy rzut oka widać, że ich wdrożenie (na przykład ostatniej, godzącej w sedno ustroju prezydenckiego) oznaczałoby przebudowę całego systemu politycznego.

⁸ Szerzej: R. Czachor, *Instytucjonalne uwarunkowania rywalizacji o władzę w postradzieckich systemach autorytarnych*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ” 2018, nr 4 (55), s. 175–194.



Pracę kończą *Konkluzje. O walce z erozją demokracji*. Autorzy ponawiają swoje obawy o przyszłość liberalnej demokracji konstytucyjnej. Zadają pytanie, co będzie ze Stanami Zjednoczonymi, jeśli pojawią się tam politycy rządu Władimira Putina, Viktora Orbana czy Jarosława Kaczyńskiego (s. 239). Pytanie jest zasadne, albowiem wiele społeczeństw zachodnich doświadcza „syndromu zmęczenia demokracją”⁹. Oczywiście recenzowana publikacja nie kończy się udzieleniem odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

Praca jest metodologicznie poprawna i uporządkowana. Uogólniające wnioski płynące z książki wydają się zasadne, znajdują potwierdzenie przy bardziej wnikliwej analizie poszczególnych przypadków¹⁰. Jak wskazano, niektóre tezy są jednak mało przekonujące. Duże partie materiału odnoszą się do przypadku Stanów Zjednoczonych, co sprawia, że publikacja powinna szczególnie zainteresować amerykańistów. Wyrażane na łamach książki obawy, nadzieje i propozycje są jednak godne rozważenia pod każdą szerokością geograficzną.

Rafał Czachor

ORCID: 0000-0002-5929-9719

⁹ Szerzej: D. van Reybrouck, *Against Elections: The Case for Democracy*, London 2016.

¹⁰ Por. G. Kuca, *Jak ocalić demokrację konstytucyjną*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 10, s. 127–134.

