



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Proces demokratyzacji i jego determinanty : analiza na przykładzie Republiki Czeskiej i Węgierskiej (1990-2016)

**Author:** Sebastian Kubas

**Citation style:** Kubas Sebastian. (2018). Proces demokratyzacji i jego determinanty : analiza na przykładzie Republiki Czeskiej i Węgierskiej (1990-2016). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego

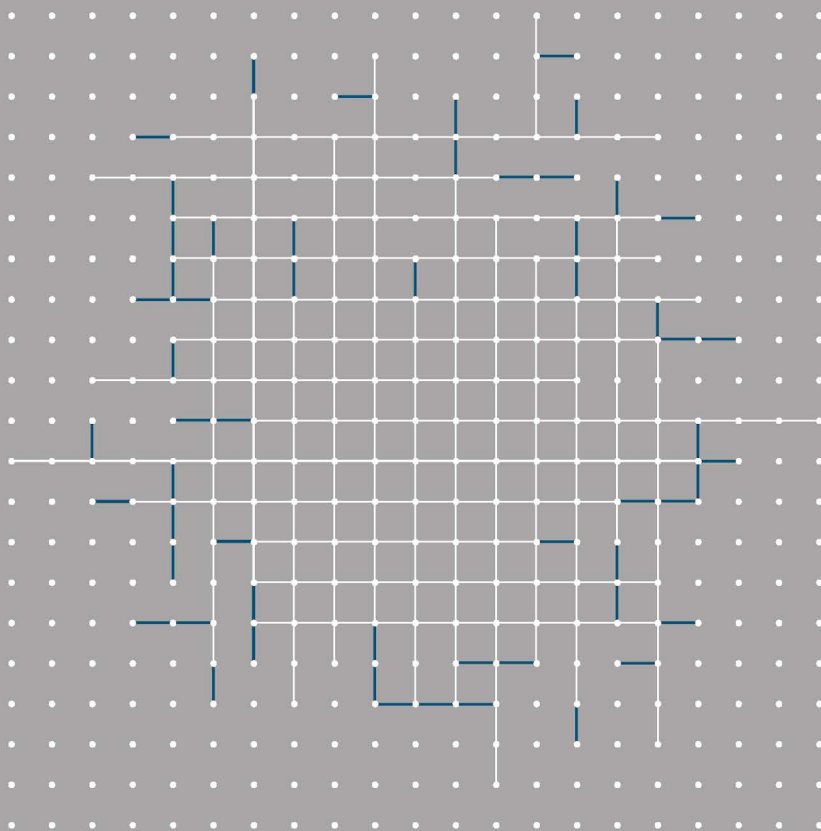


Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# PROCES DEMOKRATYZACJI I JEGO DETERMINANTY

## ANALIZA NA PRZYKŁADZIE REPUBLIKI CZESKIEJ I WĘGIER (1990-2016)

Sebastian Kubas



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu ŚLĄSKIEGO



# **Proces demokratyzacji i jego determinanty**

**Analiza na przykładzie Republiki Czeskiej i Węgier  
(1990–2016)**

Prace Naukowe



Uniwersytetu Śląskiego  
w Katowicach  
nr 3696

50 lat  
**Uniwersytetu  
Śląskiego**  
w Katowicach

Sebastian Kubas

# **Proces demokratyzacji i jego determinanty**

**Analiza na przykładzie Republiki Czeskiej i Węgier  
(1990–2016)**

Redaktor serii: Nauki Polityczne  
**Mariusz Kolczyński**

Recenzent  
**Wojciech Sokół**

Redaktor  
Katarzyna Wyrwas

Projektant okładki  
Agata Augustynik

Redaktor techniczny  
Małgorzata Pleśniar

Korektor  
Joanna Zwierzyńska

Łamanie  
Alicja Załęcka

Copyright © 2018 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

**ISSN 0208-6336**  
**ISBN 978-83-226-3347-2**  
(wersja drukowana)  
**ISBN 978-83-226-3348-9**  
(wersja elektroniczna)

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

---

Wydanie I. Ark. druk. 38,25. Ark. wyd. 48,5. Papier  
offset. kl. III, 90 g Cena 64 zł (+ VAT)

---

Druk i oprawa:  
„TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.  
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław

# Spis treści

Wstęp / 9

## Rozdział 1

### Demokracja / 23

- 1.1. Demokracja – odwieczny problem / 23
- 1.2. Elementarne komponenty demokracji: wolność, równość, większość / 35
  - 1.2.1. Wolność / 36
  - 1.2.2. Równość / 43
  - 1.2.3. Zasada większości / 47
- 1.3. Przednowoczesne koncepcje i teorie demokracji / 49
- 1.4. Współczesne teorie demokracji / 60
- 1.5. Demokracja i jej odcienie / 83
- 1.6. Krytyka demokracji liberalnej / 96

## Rozdział 2

### Proces demokratyzacji / 101

- 2.1. Zagadnienia wstępne / 101
  - 2.1.1. Zmiana polityczna / 102
  - 2.1.2. Charakter procesu demokratyzacji / 109
  - 2.1.3. Instytucjonalny wymiar procesu demokratyzacji / 115
  - 2.1.4. Konteksty procesu demokratyzacji / 120
- 2.2. Fazy procesu demokratyzacji / 127
  - 2.2.1. Liberalizacja jako możliwość rozpoczęcia procesu demokratyzacji / 128
  - 2.2.2. Erozja reżimu niedemokratycznego / 131
  - 2.2.3. Tranzycja / 142
  - 2.2.4. Konsolidacja demokracji / 150
- 2.3. Zatrzymane nieskonsolidowane demokracje / 161



**Rozdział 3****Determinanty procesu demokratyzacji. Założenia metodologiczno-teoretyczne / 167**

- 3.1. Czynniki wpływające na rozpoczęcie procesu demokratyzacji i jego początkowy rozwój / 168
  - 3.1.1. Doświadczenia przeszłości / 168
  - 3.1.2. Czynniki egzogenne / 173
- 3.2. Instytucjonalny wzór i jego podstawowe determinanty / 184
  - 3.2.1. Konstytucja / 184
  - 3.2.2. Organy władzy państwowej i modele relacji pomiędzy nimi / 195
  - 3.2.3. Prawo i system wyborczy / 208
  - 3.2.4. Pluralistyczny system partyjny / 217
- 3.3. Analiza ilościowo-jakościowa jako jedna z form ewaluacji procesu demokratyzacji / 226

**Rozdział 4****Procesy poprzedzające demokratyzację w Republice Czeskiej i na Węgrzech / 241**

- 4.1. Doświadczenia przeszłości i ich wpływ na charakter procesu demokratyzacji / 241
  - 4.1.1. Czeski wkład w rozwój reżimu demokratycznego / 242
  - 4.1.2. Węgierski kompleks wielkiej państwowości / 267
- 4.2. Socjalizm w Czechosłowacji i na Węgrzech / 278
- 4.3. Erozja reżimu niedemokratycznego / 297
  - 4.3.1. Czechosłowacja / 299
  - 4.3.2. Węgry / 307
  - 4.3.3. Opozycja: zwiastun demokracji / 320

**Rozdział 5****Tranzycja w Republice Czeskiej i na Węgrzech / 333**

- 5.1. Międzynarodowy kontekst przemian / 334
- 5.2. Tranzycja w Czechosłowacji / 348
- 5.3. Tranzycja na Węgrzech / 365

**Rozdział 6****Instytucjonalny wymiar analizy konsolidacji demokracji Czech i Węgier / 385**

- 6.1. Wzór konstytucyjny / 385
  - 6.1.1. Szczególna forma / 388
  - 6.1.2. Szczególna treść / 392
  - 6.1.3. Najwyższe usytuowanie w hierarchii aktów prawnych / 402
- 6.2. Model relacji między organami władzy / 405
  - 6.2.1. Wybór modelu parlamentarnego / 406
  - 6.2.2. Kształtowanie się pozycji parlamentu w procesie konsolidacji demokracji / 411
  - 6.2.3. Kształtowanie się pozycji prezydenta w procesie konsolidacji demokracji / 429
  - 6.2.4. Kształtowanie się pozycji rządu w procesie konsolidacji demokracji / 437
  - 6.2.5. Sądy Konstytucyjne w czeskim i węgierskim wymiarze sprawiedliwości / 442

- 6.3. Systemy wyborcze i wybory parlamentarne / 449  
6.4. Pluralistyczne systemy partyjne Czech i Węgier / 467

## **Rozdział 7**

### **Analiza ilościowo-jakościowa konsolidacji demokracji Republiki Czeskiej i Węgier / 491**

- 7.1. Profile Republiki Czeskiej i Węgier w oparciu o indeks wolności (Freedom House: *Freedom in the World*) i rezultat demokracji (Freedom House: *Nations in Transit*) / 492  
7.2. Profile Republiki Czeskiej i Węgier w oparciu o indeks demokracji (The Economist Intelligence Unit) / 499  
7.3. Profile Republiki Czeskiej i Węgier w oparciu o indeks statusu demokracji i indeks jakości rządu (Fundacja Bertelsmanna) / 503  
7.4. Wartość eksplanacyjna indeksów, a możliwość budowy jednolitego modelu ewaluacji postępów demokratyzacji / 508  
7.5. Analiza ocen konsolidacji demokracji wystawianych przez indeksy / 518  
7.6. Analiza porównawcza okresu konsolidacji demokracji Republiki Czeskiej i Węgier w odniesieniu do innych regionów Europy i świata na podstawie wybranych indeksów (indeks wolności, rezultat demokracji, indeks demokracji, indeks statusu demokracji, indeks jakości rządu) / 544

### **Zakończenie / 551**

### **Bibliografia / 561**

### **Spis tabel i wykresów / 601**

### **Summary / 605**

### **Résumé / 607**



# Wstęp

Mimo że demokracja istnieje od ponad dwóch tysięcy lat, spór i dyskusje nad nią nadal mają niezwykle żywy charakter. Do czasów nam współczesnych nie określono jednoznacznie, czym ona właściwie jest, a czym nie jest<sup>1</sup>. Pojawienie się demokracji wymaga określonych warunków i okoliczności, jednakże doświadczenia różnych państw pokazują, że istnieje ogromna trudność w jednoznacznym wskazaniu zestawu takich warunków, które będą prowadziły do recepcji demokracji, jej zasad oraz procedur. Nawet jeżeli zaistnieją sprzyjające demokracji warunki i okoliczności, to niekoniecznie muszą być pozytywnie wykorzystane na dalszym etapie przemian, co w konsekwencji potwierdza tylko tezę o niezwykle skomplikowanym i wielowymiarowym charakterze opisywanego problemu. Droga do demokracji wiąże się z gruntowną zmianą polityczną osadzoną w przekształcaniu jednego reżimu w drugi. Przy czym reżimem wyjściowym jest taki o charakterze niedemokratycznym, a docelowym – demokratyczny. Posługując się klasycznym rozumieniem pojęcia *reżim*, należy wskazać, że jest on częścią składową formy państwa. W tym ujęciu ogólnie reżimy dzielimy na demokratyczne i niedemokratyczne (totalitarne, autorytarne)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Współczesne teorie demokracji*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016; R. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012; D. HELD: *Modele demokracji*. Przeł. W. NOWICKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010; A. JAMRÓZ: *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*. Temida2, Białystok 1993; H. KELSEN: *O istocie demokracji*. Przeł. F. TURYNOWA. Księgarnia Powszechna, Warszawa 1936; M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001; G. SARTORI: *Teoria demokracji*. Przeł. P. AMSTERDAMSKI, D. GRINBERG. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998; M. SAWARD: *Demokracja*. Przeł. A. BUREK. Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008; J. SCHUMPETER: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009; W.J. STANKIEWICZ: *Demokracja w teorii i praktyce*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2010.

<sup>2</sup> K. CEBUL, R. ZENDEROWSKI: *Wstęp do nauki o polityce, państwie i prawie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006, s. 116–129; J. KUCIŃSKI: *Nauka o państwie i prawie*. Almamater Warszawa 2008, s. 37–42; E. ZIELIŃSKI: *Nauka o państwie i polityce*. Elipsa, Warszawa 1999, s. 126–130.

Droga do demokracji jest pewnym procesem. Proces należy rozumieć jako sekwencję przeobrażeń, które wynikają z siebie i następują po sobie w rzeczywistości społecznej. W interesującym nas aspekcie proces polityczny przyjmuje charakter działań publicznych, które zmierzają do realizacji określonych potrzeb i interesów, a także implementacji decyzji wpływających na ukształtowanie pożądanej sytuacji politycznej<sup>3</sup>. Proces demokratyzacji cechuje się dynamiką i zmiennością kierunków oraz nieustannie pojawiającymi się nowymi okolicznościami, które trzeba dopasowywać do aktualnego kontekstu społecznego, politycznego, kulturowego czy nawet gospodarczego. Każda droga, także i proces demokratyzacji, jest wieloetapowa i zakłada osiągnięcie określonego celu podróży. Samo podjęcie trudu związanego z procesem demokratyzacji nie gwarantuje osiągnięcia demokracji, może natomiast znacznie ją przybliżyć<sup>4</sup>.

Na proces demokratyzacji składają się różnego rodzaju determinanty. Pojęcie determinanty należy rozumieć jako wyznacznik czy też wyróżnik wpływający na pojawienie się pewnej prawidłowości<sup>5</sup>. W związku z tym istotne jest określenie tych determinant, które będą miały istotny wpływ na proces demokratyzacji. Ze względu na charakter pracy będą nas interesowały przede wszystkim determinanty uwarunkowane politycznie, w tym m.in.: niewydolność niedemokratycznego reżimu socjalistycznego w jego ostatniej fazie, sposób przejścia do demokracji, praca nad wzorem instytucjonalnym demokratycznego państwa prawa, a także jego zmiany, charakter konstytucji, model relacji pomiędzy organami władzy państwowej, rodzaj systemu wyborczego oraz systemu partyjnego<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Z.J. PIETRAŚ: *Decydowanie polityczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1998, s. 46.

<sup>4</sup> A. ÁGH: *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*. Edward Elgar, Cheltenham 1998; L. DIAMOND: *Developing Democracy. Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1999; S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009; J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1996; S. MAINWARING: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. Working Paper #130. November 1989: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf> [dostęp: 12.12.2015]; G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*. Continuum, New York 2000; A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge 1991; J.S. VALENZUELA: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Kellogg Institute Working Paper #150. December 1990: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf> [dostęp: 12.12.2015]; L. WHITEHEAD: *Democratization. Theory and Experience*. Oxford University Press, Oxford 2002.

<sup>5</sup> W. KOPALIŃSKI: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Wiedza Powszechna, Warszawa 1989, s. 117.

<sup>6</sup> Zob. m.in.: *Assistance. International Co-operation for Democratization*. Ed. P. BURNELL. Frank Cass Publishers, London–Portland 2000; *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001; De-

Celem pracy jest określenie charakteru przebiegu procesu demokratyzacji w dwóch stosunkowo młodych demokracjach umiejscowionych w regionie Europy Środkowej. Państwami, które zostaną poddane analizie, są Republika Czeska i Węgry. Ich dokonania w zakresie demokratyzacji są uważane za pozytywne. Warto zastanowić się, co to oznacza i czy rzeczywiście tak jest. Dlatego też w niniejszej pracy należy poza określeniem tego, czym są demokracja, proces demokratyzacji i jego determinanty, dokonać analizy ćwierćwiecza przemian we wskazanych państwach. Politologiczna analiza wymienionych zagadnień wynika z chęci ich poznania, krytycznego spojrzenia na nie i pogłębienia istniejącego stanu wiedzy w tym zakresie, a także kontynuacji badań.

Przed przystąpieniem do badań należy zatem określić kategorie, które będą stanowiły obszar empirycznej analizy. W związku z tym poza zdefiniowaniem demokracji, procesu demokratyzacji i determinant należy dokładniej określić geograficzny obszar badań, a także wyodrębnić okres lat analizy.

Jeżeli chodzi o geograficzną delimitację obszaru badawczego, to ze względu na interesujący fenomen funkcjonowania młodych demokracji nasza uwaga kieruje się w stronę tych państw, w których proces demokratyzacji rozpoczął się stosunkowo niedawno, biorąc pod uwagę długość występowania demokracji w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej. Ze względu na ciągłość tego procesu, osiągane przez niego sukcesy, ale także i ponoszone porażki, należy zwrócić uwagę na Republikę Czeską i Węgry. Znajdują się one w regionie, w którym przez ponad cztery dekady po II wojnie światowej panował ustrój socjalistyczny, a potem, po jego erozji, rozpoczął się proces demokratyzacji. Należy jednak pamiętać, że region ten jest niejednorodny pod wieloma względami, a mimo to przez okres powojenny określano go mianem Europy Wschodniej<sup>7</sup>. Podkreślmy, że to, co dla Zachodu było i nadal często jest jednością w postaci Wschodu, w rzeczywistości składa się z wielu różniących się elementów. Dlatego też możemy powiedzieć, że na początku lat 90. XX wieku wśród dawnych państw socjalistycznych zaczęły wyodrębniać się pewne grupy, jak państwa nadbałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia), państwa bałkańskie (Albania, Bułgaria, Rumunia), walczące o niezależność i niepodległość republiki jugosłowiańskie (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Słowenia), państwa Europy Środkowej (Czechosłowacja, potem Czechy i Słowacja, Polska, Węgry), a także republiki poradzieckie (Białoruś, Mołdawia, Rosja, Ukraina).

---

*mocratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. *International Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.

<sup>7</sup> Jak wskazuje Marek J. Chodakiewicz, „geopolitycznie wszakże pojęcie *Wschodu* i *Zachodu* zmienia się w zależności od zmiennych kolei losu”. Cyt. za: M.J. CHODAKIEWICZ: *Międzymorze*. Biblioteka Wolności-3S MEDIA, Warszawa 2016, s. 12.

Po upadku socjalizmu wydawało się, że demokracja jest naturalnym wręcz reżimem, do którego będą dążyły poszczególne państwa. Jednakże już dorobek pierwszych lat przemian politycznych wskazywał, że w tym licznym gronie są państwa, które lepiej radzą sobie z trudem procesu demokratyzacji. Wśród liderów znalazły się kraje Europy Środkowej, w tym Czechosłowacja i Węgry<sup>8</sup>. Przy czym po rozpadzie Czechosłowacji tylko Republika Czeska kontynuowała kurs demokratyzacji, podczas gdy Słowacja za czasów rządów Vladimíra Mečiaru zбочyła na pewien czas z tej drogi<sup>9</sup>. Zaczęto zastanawiać się nad fenomenem przywództwa Czech i Węgier w swoistym biegu do demokracji. Wiele odpowiedzi lokowało powody tak dobrej postawy tych dwóch państw w ich kulturowej, historycznej, politycznej i gospodarczej przynależności do Europy Środkowej.

Faktycznie, od powstania pierwszych państwowości Czechów i Węgrów znajdowały się one pomiędzy cywilizacyjnie ukształtowanym Zachodem Europy a określającym dopiero swoje granice Wschodem. Przez wieki państwa te w bardzo ścisły sposób były związane ze sobą i podlegały podobnym procesom historycznym, do których możemy zaliczyć: pojawienie się struktur państwowych na przełomie IX i X wieku n.e., podleganie okcydentalizacji, osiągnięcie świetności w późnym okresie średniowiecza i w renesansie, upadek ciągłości państwowości (Czechy po 1620 roku, Węgry po 1526 roku), występowanie w ramach monarchii habsburskiej trwające do I wojny światowej, odzyskanie pełnej niepodległości w 1918 roku czy okres ponad czterech dekad uzależnienia od dyktatu Związku Radzieckiego<sup>10</sup>. Niewątpliwie te historyczne czynniki wpłynęły na późniejszy proces demokratyzacji, potwierdzając koncepcję zależności od szlaku<sup>11</sup>, którą także w przypadku Czech i Węgier pozytywnie weryfikują odmienności historyczne tych państw.

---

<sup>8</sup> M. SZCZEPANIAK, S. ZYBOROWICZ: *Przebudowa ustroju politycznego na Węgrzech i w Czechosłowacji*. Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1995.

<sup>9</sup> P. BAJDA: *Elity polityczne na Słowacji. Kręta droga do nowoczesnego państwa*. Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010.

<sup>10</sup> H. AGNEW: *The Czechs and the Lands of Bohemian Crown*. Hoover Institution Press, Stanford 2004; M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003; H. BATOWSKI: *Rozpad Austro-Węgier. Sprawy narodowościowe i działania dyplomatyczne*. Wydawnictwo Literackie, Kraków 1982; R.J. CRAMPTON: *Eastern Europe in the Twentieth Century – and after*. Routledge, London–New York 2005; W. FELCZAK: *Historia Węgier*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1983; J. KOCHANOWSKI: *Węgry. Od ugody do ugody. 1867–1990*. Trio, Warszawa 1997; J. SNOPEK: *Węgry. Zarys dziejów i kultury*. Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2002; J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja. Trio*, Warszawa 1997; P.S. WANDYCZ: *Cena wolności. Historia Europy Środkowo-Wschodniej od średniowiecza do współczesności*. Znak, Kraków 2003.

<sup>11</sup> R. PUTNAM: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Przeł. J. SZACKI. Znak, Kraków–Warszawa 1995, s. 20.

Przywołana powyżej koncepcja Europy Środkowej jest jednak tworem trudnym do jednoznacznego określenia. Dlatego też jej dorobek i dziedzictwo nie dają się łatwo przełożyć na mierzalne czynniki związane z procesem demokratyzacji Republiki Czeskiej i Węgier. Wpływ na złożoność i wieloznaczność nazwy *Europa Środkowa* wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, trudno jednoznacznie określić granice tego obszaru ze względu na kryteria, które możemy brać pod uwagę: historyczne, kulturowe, gospodarcze<sup>12</sup>. Po drugie, geopolityczne położenie państw powoduje, że ich lista także nie będzie miała charakteru całkowicie zamkniętego. Po trzecie, wielość i różnorodność podmiotów wypowiadających się w sprawach Europy Środkowej przyczynia się do trudności w zdefiniowaniu tego obszaru<sup>13</sup>. Istnieje przecież szerokie grono osób badających ten region i interesujących się nim, jak socjologzy, politolodzy, etnografowie, etnologzy, pisarze, intelektualiści itd. W tym momencie nie wolno pominąć wielkiego dorobku kształtującego badania nad tożsamością Europy Środkowej autorstwa Oskara Haleckiego czy Jenő Szűcsa. Pierwszy wyróżnił Europę Zachodnią, Wschodnią, Środkowo-Wschodnią i Środkowo-Zachodnią<sup>14</sup>, drugi natomiast Europę Zachodnią, Środkowo-Wschodnią i Wschodnią<sup>15</sup>. Współcześnie na problem identyfikacji tożsamości Europy Środkowej jako płaszczyzny rozpościerającej się pomiędzy Wschodem i Zachodem wskazuje m.in. Radosław Zenderowski. Zauważa on dwa trendy w identyfikacji jej tożsamości: negatywną, według której Europa Środkowa nie jest ani Wschodem, ani Zachodem, oraz pozytywną – mówiącą o unikalności i wyjątkowości regionu<sup>16</sup>.

Przy wyborze Czech jako przypadku niniejszej analizy możemy zauważyć, że erozja reżimu niedemokratycznego, a także większa część tranzycji miała miejsce w warunkach istnienia innego państwa, jakim była Czechosłowacja. Biorąc pod uwagę ten fakt, należy jednak pamiętać, że po jej rozpadzie, już w Republice

<sup>12</sup> Na przykład Dorota Dierżak i Waldemar Paruch uważają, że pod względem historycznym rdzeniem Europy Środkowej są te państwa, które powstały na byłych ziemiach Rzeszy Niemieckiej, I Rzeczypospolitej, Królestwa Korony św. Stefana i Królestwa Korony św. Wacława. Zob. D. DIERŻAK, W. PARUCH: *Sens pojęcia „Europa Środkowa” w warunkach demokratyzacji i europeizacji regionu – przewartościowania i kontynuacja*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 23.

<sup>13</sup> A. CZARNOCKI: *Europa Środkowa. Europa Środkowo-Wschodnia. Geopolityczne a historyczno-kulturowe rozumienie pojęć*. „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 1994. Vol. 1, nr 23–35; A. JOKUBAITIS: *Tożsamość Europy Środkowej jako problem filozofii polityki*. „Politeja” 2011. T. 2, nr 16, s. 28–38.

<sup>14</sup> O. HALECKI: *Borderlands of Western Civilization. A History of East Central Europe*. Roland Press Co., New York 1952.

<sup>15</sup> J. SZŰCS: *Trzy Europy*. Przeł. J.M. KŁOCZKOWSKI. Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 1995.

<sup>16</sup> R. ZENDEROWSKI: *Europa Środkowa jako „ucieczka przed Wschodem” czy „pomost między Wschodem i Zachodem?”*. W: *Europa Środkowa: wspólnota czy zbiorowość?* Red. R. ZENDEROWSKI. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 2004, s. 37–48.



Czeskiej, mieliśmy do czynienia z kontynuacją procesów rozpoczętych latach 1990–1992, co wpływa na konieczność uwzględnienia okresu czechosłowackiego w analizie procesu demokratyzacji Republiki Czeskiej<sup>17</sup>.

Wśród przyczyn, które doprowadziły do podjęcia decyzji o analizie procesu demokratyzacji w Republice Czeskiej i na Węgrzech, możemy wymienić następujące. Po pierwsze, niezwykle interesujące jest zbadanie procesu demokratyzacji systemów politycznych tych podmiotów państwowych, które od początku procesu uznawane są za liderów. Należy jednak pamiętać, że państwa te należą do grupy młodych demokracji podatnych na znacznie większą chwiejność instytucjonalną niż skonsolidowane demokracje Europy Zachodniej. Po drugie, dociekaniom naukowym nie może umknąć fakt istnienia pewnych zbieżności badanych przypadków wynikających ze wspólnoty historycznej, kulturowej, gospodarczej oraz położenia w Europie Środkowej. Po trzecie, ciekawe są również rozbieżności, ich charakter oraz zakres w procesie implementacji rozwiązań demokratycznych wskazujących na znaczenie czynnika endogenego. Po czwarte, coraz bardziej powszechne na świecie, w tym i Europie, są tendencje negujące dorobek liberalnej demokracji, które docierają także do Republiki Czeskiej i na Węgry. Szczególnie w tym drugim państwie przyczyniły się po 2010 roku do redefinicji procesu demokratyzacji.

Temporalne granice niniejszej pracy wiążą się z latami 1990–2016. Początkową cezurę wyznaczają pierwsze wielkie demokratyczne zmiany w Czechosłowacji i na Węgrzech, czyli wolne wybory parlamentarne i skutki, jakie się po nich pojawiły, w postaci rozpoczęcia procesu kształtowania wzoru instytucjonalnego i towarzyszących mu zmian behawioralnych. Nie sposób pisać o współczesnym procesie demokratyzacji bez umiejscowienia go w określonych warunkach historycznych oraz międzynarodowych. Dlatego też w niniejszej pracy konieczne będzie odwołanie się do tych wydarzeń historycznych, które w kontekście współczesnej demokracji miały dla niej znaczenie. Chodzi zarówno o wydarzenia, które w okresie ponad tysiąca lat ciągłości oraz zależności państwowości Czech i Węgier wpłynęły na budowanie struktur państwowych, tożsamości narodowej oraz wspólnotowego charakteru podejmowania decyzji, ale i te bezpośrednio związane z wcześniejszymi próbami instalacji demokracji w XX wieku (po I i II wojnie światowej). Końcowa granica temporalna analizy podjętej w tej pracy wiąże się z aktualnym stanem rozwoju demokratyzacji w badanych państwach. Wiedza, którą dostarczają nam wydarzenia w Republice Czeskiej i na Węgrzech, podlega ustawicznej weryfikacji. Szczególnie przypadek węgierski po 2010 roku jest ze wszech miar interesujący, chociaż i stan czeskiej polityki po 2013 roku należy uznać za wyjątkowy. Rok 2016 przypada na drugą połowę trzeciej dekady procesu demokratyzacji. W tym kontekście ciekawa będzie próba

---

<sup>17</sup> P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwód. Rola elit politycznych w procesie podziału Czechosłowacji*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.

określenia miejsca, w którym znajdują się Czechy i Węgry w dynamicznie rozwijającym się procesie demokratyzacji<sup>18</sup>.

Podstawowy problem badawczy niniejszej pracy został postawiony w formie pytania dotyczącego specyfiki oraz wpływu determinant na instytucjonalny i pozainstytucjonalny charakter procesu demokratyzacji w Republice Czeskiej i na Węgrzech w latach 1990–2016. To główne założenie pracy powiązane jest z hipotezami, które wymagają dalszej weryfikacji wraz z zasadniczym problemem badawczym.

W odniesieniu do głównego pytania badawczego pojawiło się kilka dodatkowych pytań, które doprowadziły do sformułowania pięciu hipotez. Po pierwsze, warto odpowiedzieć sobie na pytanie, jaki jest charakter demokracji jako konceptu pojmowanego na gruncie nauki i w praktyce życia publicznego. Postawienie pierwszej hipotezy (H<sub>1</sub>) odwoływać się będzie zatem do występowania zróżnicowanych podstaw demokracji określających jej cechy.

Na drodze do recepcji reżimu demokratycznego pojawia się wiele różnorodnych zjawisk. Możemy się zastanowić, czy występują one w postaci jakiegos

---

<sup>18</sup> Wśród wielu pozycji, które traktują o kwestiach systemowych w Republice Czeskiej i na Węgrzech w trakcie procesu demokratyzacji, warto zapoznać się m.in. z: A. ÁGH: *The Politics of Central Europe*. SAGE Publications Ltd., London 1998; M. BANKOWICZ: *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalno-polityczne*. Wydawnictwo PiT, Kraków 1998; M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003; W. BRODZIŃSKI: *System konstytucyjny Węgier*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003; F. ČERNOCH, J. HUSÁK, O. SCHÜTZ, M. VÍR: *Political Parties and Nationalism in Visegrad Countries*. International Institute of Political Science Masaryk University, Brno 2011; B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet*. Studio Wydawnicze Familia, Warszawa 2000; B. GÓRALCZYK: *Węgry. Transformacja pokomunistyczna. 1990–2003*. Studio Wydawnicze Familia, Warszawa 2003; A. INNES: *Czechoslovakia: the Short Goodbye*. Yale University Press, New Haven–London 2001; H. KITSCHOLT, Z. MANSFELDOVA, R. MARKOWSKI, G. TÓKA: *Post-communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*. Cambridge University Press, Cambridge 1999; U. KORKUT: *Liberalization. Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism, and Populism*. Palgrave Macmillan, New York 2012; A. KÖRÖSÉNYI: *Government and Politics in Hungary*. Central European University Press, Budapest 1998; B. MAGYAR: *Post-Communist Mafia State*. Central European University Press, Budapest 2016; *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003; S. SAXONBERG: *The Fall. A Comparative Study of the End of Communism in Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland*. Harwood Academic Publishers, Amsterdam 2001; K. SKOTNICKI: *System konstytucyjny Czech*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000; K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej po 1989 roku*. Księgarnia Akademicka, Kraków 1999; P. SULA: *System partyjny Republiki Węgierskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005; M. SZCZEPANIAK, S. ZYBOROWICZ: *Przebudowa ustroju politycznego na Węgrzech i w Czechosłowacji*. Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1995; R. TÖKÉS: *Hungary's Negotiated Revolution: Economic Reform, Social Change and Political Succession. 1957–1990*. Cambridge University Press, Cambridge–New York 1998; P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwój...*

schematu o charakterze przyczynowo-skutkowym. W związku z tym druga hipoteza ( $H_2$ ) odwołuje się do założenia o wielowymiarowości procesu demokratyzacji, w którym pojawiają się różne etapy jego rozwoju.

Powyższe założenie rodzi pytanie dotyczące specyfiki poszczególnych etapów procesu demokratyzacji i ich wewnętrznych elementów. W tym kontekście trzecia hipoteza ( $H_3$ ) odwołuje się do przekonania o istnieniu wielu determinant charakteryzujących proces demokratyzacji.

Na kolejnym etapie badań należy skupić się na kwestiach związanych z procesem demokratyzacji w Republice Czeskiej i na Węgrzech oraz jego uwarunkowaniach. W jaki sposób nastąpił upadek reżimu niedemokratycznego? Co charakteryzowało pośredni okres procesu demokratyzacji, czyli tranzycję? Pytania te prowadzą nas do postawienia czwartej hipotezy ( $H_4$ ), która zakłada wykorzystanie uwarunkowań endogennych i egzogennych na rozwój procesu demokratyzacji na jego wczesnym etapie w Czechosłowacji i na Węgrzech.

Po przejściu wczesnego etapu procesu demokratyzacji, Republika Czeska i Węgry rozpoczęły przemiany o bardziej dojrzałym charakterze. Zastanawiające jest, w jaki sposób zachowują się ważne podmioty życia publicznego w tym okresie. Poza tym, możemy zadać pytanie o ocenę postępów w zachodzącym procesie demokratyzacji. W związku z tym ostatnia hipoteza ( $H_5$ ) zakłada dominację endogennych cech wpływających na modyfikację determinant procesu demokratyzacji w analizowanych państwach.

Aby dokonać weryfikacji postawionych powyżej hipotez oraz uzyskać odpowiedź na pytania badawcze, należy posłużyć się odpowiednimi koncepcjami i metodami prowadzącymi do wcześniej sformułowanego celu. Ze względu na charakter pracy oraz jej temat podstawowym podejściem wydaje się instytucjonalizm. W swojej klasycznej formule polega on na normatywnym określeniu znaczenia instytucji w życiu politycznym i społecznym. Rozpatrywane są one w statycznym strukturalnym i funkcjonalnym ujęciu. Dlatego też bardziej przydatne będzie odwołanie się do neoinstytucjonalizmu łączącego zarówno normatywny wymiar instytucji, dynamiczne relacje między organami władzy oraz wpływ czynnika pozaprawnego w postaci politycznej i społecznej. Trudno obecnie oddzielić te zjawiska od siebie i traktować je wyłącznie w kategorii zmiennych niezależnych, gdyż dopiero wszystkie razem pozwalają uchwycić specyfikę określonego systemu politycznego, jego elementów czy rozwoju procesu demokratyzacji. Ta uwaga będzie szczególnie przydatna w odniesieniu do badanych w pracy młodych demokracji: Republiki Czeskiej i Węgier, które nadal cechuje większy stopień niestabilności, niż ma to miejsce w przypadku demokracji Europy Zachodniej. Niezwykle istotne jest zauważenie roli czynnika społecznego, historycznego i kulturowego badanego zjawiska, gdyż dzięki temu można lepiej zrozumieć jego instytucjonalny wymiar. A na tej podstawie będziemy w stanie uchwycić zmieniające się reguły rywalizacji o aktualny i w zamyśle ostateczny kształt wzoru instytucjonalnego danego systemu. Ponadto

neoinstytucjonalizm umożliwia spojrzenie na instytucje powstające w wyniku rozwoju wzoru instytucjonalnego jako na aktywne podmioty, które same mogą dokonywać zmian. W wyniku tych działań wpływają na swoje otoczenie, determinując określone zachowania aktorów politycznych i innych instytucji. W demokracji ważna jest równowaga sił między instytucjami powstrzymująca zjawisko nadużycia władzy oraz wprowadzająca mechanizm odpowiedzialności poziomej i pionowej<sup>19</sup>.

W niniejszej pracy zostaną wykorzystane następujące metody badawcze. Po pierwsze, odwołamy się do metod historycznych, które pozwolą na określenie stopnia wpływu czynnika historycznego na obecną sytuację. Wydaje się, że geneza procesu demokratyzacji rozpoczętego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w Czechosłowacji i na Węgrzech sięga nie tylko ówczesnego stanowiska elity władzy, opozycji i opinii społecznej, ale i wkracza głębiej w wykształcone we wcześniejszym procesie historycznym instytucje i zjawiska społeczne, kulturowe, historyczne i polityczne Czechów i Węgrów. Spośród metod historycznych zastosowane zostaną przede wszystkim metoda genetyczna, pragmatyczna oraz materialistyczna<sup>20</sup>.

Po drugie, wykorzystana zostanie analiza systemowa. Uznanie reżimu demokratycznego za jedną z ważnych warstw formy państwa prowadzi nas do potraktowania badanego problemu w kategoriach systemu. Pozwala to na ujęcie procesu demokratyzacji jako pewnego zbioru, na który składają się mniej lub bardziej dynamiczne elementy, zdarzenia i cechy. Poza tym przedmiotem badań niniejszej pracy jest wymiar życia politycznego rozumiany poprzez pryzmat systemu politycznego. W zakresie wymienionej metody zostanie zastosowana analiza makrosystemowa, średniego rzędu oraz mikrosystemowa<sup>21</sup>.

Trzecią metodą będzie synteza danych, która pozwoli na odtworzenie poszczególnych elementów faktograficznych uzyskanych w trakcie procesu badawczego. W zakresie syntezy systemowej odwołamy się do kwestii konstrukcji systemu opartej na z góry założonych cechach<sup>22</sup>. Podejście to pomoże w poszukiwaniu wspólnych cech łączących różne zdarzenia i zjawiska występujące w procesie demokratyzacji Republiki Czeskiej i Węgier.

---

<sup>19</sup> A. LECOURS: *New Institutionalism: Issues and Questions*. In: *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Ed. A. LECOURS. University of Toronto Press, Toronto 2005, s. 3–26.

<sup>20</sup> A. CHODUBSKI: *Wstęp do badań politologicznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 127–128; J.R. SIELEZIN: *Metoda historyczno-politologiczna*. W: *Encyklopedia politologii*. T. 1. *Pojęcia, teorie i metody*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGODZKI. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 379–380.

<sup>21</sup> A. CHODUBSKI: *Wstęp do badań politologicznych...*, s. 119–126; B. KRAUZ-MOZER, W. SZOSTAK: *Teoria polityki. Podstawy metodologiczne politologii empirycznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1993, s. 75–84; J. NOCOŃ: *Systemowa analiza polityki w świetle rekonstrukcji funkcjonalizmu Jeffreya C. Alexandra*. W: *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*. Red. B. KRAUZ-MOZER, P. ŚCIGAJ. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 349–364.

<sup>22</sup> B. KRAUZ-MOZER, W. SZOSTAK: *Teoria polityki...*, s. 84.

Po czwarte, metoda normatywna powinna zostać zastosowana przy opracowywaniu bogatego zestawu źródeł prawa, w szczególności konstytucji oraz kluczowych ustaw ustrojowych. Na jej podstawie będziemy mogli określić prawny charakter instytucji, a także odnaleźć podstawy aksjologiczne, którymi kierowali się twórcy wzoru instytucjonalnego zawartego w prawie Republiki Czeskiej i Węgier<sup>23</sup>.

Piątą metodą użytą w pracy będzie metoda statystyczna, która pomoże w ukazaniu zjawisk i wydarzeń w ich ilościowym wymiarze przy jednoczesnej interpretacji jakościowej. Zastosowanie tej metody będzie się wiązało z przeprowadzeniem obliczeń, a także wyznaczeniem przeciętnych (średnich)<sup>24</sup>. Po szóste, konieczne wydaje się także wykorzystanie metody porównawczej, która pozwoli na uzyskanie odpowiedzi na pytanie o to, czy w przypadku Czech i Węgier istnieją determinanty o tym samej sile oddziaływania na demokratyzację. Ważnym etapem prac przy zastosowaniu tej metody będzie określenie wymiaru wzorca i luki, które były wykorzystane przez badane państwa. Po siódme, w pracy zostanie zastosowana również metoda decyzyjna, która pozwoli na określenie znaczenia ważnych ośrodków decyzyjnych, procesów decyzyjnych, decyzji politycznych oraz ich implementacji. Metoda ta powinna pozwolić na ujęcie badanych zjawisk w odniesieniu do dynamiki ich występowania<sup>25</sup>.

W prowadzeniu badań na tak rozległym obszarze należy zastosować triangulację metod, która polega na łączeniu metod w celu uzyskania wyników wyższej jakości oraz ogranicza zakres występowania błędów wynikających ze stosowania odrębnych metod. Połączenie badań będzie szczególnie potrzebne podczas eksploracji i eksplanacji jakościowego i ilościowego oglądu poszczególnych wymiarów rzeczywistości politycznej<sup>26</sup>.

Poniższa praca składa się z siedmiu rozdziałów, których struktura i podział wynikają z przyjętych wcześniej metod badawczych, uszczegółowienia pola badawczego oraz kryterium przedmiotowo-czasowego. Trzy pierwsze rozdziały mają charakter teoretyczny i metodologiczny, podczas gdy cztery pozostałe rozdziały stanowią wynik analizy materiału empirycznego.

Pierwszy rozdział poświęcony jest demokracji, która jako określony koncept stanowi docelowy punkt procesu demokratyzacji. W związku z tym w rozdziale tym zostanie przeprowadzona próba zdefiniowania pojęcia i ukazania podstawowych komponentów demokracji. W gąszczu definicji demokracji zazwyczaj

<sup>23</sup> Ibidem, s. 126.

<sup>24</sup> Ł. WORDLICZEK: *Czy polska politologia potrzebuje podejścia ilościowego?* W: *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*. Red. B. KRAUZ-MOZER, P. ŚCIGAJ. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 425–432.

<sup>25</sup> A. CHODUBSKI: *Wstęp do badań politologicznych...*, s. 119–126, 130–131.

<sup>26</sup> B. KRAUZ-MOZER: *Triangulacja metod badawczych*. W: *Encyklopedia politologii*. T. 1. *Pojęcia, teorie i metody*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGODZKI. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 689–690.

pojawiają się dwa nieodłączne, może nieco lapidarne pojęcia, którą ją określają, czyli lud i władza. Warto przyjrzeć się im z perspektywy czasowej i wskazać, jaki zakres ludności miał w różnych okresach związanych z demokracją dostęp do realnego sprawowania władzy. W wymiarze substancjalnym demokracja zakłada istnienie kilku ważnych wartości w życiu publicznym, do których należy zaliczyć: wolność, równość i zasadę większości. Ich przestrzeganie sprawia, że każdy obywatel należący do danego społeczeństwa ma prawo i możliwość wpływu na decyzje związane z wykonywaniem władzy. W tym rozdziale zostaną przytoczone także koncepcje i teorie demokracji, które na przestrzeni dziejów wpływały na ukształtowanie się obecnego rozumienia demokracji zarówno w nauce, jak i dyskursie społecznym. Ze względu na popularność demokracji w czasach nam współczesnych warto także ukazać jej różne kategorie, które z niej wyrastają, ale różnią się i odchodzą od ogólnych założeń demokracji liberalnej.

Drugi rozdział będzie dotyczył zagadnień związanych z procesem demokratyzacji, który może przybrać wielowymiarowy polityczny, społeczny czy też kulturowy charakter. W niniejszej pracy demokratyzacja będzie rozumiana w kategoriach zmiany politycznej. W środowisku naukowym nie ma zgody na jednoznaczne zdefiniowanie zmiany prowadzącej od reżimu niedemokratycznego do demokratycznego, stąd też warto przyjrzeć się funkcjonującym pojęciom oraz teoriom ujmującym przemiany demokratyczne. Nawet jeżeli uznamy, że proces demokratyzacji jest właściwym określeniem stanu przemian prowadzących ku demokracji, to okazuje się, że badacze także różnią się w definiowaniu i analizowaniu tegoż procesu, a kumulacja wiedzy na temat zjawisk demokratyzacyjnych nie gwarantuje jeszcze możliwości powstania jednolitej teorii demokratyzacji. Mimo tych trudności podjęta zostanie próba przedstawienia koncepcji procesu demokratyzacji, która zawiera najwięcej punktów stykowych różnorodnych podejść i stanowisk. W związku z tym proces demokratyzacji należy rozumieć w kategoriach instytucjonalnej zmiany politycznej. Po drugie, uzupełniającym elementem tak ujmowanego procesu demokratyzacji będzie jego pozainstytucjonalny kontekst w wymiarze społeczno-kulturowym. W końcu po trzecie, ze względu na meandryczny charakter procesu demokratyzacji warto będzie dokonać wyróżnienia jego wewnętrznych faz i wskazania najważniejszych ich cech.

Trzeci rozdział zostanie poświęcony determinantom towarzyszącym procesowi demokratyzacji. Należy na początku zaznaczyć, że trudno określić zestaw takich czynników, których pojawienie się sprawi, że proces demokratyzacji zakończy się sukcesem. Z drugiej strony możemy zauważyć, że pewne determinanty w określonych okolicznościach przybliżają pozytywny finał demokratyzacji. Wydaje się, że analiza, monitoring i ewaluacja procesu demokratyzacji oraz jego determinant mogą przebiegać na dwóch płaszczyznach: jakościowej oraz ilościowej. W wymiarze jakościowym należy prześledzić charakter kilku globalnych płaszczyzn procesu demokratyzacji, a następnie spróbować odnaleźć w nich czynniki ją determinujące: zjawiska bezpośrednio poprzedzające

demokratyzację, właściwy instytucjonalny proces demokratyzacji i wreszcie jego rezultat w postaci swoistego wzoru składającego się z dynamicznych reakcji aktorów i instytucji politycznych. Wśród determinantów poprzedzających demokratyzację ważną rolę odgrywają dziedzictwo przeszłości i wpływ otoczenia zewnętrznego. W zakresie tworzenia wzoru instytucjonalnego możemy podkreślić istotność: procesu i efektu wzoru konstytucyjnego, zasady trójpodziału władzy wraz z określeniem modelu relacji pomiędzy organami władzy, przebiegu wolnych wyborów wraz z charakterem prawa i systemu wyborczego, a także zachowań partii politycznych wraz z otaczającym je systemem partyjnym. Natomiast w wymiarze ilościowym dokonana zostanie krytyczna analiza ewaluacji procesu demokratyzacji, która przeprowadzana będzie na podstawie raportów trzech ośrodków badawczych: Freedom House, The Economist Intelligence Unit i Fundacji Bertelsmanna. Przekładają one oceny stanu procesu demokratyzacji na skalę punktową. Zaznaczymy jednak, że wymiar ilościowy analizy procesu demokratyzacji ma pomocniczy i uzupełniający, aczkolwiek ważny, charakter w stosunku do analizy jakościowej.

Trzy następujące rozdziały poświęcone zostaną analizie materiału empirycznego, który wiąże się z przebiegiem procesu demokratyzacji oraz jego determinantami w Republice Czeskiej i na Węgrzech w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. W czwartym rozdziale przywołane zostaną zjawiska poprzedzające proces demokratyzacji. Nie tylko bezpośrednie wydarzenia, które pojawiają się przed upadkiem reżimu niedemokratycznego, mają kluczowy wpływ na proces demokratyzacji, ale i określone historyczne doświadczenia odciskają piętno na późniejszych przemianach demokratyzacyjnych. W związku z tym analizie zostaną poddane cztery następujące kwestie: budowanie własnej państwowości oraz tożsamości narodowej, tradycje parlamentarne, a także wcześniejsze doświadczenia z demokracją. Ważne będzie też wykazanie powiązania pomiędzy niedemokratycznym reżimem, który występował w Republice Czeskiej (Czechosłowacji) i na Węgrzech przed 1990 rokiem, a pojawieniem się demokracji. Narodowy charakter socjalizmu odegrał ważną rolę nie tylko w momencie jego upadku, ale i późniejszych latach procesu demokratyzacji. Również zakres i specyfika występowania opozycji antysocjalistycznej wpłynęły na erozję reżimu niedemokratycznego. Ta pierwsza faza demokratyzacji była charakterystyczna dla Czechosłowacji, podczas gdy na Węgrzech poprzedziła ją nieudana próba liberalizacji.

W piątym rozdziale uwaga zostanie zwrócona ku tranzycji będącej przejściowym etapem procesu demokratyzacji, który pojawia się po upadku reżimu niedemokratycznego, a przed rozpoczęciem konsolidacji nowego demokratycznego porządku. Rozważania zostaną poprzedzone określeniem determinanty procesu demokratyzacji w postaci wpływu czynnika egzogenego na instalację demokracji w Czechosłowacji, potem Republice Czeskiej i na Węgrzech. Jeżeli chodzi o tranzycję, to próba określenia determinanty procesu demokratyzacji na tym etapie będzie się wiązała z analizą następujących wymiarów: 1) ustanowienia

podstawowych zasad wzoru instytucjonalnego demokratycznego państwa prawa; 2) umożliwienia rozwoju pluralistycznej zasady demokracji; 3) redefinicji pojęcia narodu w ramach nowej struktury państwa; 4) określenia stosunku do przeszłości; 5) istnienia pozapolitycznego kontekstu politycznej zmiany osadzonej w procesie demokracji.

W ujęciu temporalnym dwa ostatnie rozdziały niniejszej pracy dotyczą konsolidacji demokracji w Republice Czeskiej i na Węgrzech. Różni je zasadniczo charakter prowadzonej analizy, gdyż szósty rozdział w ujęciu przedmiotowym oparty zostanie na neoinstytucjonalnej analizie jakościowej, podczas gdy siódmy – na analizie ilościowej i statystycznej. Konsolidacja demokracji stanowi dojrzały okres w rozwoju procesu demokracji i cechuje ją większa stabilność instytucjonalna, a także rozwój bardziej zrutyinizowanych prodemokratycznych postaw społecznych. W szóstym rozdziale ukazane zostaną specyficzne determinanty, które pojawiają się na tym etapie procesu demokracji. W związku z tym konieczne jest prześledzenie sposobu tworzenia konstytucji będącej swoistym regulaminem gry instytucjonalnej i politycznej, a także określenie efektu, jaki wywiera na życie publiczne. Dokonana zostanie także analiza funkcjonowania zasady trójpodziału władzy w ramach demokratycznego państwa prawa, a następnie określenie modelu relacji pomiędzy organami władzy państwowej. Neoinstytucjonalne podejście uwzględniające metodę behawioralną będzie zastosowane podczas analizy zachowań partii i pluralistycznych systemów partyjnych, które przez wiele lat demokracji wydawały się stabilne i przewidywalne. Jednakże ostatnie lata pokazały, że dynamika zmian w ich ramach ma ogromne znaczenie dla całego procesu demokracji. Także zasada partycypacji wyborczej oraz charakter prawa i systemu wyborczego zostaną potraktowane jako istotna determinanta konsolidacji czeskiej i węgierskiej demokracji.

Ostatni, siódmy rozdział będzie dotyczył ilościowej analizy przebiegu procesu demokracji oraz jego oceny. Określona zostanie przydatność tego typu podejścia w badaniach politologicznych w odniesieniu do młodych demokracji czeskiej i węgierskiej. Na podstawie raportów Freedom House, The Economist Intelligence Unit oraz Fundacji Bertelsmanna ukazane zostaną wartości eksplanacyjne podawanych przez nie indeksów pomiaru stopnia demokracji. Dzięki metodzie porównawczej dokona się zestawienia ocen kategorii życia publicznego i wykazania podobieństw i różnic pomiędzy nimi. Pozwoli to na wskazanie zasadności i możliwości używania podejścia ilościowego w przypadku analizy postępowania procesu demokracji na przykładzie Republiki Czeskiej i Węgier. Rozdział zakończy analiza porównawcza konsolidacji demokracji tych dwóch państw w odniesieniu do innych regionów Europy i świata.

Jeżeli chodzi o badania ujmujące zagadnienie procesu demokracji w wymiarze kompleksowym, to w odniesieniu do Republiki Czeskiej i Węgier prac poświęconych temu zjawisku jest stosunkowo niewiele. Częściej spotykamy publikacje związane z poszczególnymi aspektami procesu demokracji. Wśród



badaczy, którzy poświęcili uwagę procesowi demokratyzacji w państwach Europy Środkowej z uwzględnieniem Republiki Czeskiej i Węgier, należy wymienić Andrzeja Antoszewskiego, Marka Bankowicza, Witolda Brodzińskiego, Bożenę Dziemidok-Olszewską, Bogdana Góralczyka, Wojciecha Sokoła oraz Jacka Wojnickiego. Niniejsza publikacja wnosi do istniejącego dorobku nowe kwestie i porządkuje stan aktualnej wiedzy. Przede wszystkim poddaje analizie stosunkowo szeroki zakres przemian związanych z dojrzewaniem procesu demokratyzacji, zestawiając jego przebieg w państwach, które nie były przedmiotem badań na tym etapie zaawansowania procesu. Uwzględnienie dynamiki przeobrażeń demokratycznych w odniesieniu do Republiki Czeskiej i Węgier pozwala zweryfikować istniejące w dorobku naukowym dotychczasowe poglądy na ten temat i spojrzeć na nie w krytyczny sposób.

Autor niniejszej pracy pragnie wyrazić podziękowanie prof. drowi hab. Markowi Barańskiemu, wieloletniemu przełożonemu, którego uwagi i sugestie wpłynęły na ujęcie i kształt problemu badawczego. Słowa uznania kieruje także pod adresem prof. nadzw. dra hab. Wojciecha Sokoła, recenzenta publikacji – dzięki Jego radom praca zyskała ostateczny kształt. Niezwykle cenne okazały się również sugestie i konstruktywna krytyka poczynione przez dra hab. Rafała Głajcara. W trakcie pisania pracy autor odbył staż w Departamencie Nauki o Polityce na Uniwersytecie Tomasza Garrigue Masaryka w Brnie, w trakcie którego przeprowadził konsultacje merytoryczne z pracownikami naukowymi uczelni. Cenne były też wielokrotne wizyty na Węgrzech.

## Rozdział 1

# Demokracja

### 1.1. Demokracja – odwieczny problem

*Demokracja*, czyli ‘rządy ludu’ – tak bezpośrednio z języka greckiego można przetłumaczyć tę nazwę. O demokracji powiedziano i napisano dużo, pomimo tego do dzisiaj nie jest to pojęcie jednoznacznie sprecyzowane. Wielu myślicieli wyrażało swoje opinie na temat demokracji, co z jednej strony sprzyjało rozwojowi tej koncepcji politycznej, ale jednocześnie prowadziło do rozbieżnych stanowisk. Aż do XX wieku demokracja nie była popularnym reżimem, ustępowała miejsca innym. Musiało upłynąć wiele czasu, żeby mogła stać się powszechnie akceptowaną formą ułożenia relacji między władzą a obywatelami. A i tak liczne są dzisiaj głosy wyrażające wątpliwość, czy demokracja jest rzeczywiście najlepszym z możliwych reżimów<sup>1</sup>.

Aby dokonać wyjaśnienia pojęcia demokracji, należy zastanowić się nad jej definicją. Z etymologicznego punktu widzenia *demokracja* odwołuje się do greckich źródeł semantycznych: *dēmos* oznacza lud, *krátos* – władzę. Jednak, jak twierdzi Lech Zacher, dzisiaj już mało kto wierzy, że demokracja to rządy ludu. Obecnie jest ona reżimem, w którym elitystyczne rządy są kontrolowane przez lud mający prawo wyboru członków elity rządzącej<sup>2</sup>. Niemniej jednak odwołajmy się do klasycznego przykładu i spróbujmy w takim kontekście przyjrzeć się pojmowaniu demokracji.

Zakres pojęcia *lud*, który zawarty jest w definicji demokracji, zmieniał się na przestrzeni dziejów. W starożytnych Atenach do grona ludu mogącego brać

---

<sup>1</sup> Wśród krytyków demokracji możemy wymienić m.in. Hansa-Hermanna HOPPEGO: *Demokracja – bóg, który zawiódł*. Przeł. W. FALKOWSKI. Fijorr Publishing, Warszawa-Chicago 2006, czy Carla SCHMITTA: *Dyktatura: od źródeł nowożytnej idei suwerenności do proletariackiej walki klas*. Przeł. K. WUDARSKA. Red. P. NOWAK. Fundacja Augusta hr. Cieszkowskiego, Warszawa 2016.

<sup>2</sup> L.W. ZACHER: *Demokracja jako rozczarowanie i nadzieja – uwagi i refleksje wprowadzające*. W: *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*. Red. L.W. ZACHER. Difin, Warszawa 2011, s. 28.

czynny udział w życiu politycznym zaliczano według różnych szacunków od ok. 30–45 tys. obywateli (David Held) do 50 tys. (Robert Dahl), a nawet 60 tys. (Mogens Herman Hansen)<sup>3</sup>. Wówczas *dēmos* stanowili dorośli mężczyźni, ale nie wszyscy. Nie zaliczano do grona obywateli niewolników, a również cudzoziemców. Kobiety i dzieci także nie miały takiego statusu. Do reform Peryklesa z lat 451–450 p.n.e. dorosły mężczyzna zrodzony w ojca Ateńczyka i matki cudzoziemki otrzymywał obywatelstwo, po tych zmianach zaliczany był już tylko do grona meteków (cudzoziemców). Jak podaje Maria Marczevska-Rytko, dziecko, którego oboje rodzice byli Ateńczykami, w wieku trzech lat było wpisywane do specjalnego rejestru, a w wieku osiemnastu do rejestru rodu<sup>4</sup>. David Held dodaje, że po ukończeniu dwudziestu lat uzyskiwało się prawo wyboru na stanowisko państwowe. Według Józefa Wolskiego całkowita liczba mieszkańców Aten przed wojnami peloponeskimi wynosiła 150 tys.<sup>5</sup>. Nicholas G.L. Hammond oblicza ludność Aten na 400 tys. w czasach Peryklesa. W V wieku p.n.e. liczba niewolników sięgała ok. 80–100 tys.<sup>6</sup>, chociaż Hammond szacuje tę liczbę na 200 tys.<sup>7</sup>. Uwzględniając całość ateńskiego społeczeństwa, Jacek Wasilewski ocenia, że prawo uczestnictwa w życiu publicznym w greckiej demokracji należało do ok. 10% ogółu<sup>8</sup>. Ale i tutaj nie ma zgody, gdyż na przykład Leszek Mrozewicz szacuje, że obywatele Aten stanowili 20% ogółu społeczeństwa<sup>9</sup>.

Po upadku greckiej demokracji reżim ten zaczął odradzać się dopiero od końca XVIII wieku w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej w bardzo zmienionych warunkach. Nie znaczy to, że wcześniej nie mieliśmy do czynienia z formami politycznej organizacji, w których występowały pewne charakterystyczne cechy demokracji. Mam na myśli przede wszystkim starożytny republikański Rzym, a później republiki włoskie. Możemy też dodać do tego zbioru ewoluujący ustrój angielski, a także czasy demokracji szlacheckiej w Polsce. Niezależnie od

---

<sup>3</sup> R. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012, s. 36; D. HELD: *Modele demokracji*. Przeł. W. NOWICKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 15; M.H. HANSEN: *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa. Struktura, zasady i ideologia*. Przeł. R. KULESZA. DiG, Warszawa 1999, s. 67–68.

<sup>4</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001, s. 49.

<sup>5</sup> J. WOLSKI: *Historia powszechna. Starożytność*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 176.

<sup>6</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 24.

<sup>7</sup> N.G.L. HAMMOND: *Dzieje Grecji*. Przeł. A. ŚWIDERKÓWNA. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1994, s. 395.

<sup>8</sup> J. WASILEWSKI: *Ideał demokracji i jego ułomne wcielenia*. W: *Demokracja w Polsce. Doświadczenia zmian*. Red. U. JAKUBOWSKA, K. SKARŻYŃSKA. Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej Academica, Warszawa 2005, s. 42.

<sup>9</sup> L. MROZEWICZ: *Historia powszechna. Starożytność*. Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999, s. 149.

czasu i miejsca zakres pojęcia ludu był wyraźnie zawężony w stosunku do tego, do czego dzisiaj jesteśmy przyzwyczajeni.

Republika rzymska istniała od 509 r. p.n.e. do 27 r. p.n.e. i pod względem reżimowym przypominała demokrację. W warstwie społecznej dzieliła się na patrycjuszów, do których należeli arystokracja i ziemiaństwo, oraz na plebs, czyli ubogich, ale wolnych ludzi. Podobnie jak w Atenach cudzoziemcy, kobiety, dzieci i niewolnicy nie mieli możliwości czynnego i biernego uczestnictwa w życiu publicznym. Praca niewolników, zarówno w Rzymie, jak i miastach greckich, pozwalała ich posiadaczom na poświęcanie czasu na angażowanie się w życie polityczne.

W republikach włoskich zakres pojęcia ludu niewiele się zmienił. Jednym z autorów koncepcji renesansowych republik włoskich był Marsyliusz z Padwy, który w swojej pracy *Obrońca ludu* wydanej w 1324 roku wyraził wprost stanowisko dotyczące zakresu obywatelstwa. Według niego prawo do uczestnictwa we wspólnocie politycznej miał dorosły mężczyzna posiadający obywatelstwo danej republiki. Z tego grona wykluczał kobiety, dzieci, niewolników i cudzoziemców. Marsyliusz podkreślał jednocześnie, że większe kompetencje do udziału w życiu publicznym mają osoby starsze ze względu na dysponowanie wolnym czasem, a także na doświadczenia zdobyte w praktyce politycznej, i osoby lepiej urodzone<sup>10</sup>. Włoskie republiki, jak np. Wenecja, oparły rozumienie *dēmos* na założeniach Marsyliusza i uznały, że prawo uczestnictwa w życiu publicznym ma wyłącznie klasa arystokratyczna.

Wydaje się, że największy wpływ na zmianę zakresu *dēmos* miały dzieje angielskiej myśli społecznej. Pomimo że jej źródłem wcale nie była grecka demokracja, to jednak w trakcie rozwoju dziejów angielskie koncepcje ewoluowały w kierunku inkluzji coraz większej liczby ludzi w skład *dēmos* uczestniczącego w życiu publicznym. Musiały jednak minąć wieki, aby pojawił się nam stosunkowo szeroki w swoim zakresie *dēmos*. Nowoczesne państwa biorą swój początek w monarchiach absolutnych i już u ich zarania bezpośredni wzajemny kontakt obywateli w życiu politycznym był niemożliwy ze względów terytorialnych i demograficznych. Dlatego też w miarę rozwoju dziejów zasada przedstawicielstwa stopniowo łączyła się z rozszerzaniem zakresu *dēmos*. Angielska myśl społeczna, która przyczyniła się do modernizacji życia publicznego, związana była przede wszystkim z liberalizmem. Jednakże nurt liberalny przez długi okres uważał, że członkami *dēmos* mogą być wyłącznie mężczyźni. Pierwsze idee liberalizmu pojawiły się już w doktrynie Tomasza Hobbesa<sup>11</sup>, który starał się pogodzić wolność jednostki z władzą państwa, ale za ojca liberalizmu możemy uznać dopiero Johna Locke'a, który podobnie jak T. Hobbes zaliczał do *dēmos* wyłącznie doro-

<sup>10</sup> MARSYLIIUSZ Z PADWY: *Obrońca Pokoju*. Przeł. W. SIEŃKO. Wydawnictwo Antyk, Kęty 2006, s. 75–77.

<sup>11</sup> Szerzej w: T. HOBBS: *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*. Przeł. C. ZNAMIEROWSKI. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1954.

słych mężczyzn<sup>12</sup>. Również w koncepcjach Monteskiusza, klasyka francuskiego opierającego się na obserwacji angielskiej rzeczywistości, prawa polityczne były przypisane wyłącznie mężczyznom<sup>13</sup>. Podobne stanowisko zajmowali Benjamin Constant i Jeremy Bentham<sup>14</sup>. Na tym tle ciekawie rysują się poglądy syna Johna Stuarta Milla, który twierdził, że kobiety powinny zostać objęte prawem głosu, a równość mężczyzn i kobiet w życiu publicznym pomoże rozwojowi demokracji życia. Kontynuowane przez kolejne pokolenia myślicieli rozważania teoretyczne pozwalały na redefinicję istniejących poglądów, które kształtowały rzeczywistość<sup>15</sup>.

Warto zwrócić jeszcze uwagę na dwóch twórców ważnych dla rozwoju myśli demokratycznej: Jamesa Madisona i Jeana Jacques'a Rousseau. Sposób rozumowania J. Madisona sugeruje, że chciał on przypisać prawa polityczne wszystkim dorosłym mieszkańcom Stanów Zjednoczonych, ale – jak zaznacza David Held – „z niektórych jego pism wyraźnie zaznacza się bardziej skąpa wizja ogółu wyborców”<sup>16</sup>. Podobne stanowisko zajął Jean Jacques Rousseau, który tworząc swoją koncepcję państwa, opierał się na wzorze republiki genewskiej. Należy zaznaczyć, że miała ona charakter arystokratyczny, a skład genewskiego *démos* stanowiło zaledwie 10% jego wszystkich mieszkańców. *Démos* u J.J. Rousseau to wyłącznie dorośli mężczyźni wywodzący się z wyższych warstw społecznych<sup>17</sup>.

Dla wszystkich z wymienionych myślicieli poza Johnem Stuartem Millem kryterium włączającym do *démos* były kompetencje, które z natury występować miały wyłącznie u mężczyzn, ale często nie u wszystkich, tylko u tych dobrze urodzonych. Wyraźne zmiany w zakresie *démos* zaczęły zachodzić od końca XVIII wieku i wiązały się z powstaniem Stanów Zjednoczonych, wybuchem Rewolucji Francuskiej i ewolucją prawa wyborczego w Anglii.

Stany Zjednoczone Ameryki ogłosiły niepodległość w 1776 roku. Rozszerzenie zakresu praw politycznych zachodziło w tym państwie zarówno w XVIII, jak i w XIX oraz XX wieku. Początkowo prawa te gwarantowano części białej populacji męskiej, a w zależności od stanu prawa ograniczono dodatkowymi cen-

<sup>12</sup> J. LOCKE: *Dwa traktaty o rządzie*. Przeł. Z. RAU. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 198–216.

<sup>13</sup> Szerzej w: MONTESKIUSZ: *O duchu praw*. Przeł. T. BOY-ŻELEŃSKI. Antyk, Kęty 1997, s. 223.

<sup>14</sup> Szerzej w: J. BENTHAM: *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*. Przeł. B. NAWROCYŃSKI. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958, s. 91–93, 376; B. CONSTANT: *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych*. Przeł. W. NIEMOJOWSKI. Red. A. BOSIACKI. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 250–258.

<sup>15</sup> J.S. MILL: *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*. Przeł. G. CZERNICKI, M. CZYŻYŃSKA. Znak, Kraków–Warszawa 1995, s. 285–313.

<sup>16</sup> Cyt. za: D. HELD: *Modele...*, s. 94.

<sup>17</sup> J.J. ROUSSEAU: *Emil, czyli o wychowaniu*. T. 1–2. Przeł. W. HUSARSKI. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1955, księga V.

zusami, przede wszystkim majątkowymi. W latach 1812–1860 rozwijał się tzw. ruch jacksonowski, którego celem było uznanie wszystkich białych mężczyzn za uprawnionych do posiadania prawa głosu. W 1870 roku rozszerzono prawa na czarnoskórą część męskiej populacji, a w 1920 roku na kobiety. Pomimo że wszyscy dorośli mężczyźni, niezależnie od poziomu wykształcenia i posiadanego majątku, uzyskali prawa polityczne we Francji w 1792 roku<sup>18</sup>, Francuzki po raz pierwszy objęto takimi samymi prawami dopiero półtora wieku później, po II wojnie światowej. W przypadku Anglii rozwój praw politycznych przyspieszył w XIX wieku. Reformy z 1832 i 1867 roku oraz z lat późniejszych doprowadziły ostatecznie do tego, że w 1948 roku zniesiono bariery i ukształtował się *dēmos* w zakresie, jaki jest nam obecnie znany<sup>19</sup>.

Dzisiejsza debata nad uprawnieniem do obywatelstwa wydaje się zakończona. Granice *dēmos* wyznacza kryterium wieku, brak choroby umysłowej i niepozbawienie prawa przez prawomocny wyrok sądowy. Pamiętajmy jednak, że stosowane są ograniczenia dla cudzoziemców<sup>20</sup>. Generalnie możemy stwierdzić, że obecnie nie akceptuje się kryterium kwalifikacji, które było tak powszechnie stosowane w poprzednich wiekach, gdy o przynależności do *dēmos* decydowały urodzenie, majątek, płeć. Nie przyjmuje się także założeń, które jeszcze w XX wieku było stosunkowo popularne. Głosił je m.in. Joseph Schumpeter, który uważał, że z demokracją można pogodzić sytuację, kiedy to dane społeczeństwo samo przyjmuje ograniczenia, wyłączając pewne grupy ze składu *dēmos* ze względu na religię, płeć, wykształcenie, wiek<sup>21</sup>. W tym sensie jego koncepcja jest podobna do założeń J.J. Rousseau czy J. Locke'a i według Roberta Dahla ma charakter warunkowego uznania za członków *dēmos* osób posiadających kwalifikacje do udziału w rządzeniu. Według R. Dahla obywatelstwo ma charakter bezwarunkowy i jest uprawnieniem powszechnym, które przynależy każdej dorosłej istocie ludzkiej. Opiera się na założeniu, że każdy ma takie same kompetencje do rządzenia<sup>22</sup>.

Określenie zakresu *dēmos* nie wyczerpuje problematyki tego zagadnienia. Równie istotne jest określenie uprawnień ludu do rządzenia i źródła owych uprawnień. W tym względzie możemy posłużyć się bogatą historią myśli społecznej i politycznej, która w wielowiekowym rozwoju ostatecznie doprowadzi-

---

<sup>18</sup> Należy pamiętać, że w późniejszym czasie mieliśmy do czynienia z procesem przywracania i znoszenia cenzusów majątkowych. Zob. A. GACA, K. KAMIŃSKA: *Historia powszechna ustrojów państwowych*. TNOiK, Toruń 2002, s. 717–768.

<sup>19</sup> P. WINCZOREK: *Nauka o państwie*. Liber, Warszawa 2005, s. 117–118.

<sup>20</sup> Ograniczenia stosowane w przypadku cudzoziemców podlegają jednakże ostatnio znoszeniu, czego przykładem są wybory do Parlamentu Europejskiego, a także wybory samorządowe w państwach należących do Unii Europejskiej.

<sup>21</sup> J. SCHUMPETER: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 304–311.

<sup>22</sup> R. DAHL: *Demokracja...*, s. 175–193.

ła do koncepcji współczesnej demokracji. Zastanówmy się, gdzie tkwi źródło uprawnień ludu do tego, aby to on w swoim jestestwie decydował o sobie.

Wszelkie wiadomości na temat źródeł greckiej demokracji czerpiemy od ówczesnych myślicieli, którzy byli jej przeciwni. W tym względzie należy wymienić przede wszystkim Ksenofonta, Platona i Arystotelesa. Uważali oni, że demokracja cechuje się rządami rozemocjonowanego tłumu, który nie jest zdolny do podejmowania racjonalnych i sprzyjających rozwojowi *polis* decyzji. Ksenofont wskazał na panujące w demokracji negatywne zjawiska, do których zaliczał snucie intryg, konflikty między stronnictwami, nieformalne sieci przekazywania informacji, podatność ludu na emocje chwili, brak kontroli zachowań występujących w życiu publicznym. Platon twierdził, że lud jest przesądny i nie ma doświadczenia ani wiedzy, żeby dokonywać prawidłowych ocen politycznych. Przywódcy są uzależnieni od ludu i dlatego ulegają krótkotrwałym zachciankom po to, żeby pozostać u władzy. Ludzie kłócą się między sobą, co mogą wykorzystać demagogowie w celu stworzenia rządów dyktatorskich<sup>23</sup>. Arystoteles postrzegał demokrację jako rządy ubogich kierujących się wyłącznie własnym interesem. Lud chce zaspokoić swój interes i zyskać drobne korzyści, dlatego nie jest w stanie prowadzić długofalowej polityki zabezpieczającej losy całego *polis*. Takie rządy mogą nie uwzględnić prawa, co prowadzi do powstania despotycznego ludu<sup>24</sup>.

Wymienieni filozofowie obserwowali rozkład demokracji, stąd ich krytycyzm wobec tego reżimu. Proponowali alternatywne rozwiązania, które miały na celu przywrócenie stabilności w Atenach. Przede wszystkim chcieli przenieść uprawnienia do rządzenia z ludu na węższe grupy. Platon pragnął, aby rządami zajęli się wykwalifikowani filozofowie, a Arystoteles chciał wprowadzenia *politei*, czyli systemu rządów opartego na monarchii i demokracji, w którym dominuje klasa średnia.

Wróćmy jednak do kwestii dotyczącej podstaw przyznania ludowi prawa do rządzenia w greckiej demokracji. Starożytna demokracja opierała się na założeniu, że lud jest władny rządzić, bo ma możliwość bezpośredniego zaangażowania w sprawy *polis*. Taki pogląd wykształcił się w odniesieniu do jednostek terytorialnych względnie niedużych, czyli miast-państw zwanych *polis*. W nich możliwe było stowarzyszanie się ludzi ze sobą i osiąganie doskonałości przez człowieka. W takich wspólnotach obywatel nabywał i rozwijał cnoty i wartości prowadzące do szczęścia. Tym szczęściem było budowanie sprawiedliwego *polis*, w którym interes indywidualny ulegał interesowi ludu. Każdy podporządkowywał się dobru ogółu. Ateńska demokracja, opierając się na powyższych założeniach, była reżimem powszechnej partycypacji obywateli w życiu publicznym. System instytucji demokratycznych umożliwiał Ateńczykom udział we władzy na różnych szczeblach. Ustrój był otwarty na każdego obywatela. W demokra-

<sup>23</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 25–33.

<sup>24</sup> E. ZIELIŃSKI: *Nauka o państwie i polityce*. Elipsa, Warszawa 1999, s. 40.

cji greckiej system instytucji ulegał pewnym zmianom, ale w ogólnym założeniu sprowadzał się do istnienia Zgromadzenia Ludowego, które było źródłem władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W Zgromadzeniu mógł uczestniczyć każdy obywatel, ale obrady rozpoczynały się dopiero po zebraniu co najmniej 6 tys. Ateńczyków. Oprócz tego istniała Rada Pięciuset, która była podporządkowana Zgromadzeniu i składała się z 500 mężczyzn. Musieli ukończyć 30 rok życia i byli wyłaniani w drodze losowania. Każda z jednostek terytorialnego podziału Aten, czyli fyla, miała prawo zgłaszać po 50 członków do Rady. Jej zadanie polegało na wykonywaniu prawa uchwalonego przez Zgromadzenie i przygotowywanie porządku obrad Zgromadzenia. Poza tymi dwoma instytucjami występowały także inne urzędy, jak sądy, archonci, stratedzy, prytani. Urzędy były zazwyczaj sprawowane przez okres roku. W tak ukształtowanym porządku politycznym lud posiadał pełnię władzy<sup>25</sup>. W związku z tym Robert Dahl stwierdza, że grecki porządek demokratyczny opierał się na następujących założeniach: interesy człowieka i ogółu muszą dzielić tę samą ideę dobra wspólnego, lud ma charakter jednorodnej społeczności, która występuje na względnie niedużym terytorium, ludzie biorą udział w bezpośrednim sprawowaniu władzy na różnych szczeblach, a *polis* jest samowystarczalne<sup>26</sup>.

Jednakże to nie greckie rozumienie *dēmos* i jego prawa do udziału we władzy stało się podstawą, do której odwoływano się przy tworzeniu nowożytnego pojęcia suwerenności ludu. A to pojęcie z kolei wyznacza genezę wywodzenia prawa współczesnych społeczeństw do rządzenia i stanowienia prawa w swoim imieniu. Jak wskazuje Giovanni Sartori, pojęcie greckiego *dēmos* jest wieloznaczne. W Atenach w V w. p.n.e. *dēmos* oznaczał społeczność zebraną w Zgromadzeniu Ludowym i w ten sposób przybierał postać ciała, gdy uczestniczyli w nim wszyscy obywatele lub większość zakwalifikowanych do uczestnictwa w życiu publicznym. *Dēmos* mógł przybrać też zwyrodniałą postać tzw. motłochu. Nowożytne koncepcje ludu odwołują się jednak do tradycji rzymskich. Łacińskie rozumienie ludu odnosimy do *populus*, co oznaczało jedność. W takim też rozumieniu przedostało się do języków włoskiego, francuskiego i niemieckiego. Na tym gruncie ów rzeczownik zbiorowy oznacza społeczność, w której panuje niepodzielna wola powszechna. To holistyczne rozumienie ludu nie zakładało podziału na poszczególne jednostki, ale uwzględniało jedno, nierozzerwalne ciało zbiorowe<sup>27</sup>. Rozwój koncepcji suwerenności ludu możemy odnieść do dwóch nurtów. Pierwszy wiąże się z myślą republikańską (Marsyliusz z Padwy, Niccolò Machiavelli, Jean Jacques Rousseau), a drugi z nurtem, który określimy liberalnym (Tomasz Hobbes, John Locke, Monteskiusz).

<sup>25</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 22; M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 57–61.

<sup>26</sup> R. DAHL: *Demokracja...*, s. 30–33.

<sup>27</sup> G. SARTORI: *Teoria demokracji*. Przeł. P. AMSTERDAMSKI, D. GRINBERG. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 38 i 40.



Dwaj pierwsi reprezentanci nurtu republikańskiego, Marsyliusz z Padwy i N. Machiavelli, żyli i tworzyli w czasach, kiedy pogląd na temat szerokiego udziału ludzi w życiu publicznym był dla nich czymś oczywistym i koniecznym dla prawidłowego funkcjonowania wspólnoty politycznej. Oczywiście Marsyliusz z Padwy, żyjący w XIII i XIV wieku, tworzył dopiero podstawy doktryny suwerenności ludu, podczas gdy N. Machiavelli (XV i XVI wiek) żył w czasach rozkwitu idei republikańskiej. Włoski humanizm zakładał, że lud może w suwerenny sposób stanowić prawo. Wraz z doktryną suwerenności ludu głoszono także ograniczenie władcy w swoich poczynaniach i zdolność obywatela do bronięcia swoich racji<sup>28</sup>.

Marsyliusz z Padwy uważał, że władza powinna należeć do ludu lub jego znamienitszej części. Ale jednocześnie dodawał, że suwerenność ludu w uchwalaniu praw nie ma odnosić się do tego, że wszyscy będą uczestniczyć w rządzeniu, a jedynie wybierani urzędnicy. Urzędnikiem mógł zostać każdy obywatel. Rolą władców było przestrzeganie prawa, a w swoim działaniu byli ograniczeni do posiadania statusu pierwszego ustawodawcy i delegata praw należących do ludu. Lud składał się z obywateli, którzy mieli aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym<sup>29</sup>. W tej pierwszej doktrynie suwerenności ludu władza ma charakter nieograniczony, jednorodny, niekontrolowany. Poglądy Marsyliusza z Padwy opierały się na założeniu, że obywatele jako zbiorowość wiedzą lepiej, czego chcą, niż poszczególne jednostki, a także że chętniej podporządkowują się prawom, które sami uchwalają<sup>30</sup>. W świecie średniowiecza, ale i później, panowało przekonanie, że to Kościół, a z jego woli monarcha, jest źródłem praw, lud zaś jest zobowiązany do podporządkowania się decyzjom religijnym i tym, które płyną z woli władcy. Dlatego koncepcja Marsyliusza z Padwy była rewolucyjna. Z kolei Niccolò Machiavelli wydawał się rozdarty między dwiema wizjami. Z jednej strony uznawał wolny i samorządny lud za zdolny do podejmowania decyzji w swoim imieniu, ale z drugiej strony zauważał w nim cechy lenistwa i samolubności, co prowadziło go do uznania znaczenia władcy w kierowaniu ludem. Jeżeli lud nie był w stanie się zmobilizować do działań wspólnotowych, wówczas proponował przeniesienie suwerenności na potężnego władcę, który byłby zdolny do tworzenia i obrony prawa<sup>31</sup>.

Kolejny etap rozwoju myśli nad suwerennością ludu wyznaczyła koncepcja J.J. Rousseau. Wyrażenie swoich poglądów w odniesieniu do pojęcia suwerenności ludu zaczyna od stwierdzenia, że w stanie natury ludzie byli sobie równi. Jednak ze względu na negatywne czynniki, jak egoizm ludzki czy katastrofy ży-

<sup>28</sup> D. PIETRZYK-REEVES: *Wolność i ład republiki: włoscy humaniści i znaczenie tradycji republikańskiej*. „Politeja” 2001, nr 2(14), s. 251.

<sup>29</sup> MARSYLIUSZ Z PADWY: *Obrońca...*, s. 48–65.

<sup>30</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 73.

<sup>31</sup> N. MACHIAVELLI: *Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem historii Rzymu Liwiusza*. Przeł. K. ŻABOKLICKI. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 90–92.

wiołowe, doszło do zaniku owego stanu pierwotnego. Aby przetrwać i rozwinąć swój potencjał, ludzie powinni stworzyć system współpracy, w którym pojawi się organizm stanowiący i egzekwujący prawo. Powstanie takiego stanu ma poprzedzić zawarcie umowy społecznej, w której każdy zrezygnuje z nieograniczonej wolności w celu stworzenia zrzeszenia chroniącego każdego członka wspólnoty. Filozof ten uważał, że suwerenność, która pochodzi od ludu, powinna zostać w jego rękach, co oznacza, że obywatel słuchałby tylko siebie, tworząc prawo, i w ten sposób byłby nadal równy innym. Obywatele tworzą wolę powszechną, która nie zawsze może być jednolita. Taką cechą będzie miała wyłącznie w momencie tworzenia ludu, czyli podczas zawierania umowy społecznej. Wola powszechna opiera się na dobrze wspólnym. W celu zrozumienia owego dobra lud tworzy zgromadzenie ustawodawcze. Z woli zgromadzenia mianowani są pozostali urzędnicy, którzy mają sprawować władzę wykonawczą i wypełniać wolę powszechną<sup>32</sup>.

Początek tradycji liberalnej wiąże się z twórczością Johna Locke'a, jednakże pewnych oznak, które odnalazły swoje miejsce w liberalizmie, możemy doszukać się u Tomasza Hobbesa. W hobbesowskim stanie natury każdy z każdym toczył walkę o przetrwanie. Ludzie słuchali wyłącznie siebie. Ta egoistyczna rzeczywistość przyczyniła się wyłącznie do pogorszenia kondycji istoty ludzkiej. Dlatego też w imię bezpieczeństwa i spokoju ludzie powinni zawrzeć porozumienie i z własnej woli zrzec się prawa samorządzenia na rzecz jednej władzy, która będzie im przewodzić. Taka władza sprawowana przez suwerena cechuje się tym, że jest nieograniczona w czasie i niepodzielna. W interesującym nas aspekcie nie jest istotne to, że suwerenem staje się państwo, które może przejawiać się we wszechobecnej władzy, ale to, że T. Hobbes opowiada się za rządem opartym na porozumieniu ludzkim i odrzuca koncepcję boskiego pochodzenia władzy. W jego koncepcji tylko lud może nadać suwerenowi prawo do rządzenia nim<sup>33</sup>.

Dla J. Locke'a najważniejszą wartością były indywidualne prawa człowieka, który dzięki nim może swobodnie rozporządzać swoimi dobrami i samym sobą. Prawa te mają charakter niezależny od państwa, są w stosunku do niego pierwotne i naturalne. Tak funkcjonujący człowiek jest wolny i równy z innymi, a w swoich poczynaniach powinien szanować prawa innych. Niestety taka sytuacja zostaje zaburzona egoizmem, dlatego też ludzie muszą się porozumieć i zawrzeć umowę społeczną, dzięki której tworzy się społeczeństwo obywatelskie. Społeczeństwo przekazuje władzę rządowi po to, żeby ten stanowił i egzekwował prawo. Władza jest tak długo suwerenna, jak długo ma przyzwolenie ludzi i ostatecznie pozostaje w ich rękach. Władza przekazana przez lud gwarantuje prawa i swobody obywatelskie<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Szerzej w: J.J. ROUSSEAU: *Umowa społeczna*. Przeł. A. PERETIATKOWICZ. Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002.

<sup>33</sup> Szerzej w: T. HOBBS: *Lewiatan, czyli materia...*, s. 151–152.

<sup>34</sup> J. LOCKE: *Dwa traktaty...*, s. 228–232, 251, 266.

Monteskiusz uważał, że ludzie nie mają takich samych predyspozycji do udziału w życiu publicznym. Stwierdzał, że udział w tworzeniu prawa powinien być uzależniony od pozycji, jaką jednostka zajmuje w społeczeństwie, to znaczy od posiadanego majątku, urodzenia i piastowanych funkcji. Jeżeli idzie o pojęcie ludu, to mimo że odnosił się z podziwem do starożytnej demokracji i republik włoskich, zdawał sobie sprawę, że ze względu na terytorialne rozmiary państw Europy odtworzenie realiów sprzed wieków jest niemożliwe. Dlatego rozwinął koncepcję rządów przedstawicielskich. Zauważał różnorodne interesy grup w strukturze społecznej, stąd też lud u Monteskiusza jest niejednorodny. Celem rządów, które mają skupiać przedstawicieli różnych grup, ma być harmonizowanie interesów<sup>35</sup>.

Problem ludu i jego możliwości bezpośredniego rządzenia przedstawiony w powyższych rozważaniach napotkał poważną przeszkodę. Pojawiła się ona potencjalnie już po upadku greckich miast-państw i przekształceniu republiki rzymskiej w imperium, a także wiele wieków później podczas narodzin i rozwoju państw nowożytnej Europy. Duża liczba ludzi zamieszkująca nowożytne państwa uniemożliwiała zastosowanie demokracji bezpośredniej znanej ze starożytności. Również rozmiary terytorialne państw należy uznać za niesprzyjające. Dlatego też udział ogółu obywateli w rządzeniu ze względów technicznych nie był możliwy. Rozwiązaniem tej sytuacji stało się zjawisko przedstawicielstwa, które zostanie szerzej omówione w następnym podrozdziale.

Wracając do pojęcia ludu, należy stwierdzić, że współcześnie jest ono tworem abstrakcyjnym. Nie postrzega się ludu jako organicznej całości. Dzisiejsze społeczeństwo charakteryzują z jednej strony masowość, z drugiej indywidualizm. Samotny, wyalienowany lud nie tworzy całości, składa się ze zatomizowanych jednostek, które realizując swój partykularny interes, nie są zdolne do uznania zasady dobra ogólnego za ideę prowadzącą przez całe życie. Prezentowany pogląd nawiązuje do współczesnych koncepcji liberalnych nadających większe znaczenie jednostce niż kolektywowi. Podejście komunitarne jest odmienne, zauważa w grupie większą wartość niż posiada sama jednostka. To grupa ze swoim dobrem ogólnym przeważa nad jednostką<sup>36</sup>. Jeżeli nawet przyjmemy założenie, że w pewnych sytuacjach faktycznie mamy do czynienia z uznaniem jakiegoś rozwiązania za powszechnie akceptowane przez ogół społeczeństwa, to nie możemy uznać, że we wszystkich sprawach będzie ono istniało. Lud nie jest i nie może być jednorodny.

---

<sup>35</sup> MONTESKIUSZ: *O duchu praw...*, s. 152 i n.

<sup>36</sup> A. GAWKOWSKA: *Biorąc wspólnotę poważnie? Komunitarystyczne krytyki liberalizmu*. Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. 138; A. GAWKOWSKA: *Filozofia lokalności. Wybrane argumenty teorii komunitarystycznych*. W: *Lokalne społeczności obywatelskie*. Red. J. KURCZEWSKI. Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 2003, s. 12 i n.

Drugim określeniem, które powinniśmy rozważyć podczas wyjaśniania pojęcia demokracji, jest władza. We wcześniejszych zagadnieniach odnosiliśmy się do ludu, jego zakresu i suwerenności. Szczególnie problem suwerenności ludu przybliżył nas do zagadnienia władzy. Wcześniej zaznaczono, że w rozwijanych przez różnych myślicieli koncepcjach źródeł władzy należy szukać w woli ludu. Wart podkreślenia jest fakt, że żaden z wymienianych myślicieli nie był zwolennikiem demokracji, a już na pewno nie w formie, jaką znamy obecnie.

W bardzo bogatej literaturze na temat władzy istnieje wiele typów definicji, stanowisk, teorii. Celem poniższego wywodu jest ukazanie tej kwestii w odniesieniu do rozważanego zagadnienia, jakim jest demokracja, i z tego względu uwaga na władzy skupiona zostanie wyłącznie na kilku wybranych aspektach. Powinniśmy zacząć od tego, że władza jest zjawiskiem występującym we wszystkich typach społeczeństw niezależnie od terytorium i czasu. Przy definiowaniu tego zagadnienia uwzględnia się następujące elementy: istnienie co najmniej dwóch partnerów stosunku władczego, rozkaz sprawującego władzę, normy społeczne określające, co mają robić rozkazodawca i jednostka winna posłuchu, zachowanie podwładnego zgodne z wydanym rozkazem. Ze względu na akcentowanie jednego z elementów definicyjnych wyróżnia się sześć odmiennych typów definicyjnych władzy: behawioralne, teleologiczne, instrumentalne, strukturalne, influencyjne i konfliktowe<sup>37</sup>. Władza może być rozważana jako zjawisko podmiotowe, gdy interesuje nas podmiot wydający rozkazy, i przedmiotowe, kiedy władza rozpatrywana jest jako obiekt czyjegoś posiadania. Wśród teorii odnoszących się do władzy Grzegorz L. Seidler wymienia trzy podstawowe: realistyczne, juryczno-formalne i idealistyczne. W pierwszych uwaga skupiona jest na rzeczywistych relacjach między rządzącym a rządzone, w juryczno-formalnych – na prawie i jego przestrzeganiu przez społeczeństwo i przywódców, a w trzech – na ideach i wartościach<sup>38</sup>.

Władza może istnieć, kiedy jest uznawana przez społeczeństwo. Uzasadnienie sprawowania władzy należy do kluczowych zagadnień podejmowanych przez nauki społeczne, przede wszystkim przez politologię i socjologię. Niemiecki uczony Max Weber na przełomie XIX i XX wieku przedstawił nowatorską jak na owe czasy koncepcję panowania i jego legitymizacji. Wskazał, że panowanie może być legitymizowane: a) tradycyjnie, co oznacza, że istnieje powszechne przekonanie, że sprawowanie władzy jest uświęcone przez tradycję, często też przez religię; b) charyzmatycznie, kiedy opiera się na przekonaniu o wyjątkowych cechach przywódcy; c) legalnie, gdy podstawa prawna jest racjonalna

<sup>37</sup> Szerzej w: K. CEBUL, R. ZENDEROWSKI: *Wstęp do nauki o polityce, państwie i prawie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006, s. 81–84.

<sup>38</sup> G.L. SEIDLER: *O istocie i akceptacji władzy państwowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995, s. 19.

i wpływa na bezosobowe sprawowanie władzy<sup>39</sup>. Wyróżnione przez M. Webera rodzaje panowania mają charakter idealny i rzadko występują w wyznaczonej postaci<sup>40</sup>.

Współcześnie możemy powiedzieć, że legitymizacja może przybierać formę normatywną i społeczną<sup>41</sup>. W legitymizacji normatywnej opierającej się na uznaniu władzy na podstawie przepisów prawnych wyróżniamy legitymizację objęcia władzy i jej sprawowania. W legitymizacji społecznej wyróżniamy jej trzy przejawy, tzn. ideologiczny, strukturalny i personalny. Legitymizacja ideologiczna wyraża się w zgodności celów i wartości wyznawanych przez społeczeństwo z tymi, jakie przyświecają rządzącym. Legitymizacja strukturalna wiąże się z przekonaniem o prawomocnym charakterze norm i struktur reżimu. W legitymizacji personalnej chodzi o pozytywny stosunek społeczeństwa do osób, które zajmują najwyższe pozycje władcze<sup>42</sup>.

Związek władzy z demokratycznymi rozwiązaniami powinniśmy rozważyć w odniesieniu do idei podziału władzy. W swojej rozwiniętej wersji wywodzi się od Johna Locke'a, a w wersji nam znanej od Monteskiusza. Ci dwaj filozofowie czerpali źródło inspiracji swoich myśli z przykładu angielskiego systemu politycznego, przy czym dla Johna Locke'a był to wiek XVII, a dla Monteskiusza XVIII. Ich idee stanowiły przeciwwagę dla władzy o zapędach autorytarnych. John Locke, dokonując przeniesienia suwerenności władzy na obywateli, wskazał, że powinna być ona podzielona na wykonawczą, ustawodawczą i federatywną. Władzę wykonawczą miał sprawować monarcha, a ustawodawczą – parlament. Władza federatywna dotyczyła zabezpieczenia państwa przed chaosem wewnętrznym i możliwością najazdu ze strony obcych państw. Monteskiusz dokonał podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską. Ten trójpodział jest obecnie jednym z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawa<sup>43</sup>. Władza wykonawcza spoczywała w rękach monarchy, który miał realizować spójną politykę państwową opartą na prawie uchwalanym przez zgromadzenie. Mógł także wetować ustawy, które uznał za ingerujące w jego kompetencje. Zgromadzenie uchwalało prawo, miało też możliwość kontroli i ograniczania działań monarchy, np. przez uchwalanie podatków, nadzór nad działaniami armii, uchwalanie rocznego budżetu. Parlament składał się z dwóch

<sup>39</sup> J. KUCIŃSKI: *Nauka o państwie i prawie*. Almamer, Warszawa 2008, s. 62–63.

<sup>40</sup> Szerzej w: M. WEBER: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Przeł. D. LACHOWSKA. PWN, Warszawa 2002, s. 181–205.

<sup>41</sup> Szerzej w: T. KUBIN: *Legitymizacja systemu politycznego Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 42.

<sup>42</sup> Por. W. SOKÓŁ: *Legitymizacja systemów politycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 28.

<sup>43</sup> B. PODSIADŁO: *Zasada podziału władz jako źródło współczesnego państwa W: Władza polityczna. Koncepcje i ujęcia zjawiska*. Red. S. WRÓBEL. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1997, s. 44 i 51.

izb: w jednej zasiadała arystokracja, w drugiej gmin. Izba gmin miała prawo inicjatywy ustawodawczej, a arystokracja prawo odrzucania aktów ustawodawczych. Sądownictwo powinno być odrębnym ciałem, którego niezawisłość miało chronić prawodawstwo<sup>44</sup>.

Idea podziału władzy zapewniała obywatelowi ochronę przed nadmierną ingerencją władzy w jego życie i gwarantowała wolność. Uzupełniając ten wątek, możemy dopowiedzieć, że na gruncie europejskim trójpodział władzy opiera się na zasadzie podziału i równowagi, w której jedna władza powściąga drugą w potencjalnych działaniach autorytarnych. W Stanach Zjednoczonych Ameryki idea przejawia się w postaci równowagi i hamowania, gdzie pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą istnieje możliwość wzajemnego blokowania swoich działań ze względu na uniezależnienie się egzekutywy od ciała legistycznego<sup>45</sup>.

Próba wyjaśnienia pojęcia demokracji jako reżimu występującego współcześnie wskazuje, że znaczeniowo odbiega ono od genetycznych podstaw znanych w świecie starożytnej Hellady. Rozwój dwóch terminów zawartych w słowie *demokracja* – *dēmos* i *krátos* – prowadzi nas do stwierdzenia, że demokracja pod względem terminologicznym podlegała wielu przeobrażeniom na przestrzeni dziejów. Przez wieki była oceniana negatywnie, jednakże postępowi myśliciele, próbując przeciwstawić się autorytarnym rządóm monarchów, tworzyli koncepcje, które coraz bardziej przybliżały formy projektowanych ustrojów do demokracji. Obecnie jest ona konglomeratem wielu koncepcji, które pojawiały się w określonych momentach historycznych. Należy zgodzić się z Andrzejem Antoszewskim, który wskazuje na dynamiczny charakter rozwoju definicji demokracji związany z dodawaniem do niej nowych, nieznanych wcześniej atrybutów. Co więcej, wydaje się, że ten proces nie jest jeszcze skończony<sup>46</sup>.

## 1.2. Elementarne komponenty demokracji: wolność, równość, większość

Pogląd, że wolność i równość stanowią najistotniejsze komponenty współczesnej demokracji liberalnej, jest powszechnie akceptowany. Prawdziwie wydaje się stwierdzenie Władysława J. Stankiewicza, który zauważa, że we współczesnych demokracjach opartych na konstytucjach i rozbudowanym prawodawstwie zarówno wolność, jak i równość stały się normami prawnymi,

<sup>44</sup> MONTESKIUSZ: *O duchu praw...*, s. 148–157.

<sup>45</sup> Powinniśmy zwrócić uwagę na to, że jeżeli dochodzi do nadmiernej separacji jednej z trzech władz, to wzrasta prawdopodobieństwo pojawienia się jej przewagi dysfunkcyjnej dla systemu politycznego.

<sup>46</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Współczesne teorie demokracji*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 48.

które przyjęły strukturę pojęciową współgrającą z występującymi normami społecznymi. Przestały być zbiorem prywatnych wartości i kwestii. Władysław J. Stankiewicz jako zwolennik antyrelatywizmu uważa jednak, że na wolność i równość powinniśmy patrzeć w szerszym ujęciu, niezależnym od aktualnego kontekstu i sytuacji<sup>47</sup>. We współczesnych demokracjach pośrednich zarówno wolność, jak i równość są realizowane dzięki zastosowaniu zasady większości. Jej istnienie nie przekreśla idei wolności i równości, ale umożliwia ich wprowadzanie w życie.

### 1.2.1. Wolność

Obecnie wolność wydaje się nieodłącznym elementem składowym demokracji, ale nie jest to prawda. Geneza tego reżimu wskazuje, że wolność człowieka nie była istotą funkcjonowania demokracji. Starożytne greckie *polis* z Atenami na czele posiadały liczne grono niewolników, poza tym prawo wolnego i nieskrępowanego udziału w życiu publicznym nie przysługiwało części dorosłej grupy ludzi: kobietom i cudzoziemcom. Chociaż i kobiety, i cudzoziemcy cieszyli się wolnością, to była ona skrepowana i niepełna. Ten problem wynikał z faktu, że starożytni Grecy nie znali pojęcia wolności jednostki w takim znaczeniu, jakie my znamy obecnie. W ówczesnej rzeczywistości nie funkcjonowało podejście indywidualistyczne, w którym mielibyśmy do czynienia z poszanowaniem prawa jednostki jako osoby. Grecy nie odróżniali sfery prywatnej od publicznej. Dla Greków człowiek i obywatel stanowił jedność. Status i pozycja jednostki wynikały z funkcjonowania we wspólnocie, życie obywatela było uzależnione od grupy, co powodowało niepewność. Istota ludzka była zredukowana do bycia obywatelem, a prawa jej przynależne obowiązywały tylko w rodzinnym *polis*. W innych *polis* jednostka nie miała już praw obywatelskich. W związku z tym obywatel żył dla państwa. Ciekawe jest jednak to, w jaki sposób wolność występującą w demokracji widział jej krytyk, czyli Arystoteles. W *Polityce* twierdzi, że „założeniem ustroju demokratycznego jest wolność, [...] jedną cechą wolności jest to, że się na przemian słucha, to rozkazuje”<sup>48</sup>. To założenie jest bliskie współczesnemu wyjaśnieniu wolności politycznej występującej w procedurach demokratycznych, które zakłada, że jesteśmy wolni, gdyż mamy prawo do stanowienia prawa, któremu następnie podlegamy. Maria Marczevska-Rytko zauważa podobieństwo, stwierdzając, że wolność, która legła u podstaw funkcjonowania ateńskiego zgromadzenia, przejawiała się w możliwości życia według własnych

<sup>47</sup> W.J. STANKIEWICZ: *Demokracja w teorii i praktyce*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2010, s. 22–24.

<sup>48</sup> ARYSTOTELES: *Polityka*. Przeł. L. PIOTROWICZ. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1953, s. 171.

upodobań i swobodnego wyboru, ale w granicach prawa<sup>49</sup>. Wkład tradycji rzymskiej w rozwój pojęcia wolności wiązał się z jego utrzymaniem jako zasady politycznej, ale w znacznie rozbudowanym systemie prawa. Ochrona prawna wolności gwarantowała nienaruszalność obywatela rzymskiego niezależnie od miejsca, w którym przebywał.

Średniowieczna Europa była pod wpływem myśli chrześcijańskiej. Aż do czasów św. Tomasza z Akwinu to poglądy św. Augustyna kreowały decydujący nurt myśli politycznej i społecznej. Podporządkowywał on ziemskie życie jednostki woli Boga, którą reprezentował monarcha. Tomizm dokonał pewnej zmiany, ale jednocześnie utrzymał hierarchiczny porządek społeczny, co ograniczało wolność człowieka i przypisywało mu raz na zawsze miejsce w strukturze społeczno-politycznej. W późniejszym okresie związanym z rozwojem renesansowych republik włoskich koncepcja wolności podkreślała prymat wolności zbiorowości nad jednostką i w ten sposób nawiązywała do tradycji starożytnych. Tak rozumiał wolność m.in. Marsyliusz z Padwy. Wolność wyrażała się w odpowiedzialności polityków przed wspólnotą, która miało prawo dążenia do realizacji własnych celów i chronić ją od dyktatorskich zapędów przywódców. Dlatego też ta wolność była wolnością od ingerencji władzy. W tradycji republikańskiej wolność wiązała się z istnieniem wolnego państwa, które było niezależne od innych państw, dzięki czemu mogło kierować się wolą wspólnoty. Te dwa znaczenia wolności były ze sobą ściśle związane, to znaczy: wolność od ingerencji władcy oraz od ingerencji obcego państwa. Jedynie w tych warunkach obywatel cieszył się wolnością osobistą. Idąc dalej, wolność ciała politycznego była podobna do wolności obywatela. Ciało polityczne było wolne, kiedy mogło działać według własnej woli, a wola owa była wolą powszechną samorządnych obywateli. Podtrzymanie wolności opierało się na aktywnym uczestnictwie obywateli w życiu publicznym. Kiedy tego brakowało, następowała degeneracja ładu politycznego prowadząca ostatecznie do utraty wolności wspólnoty i obywateli<sup>50</sup>. Na tym tle ciekawie prezentują się poglądy Niccolò Machiavelliego, który uważał, że wolność w pierwszej kolejności należy się wspólnocie. To ona umożliwia obywatelowi korzystanie z wolności osobistej. Jeżeli jednak rozwój wspólnoty i obywatela jest niemożliwy, bo nie wynika z aktywnego uczestnictwa we wspólnocie, to wówczas powinien go zapewnić sprawny władca. N. Machiavelli twierdził, że w tych warunkach wolność wspólnoty nadal występuje, bo dzięki działaniom władcy może się ona rozwijać<sup>51</sup>.

W XVII wieku w trakcie rewolucji angielskiej idea wolności stała się jednym z ważniejszych haseł. Luźne stronnictwo zwane równaczami (lewellerami), które funkcjonowało w latach 1647–1649, domagało się obalenia monarchii i przeka-

<sup>49</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 59.

<sup>50</sup> D. PIETRZYK-REEVES: *Wolność i ład republiki...*, s. 243, 244, 252, 256.

<sup>51</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 44 i 54–55.



zania władzy Izbie Gmin. W związku z tym stanowiskiem żądano wprowadzenia szeregu wolności do życia publicznego, jak wolność polityczna, gospodarcza, wyznania. Koncepcje lewellerów obejmowały wyłącznie grupy lepiej urodzonych i mieszczan. Dlatego też społeczność wiejska postanowiła stworzyć stronnictwo kopaczy (*diggerzy*). Ta grupa opierająca się na warstwie chłopskiej postulowała równy rozdział ziemi, a także przyznanie chłopom praw i wolności. Ich poglądy były znacznie bardziej rewolucyjne niż prezentowane przez lewellerów<sup>52</sup>.

Jean Jacques Rousseau uznawał wyższość prawa ponad jednostką. Człowiek stawał się wolny, gdy był posłuszny prawom, a nie ludziom. Rousseau twierdził, że zakres prawodawstwa powinien być jak najmniejszy, gdyż jego nadmiar doprowadził Ateny do upadku. W starożytnych *polis* prawo uchwalane było pod wpływem emocji i w związku z tym przeczyło samo sobie, aż w końcu niemożliwe było stosowanie się do niego. U J.J. Rousseau lud nie jest twórcą praw, a jedynie jego strażnikiem. Filozof określa ustawodawcę jako nadzwyczajnego człowieka w państwie, kogoś, kto może jak bogowie nadać rasie ludzkiej prawa. Lud akceptuje prawa ze względu na ich treść i trwałość, ponieważ są zgodne z jego wolą powszechną. Wola powszechna ma charakter zbiorowy, a nie indywidualnie zsumowany. Tu widać kontynuację tradycji starożytnej, która także nie godziła się na podejście indywidualistyczne. Rousseau łączył wolność jednostek z wolą powszechną wszystkich ludzi. Legalistyczne ujęcie wolności tego filozofa wyrażało jego pragnienie niezmienności prawa<sup>53</sup>.

Stanisław Filipowicz zauważa, że w XVII i XVIII wieku nastąpiło powiązanie wolności z racjonalną koniecznością, czyli dokonywaniem wyboru zgodnego z rozumem. Wpłynęło to na uznanie wolności za element dopasowany do rządów prawa wynikających z racjonalnych, a nie emocjonalnych przesłanek. W takich warunkach jednostka, która w sposób racjonalny wybiera sposób postępowania, staje się wolna<sup>54</sup>.

Źródeł wolności występującej we współczesnej demokracji powinniśmy szukać w jej połączeniu się z liberalizmem. Jednakże związek liberalnej wolności jednostki z demokratyczną zasadą równości ludu rodził się w drodze długiej ewolucji liberalizmu i stopniowej akceptacji demokracji jako reżimu politycznego przez liberałów. Dzisiaj wolność jest elementem nieodłącznym demokracji liberalnej, ale – jak wskazuje Giovanni Sartori – nie jest już komponentem koniecznym demokracji jako takiej<sup>55</sup>. Ojciec liberalizmu, John Locke, podkreślał, że w stanie natury jednostki żyły w zupełnej wolności, która nie oznaczała niczym nieograniczonego zachowania. Zakres tej wolności wyznaczały zasady

<sup>52</sup> Szerzej w: G. WINSTALNEY: *Program ustroju wolności, czyli prawowita wolność przywrócona*. Przeł. S. HELSZTYŃSKI. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1959.

<sup>53</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 380–386 i 406.

<sup>54</sup> S. FILIPOWICZ: *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007, s. 118.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 450.

moralne nadane przez Boga, jak to, że nie wolno sobie odbierać życia, należy się wzajemnie chronić i nie wolno naruszać wolności innych ludzi<sup>56</sup>. Ale w stanie natury wiążącym się z zupełną wolnością nie było prawa zdolnego zabezpieczać całkowicie ludzkiej wolności. Dlatego też ludzie porozumieli się i przekazali władzę rządowi, który miał stworzyć minimum ochrony dla ludzi. Warunki stawiane przez rząd powinny umożliwić osiągnięcie prywatnych celów jednostek. Zadaniem rządu stało się gwarantowanie wolności jednostek. John Locke wprowadza wolność człowieka z pojęcia własności, ale tę własność rozumiał szerzej, niż my ją odbieramy współcześnie. Własność dla J. Locke'a ma charakter pierwotny i wyraża się w prawie do życia, majątku i wolności<sup>57</sup>.

Liberałowie uważali, że jednostka i jej prawa wolnościowe są najwyższą wartością, mają charakter pierwotny i wynikają z praw natury. Jednocześnie traktowali demokrację jako formę państwa, w której panują niskie instynkty. Są one związane z dążeniem człowieka do zaspokojenia własnych potrzeb i zwiększania zadowolenia przy jednoczesnym minimalizowaniu cierpienia. Interesy ludzi konkurują ze sobą, dlatego państwo ma przede wszystkim gwarantować bezpieczeństwo. Benjamin Constant twierdził, że wolność wyraża się w tym, że człowiek podlega tylko prawom. Podobne stanowisko prezentowali Jeremy Bentham i James Mill. Według nich wolność jednostki powinna być chroniona przed rządem i zakusami rządzących ograniczającymi swobody obywatelskie. Społeczeństwo miało być w wielu sprawach pozostawione same sobie i w ten sposób było wolne. Ci liberałowie postrzegali wolność w znaczeniu negatywnym, czyli od wszechwładzy aparatu państwowego<sup>58</sup>. To stanowisko podzielał także John Stuart Mill. Według niego jednostka może korzystać z wolności wtedy, gdy ograniczony zostaje wpływ państwa na jej życie. Tym więcej ma wolności, im mniej w jej życie ingeruje władza. Ale także szerokie elity polityczne, gospodarcze oraz nieprzebrane żądania nowych klas społecznych mogą zagrozić wolności<sup>59</sup>. J.S. Mill dokładnie wyjaśnił, co powinno rozumieć się pod pojęciem wolności. Zaliczył tu m.in. wolność myśli, uczuć, dyskusji, publikacji, gustów, dążeń, stowarzyszeń<sup>60</sup>. Wskazał też na zakres wolności, która nie może przeszkadzać innym w celu osiągnięcia przez nich swoich celów. Jednocześnie pozostawał zgodny z koncepcjami wypracowanymi przed nim, a mówiącymi, że drogę do wolności otwiera uczestnictwo w życiu politycznym. Ten udział opiera się na przestrzeganiu granic wolności. Według Milla wolność pozwala człowiekowi się doskonalić, a wolność debaty i myśli pozytywnie wpływają na rozwój wspólnoty<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> J. LOCKE: *Dwa traktaty...*, s. 165–166.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 222 i 251.

<sup>58</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 74–76, 78.

<sup>59</sup> J.S. MILL: *Utylitaryzm. O wolności...*, s. 129.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 133.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 136.

W powyższych rozważaniach na temat wolności zarysowują się nam następujące konkluzje. Starożytne, republikańskie rozumienie wolności, a także to prezentowane przez J.J. Rousseau i późniejszych teoretyków, którzy m.in. rozwijali zagadnienia socjalizmu, zawężyła ją do płaszczyzny politycznego uczestnictwa w życiu publicznym. Wolność była cnotą społeczną, która pozwalała na rozwój wspólnoty. Możemy powiedzieć, że była to wolność do partycypacji w podejmowaniu decyzji. Myśl liberalna zaprezentowała odmienne podejście i nawiązywała do znanych w świecie starogermańskim myśli. Była to koncepcja wolności od władzy, od państwa, od ingerencji sił rządzących, do zachowania prywatności. Dzięki temu pojęcie wolności wyszło poza krąg polityczny i poszerzyło zakres swobód indywidualnych. Tak też wolność jest rozumiana we współczesnych państwach demokratycznych.

Obserwator demokracji życia XIX-wiecznego społeczeństwa amerykańskiego Alexis de Tocqueville w dziele *O demokracji w Ameryce* zawarł obawę przed rozwojem praw wyborczych i ich rozszerzaniem na coraz to nowe grupy społeczne. Uważał, że nie ma możliwości, aby wszyscy ludzie byli równi pod względem intelektualnego oglądu rzeczywistości. Jednocześnie w demokracji wola większości zyskuje charakter omnipotencji. Wiąże się to z uznaniem, że wiara w opinię masową przyjmuje charakter bezgranicznej aprecjacji woli ludu, który przecież może być nierozsądny. Ten proces, który ujednocila ludzi, zagraża jednocześnie wolności politycznej i indywidualnej niezależności<sup>62</sup>. W XX-wiecznych koncepcjach Roberta Michelsa, Vilfredo Parteo i Gaetano Mosciego wolność obywatela w demokracji była ograniczona przez działalność elit politycznych. Równie sceptyczny co do możliwości umiejętnego wykorzystania przez człowieka wolności w demokracji był ekonomista i myśliciel społeczny Joseph Schumpeter, który tworzył w pierwszej połowie XX wieku. Tak jak XIX-wieczni liberałowie uważał, że w życiu publicznym istotna jest konkurencja. W demokracji współzawodniczą ze sobą stronnictwa w celu uzyskania głosów wyborców. Obywatel jest jednak zagubiony w tym świecie i nie jest w stanie racjonalnie podejmować decyzji, dlatego staje się narzędziem w rękach partii politycznych.

Kwestia wartości demokratycznych stanowiła punkt rozważań także dla innego naukowca. Był nim Hans Kelsen, filozof prawa, zwolennik normatywizmu. Uważał, że z natury rzeczy wolność sprzeciwia się funkcjonowaniu w systemie społecznym, przy czym jest to wolność pierwotna występująca w stanie natury. Jeżeli umożliwi się jednostce podleganie własnej woli we wspólnocie, to wolność pozostaje przy niej, ale przybiera formę wolności politycznej. W demokracji jednostka uczestnicząca w życiu publicznym może brać udział w głosowaniach i w ten sposób zachowuje wolność polityczną. Podejmowanie decyzji wyrażane przez głosowanie opiera się na różnych zasadach. Najczęściej

---

<sup>62</sup> A. DE TOCQUEVILLE: *O demokracji w Ameryce*. T. 1–2. Przeł. B. JANICKA, M. KRÓL. Znak, Kraków 2005, s. 177–233.

odbywa się przez uwzględnienie woli większości. Nawet jeżeli jednostka nie zgadza się na prawo uchwalone przez większość, może podczas następnego głosowania sama należeć do większości. Według H. Kelsena to początek drogi do coraz pełniejszej demokracji, która prowadzi od wspomnianej zasady większości przez zasadę kwalifikowanej większości, aż do jednomyślności. W ten sposób utrwała się demokracja i występująca w niej wolność polityczna. W przypadku wspomnianej rozbieżności między wolą jednostki a wolą powszechną H. Kelsen stwierdza, że rotacyjna przynależność do większości wynika z głębszych podstaw. Obywatele są wolni w swoim całokształcie, a nie jako poszczególne jednostki, co umożliwia inkluzję wolności jednostki do woli powszechnej. To jest ostatni etap transformacji wolności naturalnej, która ostatecznie staje się wolnością państwową. Obywatel jest wolny poprzez wolę powszechną, bo tak chce<sup>63</sup>. Warto dodać, że koncepcję podporządkowania wolności jednostki woli powszechnej w rozumieniu zaproponowanym przez Hansa Kelsena zanegował Giovanni Sartori<sup>64</sup>.

Ten włoski politolog, prezentując swoją koncepcję wolności, wyróżnia jej kilka rodzajów: polityczną, prawną, społeczną, ekonomiczną, religijną. Zauważa, że wolność może być rozpatrywana na płaszczyźnie filozoficznej i empirycznej. Pierwsza płaszczyzna zawęża spojrzenie na wolność, gdyż odwołuje się do ideałów trudno osiągalnych w życiu praktycznym. Dopiero na empirycznym poziomie możemy doświadczyć prawdziwej wolności i zrozumieć jej sens. Uwaga G. Sartoriego skupia się na zagadnieniu ochrony wolności w demokracji. Stwierdza on, że wolność polityczna ma charakter pierwotny w stosunku do innych wolności. Jest pozytywna i afirmacyjna, ponieważ pozwala człowiekowi na dostęp do wykonywania wielu różnych czynności. Nie ogranicza go. W liberalnym wymiarze wolność w demokracji oznacza ochronę przed arbitralną i absolutną władzą. Ochrona ta przyjmuje wymiar prawny i wyraża się w dwóch nurtach: w postaci rządów ustawodawcy albo w rządach prawa. Pierwszy wiąże się z porządkiem prawnym opartym na spisanej, jednolitej konstytucji, a drugi na odnajdywaniu porządku prawnego przez sędziów. Giovanni Sartori podkreśla wady i zalety obydwu nurtów. Wskazuje jednak, że liberalny konstytucjonalizm pozwala łączyć ich niedostatki i zachowuje przewagę tego typu rozwiązań chroniących wolność obywatela nad innymi koncepcjami. Prawo wiąże się z ochroną wolności, jeżeli potraktujemy je jako sprawiedliwość wyrażającą to,

<sup>63</sup> H. KELSEN: *O istocie demokracji*. Przeł. F. TURYNOWA. Księgarnia Powszechna, Warszawa 1936, s. 7–19.

<sup>64</sup> G. Sartori zwrócił uwagę, że prawny pozytywizm H. Kelsena skupia się na prawie w ujęciu czysto formalnym, nie zwracając uwagi na treść. Implikacją takiego stanowiska jest przyjęcie założenia, że nawet najbardziej tyrańskie prawo ogłoszone przez większość obywateli wyraża się w tym, że wola jednostki zgadza się z wolą powszechną. Taka sytuacja w opinii G. Sartoriego jednoznacznie podważa prawo jako gwarancję wolności. Zob. G. SARTORI: *Teoria...*, s. 396.

co w społeczeństwie jest uważane za słuszne. Ustawodawcy tworzący prawo są odpowiedzialni przed wyborcami<sup>65</sup>.

Znaczenie wartości, jaką jest wolność, w demokracji określił również Robert Dahl. Podobnie jak Giovanni Sartori kieruje on swoją uwagę na prawny wymiar wolności, stwierdzając, że ludzie są wolni, ponieważ podlegają prawom, które sami uchwalili. W ten sposób określają sami siebie. Demokracja maksymalizuje wolność samookreślenia, ale jednocześnie zauważa, że bezwzględne przestrzeganie tego założenia może doprowadzić do zgubnych skutków. Prawa uchwalane są przez ludzi, a we współczesnych demokracjach przez ciała przedstawicielskie. Przyjmują one regułę większości jako rozwiązanie przy podejmowaniu ostatecznych decyzji. Jeżeli jednak chcielibyśmy uznać, że prawo ochrony wolności jednostki wiąże się z tym, że obowiązuje ją wówczas, gdy się na nie zgodzi, to wtedy musielibyśmy przyjąć regułę jednomyślności przy podejmowaniu ostatecznych decyzji. Tylko taka reguła gwarantowałaby, że prawo będzie uznawane przez każdą jednostkę. Robert Dahl uważa, że taka reguła jest nie tylko niemożliwa, ale i szkodliwa. Blokuję demokrację jako reżim polityczny i przyczynia się do destabilizacji. Pozostaje zatem uznać, że prawa tworzone przez większość w ciele przedstawicielskim są prawami uznawanymi powszechnie przez każdą jednostkę<sup>66</sup>.

Z powyższymi poglądami zgadza się Adam Jamróz, który pisze, że zasada domniemania wolności działania jednostki wywodzi się z ograniczenia postępowania organów władzy państwowej tylko do płaszczyzn regulowanych przepisami prawa. Wolność jest logiczną konsekwencją uznania zasady suwerenności ludu i koncepcji umowy społecznej. Wyzwała energię społeczną opierającą się na indywidualnych inicjatywach. Przy czym granicą wolności jest maksyma moralna nieszkodzenia innym<sup>67</sup>.

Wartość wolności jako elementu współczesnej demokracji odwołuje się do autonomii wewnętrznej lub moralnej. Zwracają na to uwagę zarówno G. Sartori, jak i R. Dahl. Ci dwaj politolodzy opierają się na wkładzie Immanuela Kanta w określenie autonomii wewnętrznej jednostki<sup>68</sup>. I tak R. Dahl stwierdza, że człowiek podlega prawu, które tworzy, i ma wpływ na twórców prawa. W ten sposób decyduje o rozwoju zasad moralnych, który następuje w trakcie refleksji nad tworzeniem prawa i wyborem jego twórców. Jeżeli nie miałby prawa do tego, jego autonomia moralna byłaby ograniczona. To procedury demokratyczne maksymalizują możliwość występowania autonomii moralnej. Poglądy R. Dahla są głęboko racjonalne, gdyż jednocześnie stwierdza, że koncepcja rozwoju autonomii moralnej nie została potwierdzona w sposób empiryczny. Podkreśla jednak, że takie cechy rozwijają się, gdy sprzyjają temu okoliczności, do których zalicza występowanie procedur demokratycznych. G. Sartori zauważa, że Im-

<sup>65</sup> Ibidem, s. 365–380 i 394–403.

<sup>66</sup> R. DAHL: *Demokracja...*, s. 132–134.

<sup>67</sup> A. JAMRÓZ: *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*. Temida2, Białystok 1993, s. 39–46.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 135.

manuel Kant jako twórca pojęcia autonomii wewnętrznej człowieka wcale nie twierdził, że ma ona cokolwiek wspólnego z demokracją. Filozof z Królewca uważał, że polityka powinna być służebna wobec moralności, ale ten pogląd nie doprowadził go do pojęcia wolności politycznej. Autonomia rozumiana była jako przejaw wolności wewnętrznej i miała charakter moralny. G. Sartori przenosi ideę autonomii kantowskiej w sferę polityki i stwierdza, że przejawia się ona w samorządzeniu się ludzi samymi sobą. W tym momencie dochodzi do konkluzji, którą przedstawił Robert Dahl. Giovanni Sartori wierzy w autonomię reprezentującą wolność człowieka do, a nie w jej negatywny wymiar, czyli wolność od ingerencji państwa<sup>69</sup>.

W tym momencie możemy nawiązać do koncepcji wolności pozytywnej i negatywnej, którą wyróżnił Isaiah Berlin. Wolność negatywną rozumiał jako wolność umożliwiającą jednostce dokonywanie wyborów w sytuacji, gdy nie narusza się swobody tegoż wyboru. Jest to wolność od ograniczeń. W tej koncepcji wskazywał, że każde prawo ogranicza, zatem państwo powinno zająć się niwelowaniem ograniczeń i minimalizowaniem legislacji prawa. Wolność pozytywna ma ze swej natury niczym nieograniczony charakter. Jednakże filozof zauważa, że człowiek może ją ograniczyć pod wpływem autorytetu. Wówczas dochodzi do utraty samoświadomości i pogrążenie się w nastrojach kolektywistycznych<sup>70</sup>.

### 1.2.2. Równość

Wagę i znaczenie równości w demokracji zauważał już Arystoteles, który pisał, że „demokracją nazywa się w pierwszym rzędzie ten ustrój, w którym najzupełniej przeprowadzona została zasada równości”<sup>71</sup>. Tukidydes dodawał, że „w sporach prywatnych każdy obywatel jest równy w obliczu prawa”<sup>72</sup>. Jednakże równość w starożytnych Atenach, a także później w Rzymie, odnosiła się wyłącznie do wolnych obywateli. W greckich *polis* równość przejawiała się w równym prawie zabierania głosu w trakcie obrad zgromadzenia ludowego, ale także w wyborze urzędników na poziomie lokalnym i państwowym. Równość występująca w głosowaniu i wyborze wynikała z uwolnienia obywatela od nacisków zewnętrznych i przejawiała się w równym udziale w stanowieniu i realizacji prawa.

Późniejsza, średniowieczna koncepcja równości wcale nie oznaczała odejścia od greckich ideałów, wręcz przeciwnie – możemy powiedzieć, że równość roz-

<sup>69</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 368–392; R. DAHL: *Demokracja...*, s. 136–141.

<sup>70</sup> I. BERLIN: *Dwie koncepcje wolności*. Przeł. D. GRINDBERG. Wyb. i oprac. J. JEDLICKI. Res Publica, Warszawa 1991, s. 108–192.

<sup>71</sup> Cyt. za: ARYSTOTELES: *Polityka...*, s. 129.

<sup>72</sup> TUKIDYDES: *Wojna peloponeska*. Przeł. K. KUMANIECKI. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 138.

szerzyła swój zakres. W chrześcijańskiej filozofii każdy człowiek pod względem moralnym stawał się równy. Ta równość wyrażała się w jednakowym podporządkowaniu woli Boga. Równość, która oczywiście nie mogła być zachowana na poziomie życia ziemskiego, odnajdywała swój wyraz w życiu pozaziemskim<sup>73</sup>. Takie podejście do równości widać u zwolennika idei republikanizmu Marsyliusza z Padwy. Jak zauważa Juliusz Iwanicki, Marsyliusz utożsamia wspólnotę polityczną ze wspólnotą religijną, co wpływa na postrzeganie zasady równości<sup>74</sup>. Dla Leonarda Bruniego żyjącego na przełomie XIV i XV wieku równość oznaczała taki sam dostęp do sprawiedliwości i miała być gwarantowana przez prawo chroniące przed nadużyciem ze strony władzy. Jednocześnie równość przejawiała się w dostępie obywateli do udziału w rządzie republikańskim. Bruni rozumiał ponadto równość poprzez równość szans rozwoju ekonomicznego i intelektualnego<sup>75</sup>, Machiavelli natomiast możliwość rozwoju równości widział jedynie w państwach wolnych, w których nie ma dyktatu obcych władców, a obywatele cieszą się z bezpieczeństwa gwarantowanego przez przestrzeganie prawa. Pisał, że równość jest jedną z kluczowych zasad umożliwiających powstanie republiki. Poza tym dowodził, że równość ludzi pozytywnie wpływa na ograniczanie władzy przywódców<sup>76</sup>.

Siedemnastowieczny filozof John Locke, pisząc, że „wszyscy są równi”<sup>77</sup>, miał na myśli stan natury, w którym ludzie żyli i cieszyli się z nieskrępowanej równości. Równość można zachować, wchodząc do społeczeństwa obywatelskiego, które powstaje w drodze umowy. Należy podkreślić, że równość tę zachowują wyłącznie ci, którzy znajdują się w społeczeństwie. W praktycznym wymiarze równość odnosiła się do tych obywateli państwa, którzy należeli do warstwy posiadającej. Równość wiązała się z prawami naturalnymi, jak prawo do własności, ale nie odnosiła się do prawa pozytywnego<sup>78</sup>. Będący pod wpływem liberalnej myśli Johna Locke’a Monteskiusz pisał: „istnieją zawsze w każdym państwie ludzie wyróżniający się rodem, bogactwem lub zaszczytami: gdyby ich mieszano z ludem i gdyby mieli tylko jeden głos jak inni, wspólna wolność byłaby ich niewolą”<sup>79</sup>. Monteskiusz nie widział równości ludu, uzależniał ją, podobnie jak J. Locke, od posiadanego majątku i statusu społecznego.

Jean Jacques Rousseau uważał, że równość polityczna wiąże się ze społeczną i ekonomiczną. Jeżeli ludzie nie są równi pod względem ekonomicznym i spo-

<sup>73</sup> A. MACINTYRE: *A Short History of Ethics*. Macmillan, New York 1966, s. 114–115.

<sup>74</sup> J. IWANICKI: *Relacje między władzą świecką a duchowną w doktrynie społecznej Marsyliusza z Padwy*. „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2013, nr 4, s. 13.

<sup>75</sup> D. PIETRZYK-REEVES: *Wolność i ład republiki...*, s. 255–256.

<sup>76</sup> N. MACHIAVELLI: *Rozważania nad pierwszym dziesięcioksięgiem...*, s. 152.

<sup>77</sup> J. LOCKE: *Dwa traktaty...*, s. 166.

<sup>78</sup> S. ZIEMBICKI: *Ze studiów nad myślą polityczną Johna Locke’a*. „Wrocławskie Studia Eramiańskie” 2009, s. 15 i 24.

<sup>79</sup> MONTESKIUSZ: *O duchu praw...*, s. 152.

łecznym, to w życiu publicznym nie może być mowy o występowaniu wartości, jaką jest równość. Ponieważ brak równości ekonomicznej wpływa na nierówność w sferze politycznego zaangażowania, J.J. Rousseau uważał, że państwa powinny wrócić do stanu sprzed rewolucji technicznej i oprzeć się na systemie gospodarki naturalnej<sup>80</sup>.

Poglądy Jamesa Mill'a i Jeremy'ego Benthama można uznać za reprezentatywne dla rozwijającego się w XIX wieku liberalizmu angielskiego. Rolą państwa miała być między innymi promocja równości. Ale z drugiej strony utrzymane w nurcie utilitaryzmu koncepcje tych dwóch filozofów zakładały, że równość jako zasada społeczna jest mniej istotna od zabezpieczania nienaruszalności indywidualnych majątków. Oznaczało to, że równość społeczna i polityczna jest możliwa tylko wtedy, gdy utrzymane są istniejące stosunki własności. W sferze publicznej J. Bentham był ponadto przeciwnikiem przyznania praw wyborczych kobietom<sup>81</sup>.

Badając XIX-wieczne społeczeństwo amerykańskie, Alexis de Tocqueville koncentrował się na konflikcie pomiędzy zasadą wolności i równości. Interesowało go to, w jaki sposób równość kształtowała charakter stosunków społecznych, a także postawy poszczególnych obywateli. A. de Tocqueville wiązał rozwój równości z upadkiem hierarchicznego ustroju, a powstający w wyniku tego rozwoju człowiek demokratyczny znacząco różnił się od człowieka występującego w ustroju hierarchicznym bądź arystokratycznym. W społeczeństwie demokratycznym dominowała atomizacja jednostek, zwrócenie się człowieka w stronę materializmu, co utrudniało angażowanie się w sprawy publiczne<sup>82</sup>. Wagę i znaczenie zasady równości w społeczeństwie dostrzegał także inny XIX-wieczny filozof, jednakże jego poglądy ewoluowały w zupełnie odmienną stronę niż A. de Tocqueville'a. Mam tu na myśli Karola Marksa. Interesował się on problemem nierówności występującej w społeczeństwie podzielonym na klasy. Uważał, że co prawda w XIX-wiecznym państwie kapitalistycznym wspierane były normatywne podstawy równości obywateli, ale w rzeczywistości równość tę przekreślało dążenie właścicieli przedsiębiorstw do zwiększania zysku. Dlatego też osiągnięcie prawdziwej równości mogło się wiązać z wprowadzeniem systemu socjalistycznego. Fryderyk Engels dodawał, że w przyszłym społeczeństwie równość w sferze produkcji pomiędzy kobietami i mężczyznami przeniesie się na równość w innych sferach<sup>83</sup>.

Znaczenie równości podkreśla także Robert Dahl, który wymienia tę wartość wśród czterech źródeł nowoczesnej demokracji, obok perspektywy greckiej,

<sup>80</sup> J.J. ROUSSEAU: *Umowa społeczna...*, s. 45.

<sup>81</sup> Szerzej w: J. SZYMANEK: *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*. Elipsa, Warszawa 1999, s. 12–30, 79–153.

<sup>82</sup> S. ŁOJEK: *Kłopoty pojęciowe z demokracją. Ujęcie opisowe, semantyczne i normatywne*. „Politeja” 2013, nr 1(23), s. 285.

<sup>83</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 125–150; M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 82.



tradycji republikańskich i zasady przedstawicielstwa. Podstawową okolicznością sprzyjającą równości jest poczucie braku zagrożenia w grupie ludzi, którzy uważają, że są tak samo kompetentni, aby rządzić<sup>84</sup>. W swoich rozważaniach odwołuje się do Johna Locke'a, który twierdził, że ludziom przypisana jest naturalna równość. Przejawia się ona w takiej samej możliwości podejmowania zbiorowych decyzji. R. Dahl zauważa jednak, że dla J. Locke'a równość jest wartością negatywną, gdyż określa sytuacje, kiedy nie może być stosowana. Równość dla J. Locke'a to niepodleganie innym, dlatego amerykański politolog odwołuje się do Johna Rawlsa i innych autorów, którzy zauważali wieloznaczność równości. Z ich poglądów wyłania się równość rozumiana jako zasada jednakowego traktowania interesów obywateli. Naturalna czy istotna równość w proceduralnym ujęciu będzie przejawiała się w tym, że przy podejmowaniu zbiorowych decyzji interesy wszystkich obywateli powinny być poznane i zinterpretowane. Ale nie ma konieczności, aby każda osoba dokonywała interpretacji tych interesów. R. Dahl zauważa dwie słabe strony zasady naturalnej równości. Po pierwsze, zbyt szeroko określa ona granice możliwych nierówności. Po drugie, dopuszcza uznanie, że niektórzy ludzie w pewnych sytuacjach mają lepsze kompetencje do rządzenia niż inni<sup>85</sup>. Robert Dahl podkreśla, że zasada równości powinna przejawiać się w uznaniu, że wszyscy ludzie mają takie same kwalifikacje do rządzenia, a tej idei nie ma w zasadzie naturalnej równości. Dlatego opierając się właśnie na założeniu, że ludzie mają przynajmniej minimalny poziom kompetencji do tego, żeby brać udział w rządzeniu, stanowi o wartości i znaczeniu równości w demokratycznym reżimie. Tak rozumianą równość R. Dahl określa mocną zasadą równości. W jej granicach mieści się zarówno równość naturalna, jak i zasada jednakowego traktowania interesów ludzi<sup>86</sup>.

Giovanni Sartori uważa, że równość nie ma charakteru naturalnego, gdyż społeczeństwo jest nierówne, a kiedy dąży do równości, pogrąża się w walkę i wewnętrzne konflikty. Z faktu, że ludzie rodzą się podobni, nie wynika to, że mają być traktowani na równi. Równość jest moralną zasadą, pewnym sprawiedliwym celem dążenia ludzi. Pragnienie równości najpełniej wyraża się w demokracji, ale według tego włoskiego politologa teoria demokracji niewiele wniosła do rozwoju tej wartości. Pewne równości wyprzedzają samą demokrację jako reżim i nie są z nią związane. Historyczny rozwój równości przebiegał następująco: równość polityczno-prawna, społeczna, równość szans i ekonomiczna. W równości szans można dodatkowo wskazać na równość startu i dostępu. W ujęciu G. Sartoriego równość polityczna i prawna rozumiana także jako możliwość legalnego sprzeciwienia się władzy rozpoczyna proces rozwoju równości, a kończy go równość ekonomiczna, która była długo odrzucana przez

<sup>84</sup> R. DAHL: *Demokracja...*, s. 50–54.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 123–129.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 143–153.

teorię liberalnej demokracji. To, że uznamy równe traktowanie jednostek za istotę dzisiejszej konstytucyjnej demokracji, nie oznacza, że wyeliminujemy różnice między ludźmi. Nie ma równości pod każdym względem<sup>87</sup>.

Współcześnie zasada równości odwołuje się do założenia, że wszyscy ludzie są równi, co jednocześnie odrzuca ideę nierówności. W tym kontekście rozpatrujemy równość w demokratycznym państwie prawa. Zasada równości nadaje sens suwerenności ludu i przez to czyni go zdolnym do podejmowania decyzji, gdyż każdy obywatel staje się na równi kompetentny do uczestnictwa w kształtowaniu rzeczywistości publicznej. Wszelkiego rodzaju cenzusy oparte na podstawach materialnych zostają odrzucone<sup>88</sup>.

### 1.2.3. Zasada większości

Na to, że zasada ta stanowi kluczowy element składający się na pojmowanie demokracji, zwrócił uwagę Perykles, mówiąc: „nasz ustrój polityczny nie jest naśladownictwem obcych praw, a my sami raczej jesteśmy wzorem dla innych, niż inni dla nas. Nazywa się ten ustrój demokracją, ponieważ opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości”<sup>89</sup>. Wolni i równi obywatele Aten, podejmując zbiorowe decyzje, kierowali się wolą większości, która miała wyrażać powszechną zgodę na dążenie do dobra powszechnego. Jednomyslność była ideałem, który wynikał właśnie z chęci zachowania takiego samego poglądu na daną sprawę przez wszystkich, co z kolei wiązało się z koncepcją powszechnego dobra. W praktyce jednak jednomyslność była trudna, jeżeli nie niemożliwa do utrzymania. Chociaż jak twierdzi Jane J. Mansbridge, konsensus wyrażający się w jednomyslności mógł pojawiać się nawet w połowie spraw będących przedmiotem dyskusji w ateńskim Zgromadzeniu Ludowym<sup>90</sup>. Wydaje się raczej, że częściej zadowalano się większością uprawomocniającą decyzje różniących się ze sobą grup obywateli. W tym celu przeprowadzano głosowania. Podobne rozwiązanie przyjęto później w Republice Rzymskiej i republikach włoskich.

Wprowadzona przez Greków do powszechnego użycia zasada podejmowania decyzji przez większość jest cechą charakterystyczną nie tylko dla reżimu demokratycznego, występuje także w innych reżimach. Różnica jest jednak zasadnicza, gdyż w niedemokratycznych formach stosowana jest wyłącznie w pewnych ciałach kolegialnych, a nie w obszarze włączającym wszystkich obywateli, jak to ma miejsce w demokracji. Nie ma żadnych obiektywnych kryteriów, które

<sup>87</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 412–444.

<sup>88</sup> A. JAMRÓZ: *Demokracja...*, s. 21–22.

<sup>89</sup> TUKIDYDES: *Wojna peloponeska...*, s. 107.

<sup>90</sup> J.J. MANSBRIDGE: *Beyond Adversary Democracy*. Chicago University Press, Chicago 1983, s. 13–15.

uznawałyby metodę większościową za najlepsze rozwiązanie. Nie jest ona także wcale wyrazem sprawiedliwości.

Giovanni Sartori uważa, że zasada większości, jej odmiany, a także różne techniki przeprowadzania wyborów pojawiły się dzięki inwencji średniowiecznych mnichów. Nie mogli się oni odwoływać do prawa dziedziczenia i siły, dlatego konieczność wyboru zwierzchnika przyczyniła się do udoskonalania sposobów wyboru i podejmowania decyzji. Ugruntowała się wówczas zasada *major pars* mówiąca o tym, że większa część jest lepsza od mniejszej. Takie założenie stanowiło podstawę rozważań Johna Stuarta Milla. Twierdził on, że wybory dokonują selekcji jakościowej, tzn. wybiera się kandydatów lepszych<sup>91</sup>.

John Locke i Jean Jacques Rousseau zakładali, że w momencie tworzenia wspólnoty politycznej i przekazywania władzy przez suwerenny lud powinna obowiązywać jednomysłność. Ale później w państwie można już stosować zasadę większościową. Rousseau pisał: „poza tą umową pierwotną zdanie większości obowiązuje zawsze wszystkich; jest to następstwo samej umowy”<sup>92</sup>. Źródłem zasady większości w reżimie demokratycznym jest teza o równości ludzi. Jeżeli uważamy się za równych, wówczas głos żadnej innej osoby nie może być wart więcej od mojego. W rzeczywistości politycznej zasada większości przejawia się w dwóch podstawowych wariantach. Może być stosowana przez ogół demosu lub przez ciało ustawodawcze. Pomijam tutaj przypadki występowania tej zasady w pozostałych organach władzy i ich komitetach.

W celu podjęcia decyzji jesteśmy skazani na konsensus zakładający jednomysłność lub na uznanie, że zdanie większości przeważa. Jednak pomiędzy jednomysłnością a zwykłą większością istnieje kilka możliwości wyrażających się w kwalifikowanych większościach (2/3, 3/4, 3/5 itp.). Celem zasady większości kwalifikowanej ma być podwyższenie progu, który umożliwia podjęcie decyzji. Wynikać to może z faktu, że dana kwestia jest traktowana jako szczególnie istotna i jej zmiana nie powinna następować w zwykłych warunkach. Większość kwalifikowana może w ten sposób bronić praw mniejszości, które poprzez zwykłą większość mogłyby podlegać częstym i niekontrolowanym zmianom. Negatywnym efektem funkcjonowania większości kwalifikowanej jest utrzymywanie *status quo* i blokowanie decyzji przez mniejszość.

Robert Dahl uzasadnia istotę zasady większości w następujący sposób. Po pierwsze, maksymalizuje ona samookreślenie poprzez inkluzję największej możliwej liczby osób do udziału w podejmowaniu decyzji, co w następstwie prowadzi do tego, że ta liczba osób podlega prawu, które uchwali. Po drugie, zasada większości jest nieuchronną konsekwencją rozsądnych wymogów, które odnoszą się m.in. do tego, że podejmowane decyzje są wynikiem wyboru jednego z kilku rozwiązań, nie dochodzi do faworyzowania żadnego głosu, zasada jest neutral-

<sup>91</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 178–179.

<sup>92</sup> Cyt. za: J.J. ROUSSEAU: *Umowa społeczna...*, s. 84.

na. Po trzecie, dzięki zasadzie większości istnieje większe prawdopodobieństwo dochodzenia do słusznych decyzji, co jest warunkowane czwartym przesłaniem. Mówi ono o tym, że rachunek kosztów i zysku prowadzi do tego, że tyle, ile zyskuje większość, tyle samo traci mniejszość przy uwzględnieniu zasady większości<sup>93</sup>.

Giovanni Sartori uważa, że społeczeństwa potrzebują zasad proceduralnych, które prowadziłyby do rozwiązywania problemów i konfliktów. Zasada większości spełnia wymogi dopuszczenia jej do takich działań. Według tego politologa jest to zasada, która najlepiej odpowiada demokracji, gdyż uniemożliwia wytwarzanie się sytuacji patowych i dopuszcza do udziału duże zbiorowości. Poza tym zasada większości umożliwia funkcjonowanie mniejszości. Oczywiście w trakcie podejmowania decyzji liczy się większość, mniejszość musi się podporządkować. Ale możliwa jest sytuacja, że w następnym głosowaniu osoby należące do poprzedniej mniejszości mogą teraz znaleźć się w gronie większości<sup>94</sup>.

Musimy pamiętać, że pojęcia większości i mniejszości są w demokracji względne. Jeżeli w wyborach uczestniczy mniej niż połowa uprawnionych do tego obywateli, która w całości wskaże jako zwycięzcę jednego kandydata lub partię polityczną, to wybrany w taki sposób podmiot nie może uważać, że posiada legitymizację większości obywateli. Często jednak dzieje się tak, że zwycięzcy wyborów ogłaszają, że mają właśnie takie poparcie i że reprezentują większość. Stanowią oni *de facto* mniejszość, która z różnych względów uzyskała prawo do rządzenia.

Adam Jamróz tak pisze o zasadzie większości:

[...] winna być traktowana jako zasada bezwzględna w odniesieniu do źródła władzy w społeczeństwie obywatelskim, jako ściśle związana z fundamentalną zasadą suwerenności społeczeństwa. Nie może podlegać wyłączeniu w różnych przypadkach z uwagi na inne normy generalne (moralne, religijne, ideologiczne). Dopuszczalność takiego rozwiązania groziłaby bowiem monopolem władzy [...]<sup>95</sup>.

### 1.3. Przednowoczesne koncepcje i teorie demokracji

Demokracja będąca modelem ułożenia relacji pomiędzy władzą a obywatelem doczekała się wielu opracowań. Wszystkie one wychodziły z założenia, że władza ma należeć nie do jednostki lub wąskiej grupy osób, ale do szerokiego grona obywateli. Myślenie o bezpośrednim sprawowaniu władzy przez obywateli ulegało w trakcie dziejów przeobrażeniom, na które składały się czynniki teoretyczne i praktyczne. Od starożytności aż do wielkiego przełomu, jaki nastąpił

<sup>93</sup> R. DAHL: *Demokracja...*, s. 201–203.

<sup>94</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 170–175.

<sup>95</sup> A. JAMRÓZ: *Demokracja...*, s. 26.

pod koniec XVIII wieku, demokracja pozostawała jednak w sferze filozofii polityki. Przyjęto nazywać koncepcje demokracji, które w tamtym okresie się pojawiały, tak zwanymi klasycznymi teoriami. Ich klasyka odnosi się do założenia o konieczności bezpośredniego sprawowania władzy przez ogół obywateli, co było zasadą starożytnej Grecji. Uważano bowiem, że demokracja może być stosowana wyłącznie do małych terytorialnie wspólnot, a nie do rozległych państw. Jak zauważa Wojciech Sokół, „ustrój dający się nazwać demokracją na poziomie rządu krajowego pojawił się w historii po raz pierwszy na początku XIX wieku w Stanach Zjednoczonych”<sup>96</sup>. W związku z tym od starożytności aż do XIX wieku demokrację trudno było pogodzić z szerokim udziałem obywateli w systemie władzy publicznej.

Mówiąc o greckiej tradycji demokratycznej w kategoriach teorii, narażamy się od razu na konieczność uwzględnienia wieloaspektowości tego zagadnienia. Po pierwsze, to, co miało miejsce w starożytnej Grecji, nie doczekało się za swoich czasów spójnego teoretycznego zestawienia wartości, zasad i procedur, które określałyby reżim demokratyczny. Po drugie, wiedzę, którą czerpiemy o greckiej demokracji, dostarczyli nam przede wszystkim krytycy tego reżimu, jak Platon, Arystoteles, Tukidydes. Po trzecie, rekonstrukcja teorii demokracji w ujęciu greckim może odnosić się przede wszystkim do praktyki życia, jaka występowała w tamtym czasie, wychodząc z oddolnego i empirycznego podejścia. Po czwarte, mimo że demokracja zagościła w wielu greckich *polis*, my najwięcej wiemy o jednej demokracji – ateńskiej. Po piąte, ateńska demokracja nie była jednolita, ulegała przekształceniom wraz z kolejnymi reformami państwowymi.

Ewolucja ustrojowa Aten trwała już kilka wieków, zanim powstał reżim określony mianem demokracji. Jak wskazują źródła, Ateny były jedną z młodszych *polis*, w której początkowo funkcjonowała monarchia, a ok. VIII w. p.n.e. pojawiły się rządy arystokratyczne. Co prawda, już od ok. X–XI w. p.n.e. zaczęły się kształtować oficjalne poza monarchą urzędy państwowe, ale archonci powoływani byli z rodu królewskiego na dożywotni okres, co uzależniało ich od króla. Od VIII w. p.n.e. archontów wybierano na 10 lat, a wiek później na rok. Od VII w. p.n.e. zaczęto powoływać także sześciu thesmothetów odpowiedzialnych za ustanawianie prawa, a w 621 r. p.n.e. Drakon wydał kodeks ujednociający prawo i ograniczający samowolę thesmothetów<sup>97</sup>. Ówczesny ustrój Aten wyglądał następująco. Władza królewska przeszła w ręce trzech archontów: polemarcha (sądownictwo, sprawy cudzoziemców, wojsko), basileusa (sprawy kultu i religii), eponima (głowa państwa, egzekutywa). Po zakończeniu urzędowania archonci stawali się członkami Rady Aeropagu, do której zadań należało: sprawdzanie kandydatów na urzędników, kontrolowanie urzędników, dozorowanie postę-

<sup>96</sup> Cyt. za: W. SOKÓŁ: *Legitymizacja systemów politycznych...*, s. 50.

<sup>97</sup> A. BIELAWSKA: *Państwo i jego ustroje w starożytnej literaturze oraz filozofii greckiej*. „Przełęcz Politologiczny” 2013, nr 1, s. 51–52.

powania obywateli, którzy przestawali pełnić oficjalne funkcje<sup>98</sup>. Występowało także Zgromadzenie obywateli (*ekklesia*) o ograniczonych uprawnieniach, wśród których wymienić można wybór urzędników<sup>99</sup>.

Pomiędzy VIII a V w. p.n.e. ukształtowała się forma *polis*, w której rozwinęła się najbardziej znana nam starożytna demokracja<sup>100</sup>. *Polis* obejmowało miasto oraz tereny znajdujące się do około kilkunastu kilometrów wokół niego. Obywatele mieszkający na tym terenie stanowili wspólnotę, która utożsamiana była z organizmem państwowym. Ludność podzielona była na poszczególne plemiona, a te na mniejsze jednostki. W Atenach cztery *fyly* (plemiona) dzieliły się na trzy *fratriai* (pobratymstwa), a te na *gene* (rody), które łączyły spokrewnione rodziny. O statusie jednostki decydował majątek, który do reform Solona pozostawał nienaruszalną własnością rodziny. Najbogatsi mieszkańcy stanowili arystokrację, która opierała się na osobach wysoko urodzonych. Tylko dla tej grupy zarezerwowane były stanowiska urzędnicze<sup>101</sup>. W związku z tym, że drobni rolnicy nie byli w stanie utrzymać się z prowadzenia własnej działalności, zaciągali długi, a gdy nie mogli ich spłacać, popadali w niewolę. Zmiany w strukturze społecznej wynikały też z przyływu cudzoziemców do Aten, co wiązało się z rozwojem handlu. Przyczyniło się to do powstania licznej grupy osób, które dysponowały majątkiem, ale nie wywodziły się z arystokracji rodowej. Sytuacja w warstwie rolniczej i klasie dysponującej majątkiem, ale nie wysokim urodzeniem, doprowadziła do konfliktu, który należało rozwiązać. Podjął się tego Solon, który w VI w. p.n.e. przeprowadził reformy systemu społecznego i ustroju ówczesnych Aten. Po pierwsze, umorzył długi zaciągnięte pod zastaw osoby i nakazał wykupienie chłopów sprzedanych za granicę, a także zakazał udzielania tego rodzaju pożyczek. Po drugie, wprowadził zasadę kwalifikacji na urzędników państwowych opierającą się tylko na majątku. Po trzecie, dokonał podziału społeczeństwa na cztery klasy, uzależniając przynależność do nich od poziomu majątku. Po czwarte, dopuścił do uczestniczenia w obradach Zgromadzenia wszystkich obywateli. Po piąte, powołał Radę Czterystu, w której skład wchodziło po stu przedstawicieli czterech klas. Rada przygotowywała obrady Zgromadzenia, które

<sup>98</sup> ARYSTOTELES: *Ustrój polityczny Aten*, s. 2–5; [http://www.katedra.uksw.edu.pl/biblioteka/arystoteles\\_ateny.pdf](http://www.katedra.uksw.edu.pl/biblioteka/arystoteles_ateny.pdf) [dostęp: 4.03.2015].

<sup>99</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 50.

<sup>100</sup> Podając ten okres, Maria Marczevska-Rytka odwołuje się do kilku źródeł. M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 48; B. BRAVO: *Polis u Homera*. W: *Świat antyczny. Stosunki społeczne, ideologia i polityka, religia*. Red. B. BRAVO, J. KOLENDY, W. LENGAUER. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1988, s. 17–65; W. LENGAUER: *Pojęcie równości w greckich koncepcjach politycznych. Od Homera do końca V wieku p.n.e.* Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 5–7; J. BASZKIEWICZ: *Powszechna historia ustrojów państwowych*. Arche, Gdańsk 1998, s. 13–21; T.R. MARTIN: *Starożytna Grecja. Od czasów prehistorycznych do okresu hellenistycznego*. Przeł. T. DERDA. Prószyński i S-ka, Warszawa 1998, s. 65; D. HELD: *Models of Democracy*. Stanford University Press, Stanford 1996, s. 13–35.

<sup>101</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 48.

zajmowało się sprawami sprawiedliwości oraz kontrolowało urzędników<sup>102</sup>. Solon nie był demokratą, ale jego reformy należy traktować jak załączek dalszego rozwoju ustrojowego, na którego końcu pojawiła się demokracja.

Niestety reformy Solona nie przyniosły oczekiwanych zmian, a Ateny w późniejszym czasie popadły w stan kryzysu, z którego wyłoniła się tyrania. W VI w. p.n.e. tyran Pizystrat przejął władzę i ustabilizował wewnętrzną i zewnętrzną sytuację Aten. W celu pozyskania poparcia szerokich warstw społecznych zwrócił się w stronę biedoty, w szczególności małorolnych chłopów. Nastąpiła konfiskata dóbr arystokracji, które przekazano chłopom. Dokonano nowego podziału ziemi. Rozpoczęto wydawanie pożyczek państwowych w celu wzmocnienia pozycji najuboższych. Te poczynania wpłynęły na umocnienie się koncepcji prawa opartego na izonomii (równości) wszystkich obywateli, które następnie umożliwiło pojawienie się i rozwój demokracji<sup>103</sup>. Reformy Solona wprowadziły także heliaję, czyli wielki trybunał ludowy o uprawnieniach sędziowskich.

W 510 roku p.n.e. tyrania została ostatecznie pokonana przez Klejstenesa, który w latach 508–507 p.n.e. przeprowadził kilka reform. Dokonał zmiany struktury społeczno-terytorialnej, która miała opierać się na systemie pozarodowym. Podstawową jednostką stawał się *dem* (gmina), który wchodził w skład jednej z trzydziestu *trittyd*, a te znajdowały się w jednej z dziesięciu *fyli* (plemion). Obywatelstwo ustalano na podstawie miejsca zamieszkania w gminie. Na czele demu występował demarcha, a w strukturze najmniejszej jednostki terytorialnej występowały także zgromadzenia obywateli<sup>104</sup>. Pod względem ustroju państwowego także doszło do zmian. Pojawiła się Rada Pięciuset, w której skład wchodziło po pięćdziesięciu przedstawicieli każdej fyli. Ateńczyk miał prawo zgłaszania kandydatów i wyboru przedstawicieli do Rady, która miała stanowić przeciwwagę dla ciała arystokratycznego, czyli Aeropagu. Rada Aeropagu nadal zachowała swoją pozycję i strukturę, będąc organem byłych archontów. W zgromadzeniu ludowym prawo uczestnictwa miał każdy obywatel. Do zadań zgromadzenia należało orzekanie w sprawach dotyczących wygnania z kraju niebezpiecznych dla systemu państwa obywateli.

Dzięki reformom Klejstenesa w Atenach pojawił się nowy ustrój zwany demokracją. Dla Herodota i Izokratesa demokracja z czasów Klejstenesa była ustrojem prawie idealnym, także Plutarch wychwalał jej zalety<sup>105</sup>. Co prawda na początku V w. p.n.e. Ateny na niecałą dekadę pogrążyły się w oligarchicznych rządach, ale ruch ludowy zrodzony w czasie wojen perskich spowodował powrót do idei demokratycznych. Ważne kroki w stronę demokracji wykonali Temistokles, Efiates i Perykles, którzy sprzeciwiali się korupcji i nadużyciom

<sup>102</sup> N.G.L. HAMMOND: *Dzieje Grecji...*, s. 207–208.

<sup>103</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 53.

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 53.

<sup>105</sup> N.G.L. HAMMOND: *Dzieje Grecji...*, s. 235.

władzy przez urzędników, w tym przede wszystkim członków Aeropagu. W historii zapisały się szczególnie reformy Peryklesa, które objęły m.in. dopuszczenie do wykonywania obowiązków archonta członków trzeciej klasy majątkowej, wprowadzenie opłat za wypełnianie istotnych funkcji państwowych: sędziów, żołnierzy, członków Rady Pięciuset. Aeropag został pozbawiony wielu uprawnień i właściwie pod jego kontrolą pozostały wyłącznie sprawy religijne. Rada Pięciuset stała się ciałem wykonawczym<sup>106</sup>.

Dojrzała forma demokracji ateńskiej ukształtowała się w V w. p.n.e. i pod względem cech instytucjonalnych możemy stwierdzić, że była pierwszą wielką manifestacją idei praworządności opartej na poszanowaniu norm uchwalanych przez obywateli. Ta demokracja stworzyła zestaw zasad i procedur nadających ramy ówczesnemu porządkowi politycznemu. Reasumując, na porządek ów składały się Zgromadzenie Ludowe, Rada Pięciuset oraz różnego rodzaju urzędy państwowe, w tym sądy. Do zadań Zgromadzenia zaliczano: kwestie finansowe, wybór i kontrolę urzędników, podejmowanie decyzji w sprawie rozwoju *polis*, oskarżanie osób za zdradę ojczyzny. W obradach uczestniczyli obywatele, a każdy z nich mógł zaskarżyć uchwałę niezgodną z prawem. Prawomocność obrad stwierdzano, gdy uczestniczyło w nich co najmniej sześć tysięcy obywateli. Decyzje podejmowane były większością zgromadzonych osób. Rada Pięciuset zajmowała się przygotowaniem i opracowywaniem decyzji należących do Zgromadzenia, rozpatrywała donosy wnoszone na poszczególnych urzędników. Rada dzieliła się na dziesięć komisji, które zwane były pryntaniami. Każda pryntania pełniła swoje obowiązki przez określoną część roku. Na czele komisji stał pryntan, który był wybierany na jeden dzień. Urzędników wyłaniano w drodze losowania na okres roku, a czasami na dwa lata. Jeden obywatel mógł być wybrany na urząd tylko raz. Nadal funkcjonowali archonci zajmujący się głównie sprawami kultu i religii. W miarę upływu czasu coraz większego znaczenia nabierał urząd stratega. Wybierano dziesięciu strategów, a do ich kompetencji zaliczono sprawy wojskowe i obrony<sup>107</sup>.

Oceniając demokrację ateńską, należy mieć na względzie fakt, że czynimy to z dzisiejszej perspektywy. Poza tym rozważając wady i zalety tego ustroju, odwołujemy się zarówno do czasów świetności demokracji, jak i jej kryzysu, który doprowadził po wojnach peloponeskich do ostatecznego upadku. Przyznanie obywatelstwa tylko wolnym mężczyznom wydaje się dzisiaj ograniczeniem praw i wolności ogółu społeczeństwa, jednakże w Atenach był to niewątpliwie ważny postęp w stosunku do ustrojów, w których prawo do udziału w życiu publicznym było zarezerwowane dla wąskiej grupy najwyższej urodzonych lub wyłącznie do władcy i jego rodu. Jeżeli uznamy, że przyznanie praw obywatelskich wszystkim wolnym mężczyznom było istotnym wydarzeniem, to zauważymy, że

<sup>106</sup> A. BIELAWSKA: *Państwo i jego ustroje...*, s. 54.

<sup>107</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 21–23; M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 57–61.



zdobywanie doświadczenia w sprawach publicznych zostało przekazane grupie ok. 50 tys. ludzi. Doświadczenie to wzmocniono możliwością wyboru na stanowisko urzędnicze.

Platon utożsamiał demokrację z rządami niewielkiej większości obywateli, która zachowywała się nieracjonalnie i realizowała wyłącznie swoje zachcianki. Żył on w okresie po zakończeniu wojen peloponeskich, kiedy Ateny pogrążyły się w kryzysie po upadku demokracji. Zauważał on, że w jego czasach prawo nie było przestrzegane, co prowadziło do upadku moralnego i politycznego wspólnoty. Wolność i równość były wykorzystywane w złych intencjach, aby w doraźnych celach zaspokoić potrzeby ludu. Dlatego, aby doprowadzić do powrotu stabilności państwowej, proponował przekazanie władzy klasie filozofów, czyli ludzi specjalnie wykształconych i rozumnych<sup>108</sup>. Dla Arystotelesa demokracja była rządami ubogich, którzy dążyli do realizacji swojego prywatnego interesu. Lud chciał uzyskać korzyści za wszelką cenę, nawet jeżeli były one krótkotrwałe i drobne. W takich warunkach nie może być mowy o długofalowej polityce, która zabezpieczałaby interesy *polis*. W demokracji lud nie chciał stosować się do uchwalonego prawa, co prowadziło bezpośrednio do pojawienia się despotycznego demosu, a następnie tyranii<sup>109</sup>.

W tym kontekście możemy zastanowić się nad zasadą dopuszczającą wszystkich dorosłych obywateli do udziału w życiu publicznym na równych prawach we współczesnej demokracji liberalnej. Pojawiają się głosy krytyki, podobne do tych wyrażanych przez Platona, że jedynie lepiej wykształcona i bardziej świadoma część obywateli powinna decydować o sprawach politycznych, społecznych i gospodarczych, gdyż dopuszczenie szerokich mas społecznych prowadzi do chaosu i kryzysu. Szerzej o problemie demokracji ekskluzywnej traktuje podrozdział 1.6.

Po upadku greckiej demokracji w starożytnym świecie pewne elementy demokratycznego układu stosunków społecznych i politycznych były realizowane w republikańskim Rzymie. Przez pięć wieków istnienia rzymskiej republiki zmieniały się relacje społeczne, a także pewne instytucjonalne rozwiązania, ale zarówno warstwa bogatych i dobrze urodzonych patrycjuszów, jak i ubogich plebejuszów mogły korzystać z praw obywatelskich. Plebs miał swoje organy władzy, które były nie w pełni respektowane przez patrycjat, ale posiadały znaczne wpływy polityczne. Należy tu wymienić trybunów ludowych czy zgromadzenia i urzędników plebejskich. W II w. p.n.e. bracia Grakchowie próbowali zreformować ustrój republikański, rozszerzając znaczenie warstwy ubogich obywateli, ale ostatecznie nie przyniosło to długotrwałych korzyści. Upadek republiki nastąpił w 27 r. p.n.e., gdy władzę w państwie przejął Cezar. Rzym zaczął przekształcać się w imperium.

<sup>108</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 64–65.

<sup>109</sup> ARYSTOTELES: *Polityka*. Przeł. L. PIOTROWICZ. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1953, s. 129–139.

Ponownie tradycja republikańska została odkryta kilka wieków po upadku republiki rzymskiej. Dorota Pietrzyk-Reeves uważa, że owa tradycja, która pojawiła się we włoskich miastach, wyrosła zarówno z antycznej filozofii politycznej, jak i z myśli późnego średniowiecza. Dowodzi, że wczesnonowożytny republikanizm włoski wiąże się z poprzedzającą humanizm ewolucją teorii politycznej i prawnej późnego średniowiecza oraz ze źródłami greckimi i rzymskimi<sup>110</sup>. Jest to ważne twierdzenie, które znacząco rozszerza powszechne przekonanie, że podstawy filozofii politycznej włoskich republik odnosiły się wyłącznie do tradycji starożytnego Rzymu. Hans Baron zauważa, że odrodzenie republikanizmu na półwyspie apenińskim miało miejsce na początku XV wieku we Florencji, kiedy uznano republikański system rządów i wybór na stanowiska urzędnicze w państwie za stałą regułę polityczną<sup>111</sup>. Wydaje się jednak, że trudno wskazać na jedną konkretną datę i wydarzenie będące rozpoczęciem republikanizmu włoskiego.

Z tradycji grecko-rzymskiej włoski republikanizm przyjął koncepcję człowieka, którego cechuje postępowanie zgodne z rozumem i wiernością tradycji oraz osadzone we wspólnocie społecznej. W ładzie wspólnotowym człowiek uzyskuje większą świadomość siebie, swoich praw i wolności. Takie przekonanie kultywował później humanizm, który stawiał w centrum rozważań człowieka i jego relację z etyką i społeczeństwem. Włoskie republiki pojawiły się między innymi we Florencji, Wenecji, Genui, Padwie, Sienie czy Pizie. Oczywiście republika stanowiła przede wszystkim praktykę życia, ale opierała się również na pewnej idei rozwijanej przez ówczesnych myślicieli.

Koncepcje włoskiego republikanizmu pojawiają się na przełomie XIV i XV wieku. Brunetto Latini uważany jest za prekursora nowożytnej teorii republikanizmu. Uważał, że wspólnota oparta jest na aprecjacji sprawiedliwości, która jest dobrem wspólnym. Owo dobro ma być stawiane wyżej niż dobro indywidualne. Prawodawca powinien być podobny do ludu, dzięki czemu będzie w stanie rozpoznać potrzeby społeczne. B. Latini twierdził, że retoryka jest tak samo ważna, jak etyka i polityka, gdyż dzięki umiejętnej komunikacji możliwe jest debatowanie na temat życia publicznego. Władca miał pochodzić z wyboru i w trakcie rządów kierować się prawem powszechnym i panującymi zwyczajami. Rządzący powinni przyczyniać się do pożytku państwa jako całości. Postępowanie władcy wpływa na postępowanie obywateli. Jeżeli władca jest szlachetny, to tacy są też obywatele. Kontynuatorem myśli B. Latiniego był florencki filozof Leonardo Bruni. Oprócz sprawiedliwości także wolność uważał za podstawowy element konstytuujący wspólnotę polityczną. Dla L. Bruniego republika wyrażała ograniczone rządy oparte na poszanowaniu prawa wynikające z woli ludu.

<sup>110</sup> D. PIETRZYK-REEVES: *Wolność i ład republiki...*, s. 238–239.

<sup>111</sup> H. BARON: *The Crisis of the Early Italian Renaissance. Civic Humanism as Republican Liberty in an Age of Classicism and Tyranny*. Princeton University Press, Princeton 1966, s. 8.

Wspólnota polityczna miała mieć charakter samorządowy, umożliwiać szeroki udział obywateli w kształtowaniu instytucji politycznych<sup>112</sup>. Poza B. Latinim i L. Brunim ideę republikańizmu włoskiego rozwijali także i inni myśliciele, jak Coluccio Salutati, Pier Paolo Vergerio, Poggio Bracciolini czy Matte Palmieri.

Wydaje się jednak, że największy wkład w ugruntowanie republikańskiej koncepcji polityki miał Niccolò Machiavelli. Ten myśliciel odwoływał się w swoich rozważaniach do empirycznej sfery polityki. Żył na przełomie XV i XVI wieku w republice florenckiej. Ład państwa opierał się według niego na uznaniu, że dobro wspólne góruje nad dobrem indywidualnym. Obywatele cieszą się z wolności, jeżeli ich wspólnota jest niezależna od wpływów obcych państw. Człowiek jest z natury zły i podatny na korupcję, ponadto wikła się w różne konflikty. Tylko skuteczne rządy są w stanie wprowadzić stabilizację i ład polityczny. Najlepszym ustrojem staje się republika łącząca w sobie elementy monarchii, arystokracji i demokracji. W przypadku zagrożenia wolności i niedostatecznego zaangażowania obywateli w życie wspólnoty N. Machiavelli dopuszcza rządy monarchiczne, które w kryzysowych sytuacjach mają zapewnić bezpieczeństwo i poszanowanie prawa. W sprawie instytucji państwowych wypowiadał się w następujący sposób: „dobre instytucje to takie, które przetrwały osoby, które je ustanowiły”<sup>113</sup>. Trwałość instytucji zapewniała bezpieczeństwo i wolność.

Kolejnym wielkim nurtem, który znacząco wpłynął na współczesny kształt demokracji, był liberalizm. Pojawił się on jako sprzeciw zarówno wobec hierarchicznej władzy występującej w monarchiach absolutystycznych, jak i wobec potęgi Kościoła. Postulował ograniczenie władzy państwa i kleru w celu uwolnienia wspólnoty politycznej, która miała przybrać formę społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele mieli cieszyć się swobodą wyboru dokonywanego w życiu politycznym, religijnym, społecznym i gospodarczym. Poza tym władza państwowa miała być sprawowana na podstawie społecznego dozwolenia wynikającego z woli powszechnej. Początkowo liberalizm negatywnie odnosił się do demokracji, widząc w niej zagrożenie i dominację emocjonalnych popędów ludzi nad racjonalnymi rządami świątłych obywateli. Dopiero po przebyciu długiej drogi ewolucji liberalizm zaakceptował demokrację.

Jeżeli chodzi o wymiar instytucjonalny, który przyjęła współczesna demokracja, to wspomina o nim już John Locke. Zawdzięczamy mu zarysowanie koncepcji podziału władzy, konstytucyjnego charakteru państwa oraz przedstawicielstwa parlamentarnego. Obserwując angielskie rozwiązania ustrojowe, uważał, że najlepszym modelem jest bikameralny parlament, w którym reprezentantów Izby Gmin mieli wybierać obywatele wywodzący się z bogatszego mieszczaństwa i ziemiaństwa, a członkami Izby Lordów mieli się stawać reprezentanci

<sup>112</sup> D. PIETRZYK-REEVES: *Wolność i ład republiki...*, s. 238–239.

<sup>113</sup> Cyt. za: N. MACHIAVELLI: *Rozważania...*, s. 283.

arystokracji. Parlament realizował funkcję ustawodawczą. Na czele władzy wykonawczej występował monarcha i powoływani przez niego ministrowie<sup>114</sup>.

Kontynuatorami liberalnej myśli Johna Locke'a na gruncie angielskiej nauki byli Jeremy Bentham i James Mill. Postulowali oni wprowadzenie odpowiedzialności instytucji politycznych przed obywatelami w celu ograniczenia możliwości nadużywania władzy. To założenie pozwoliło Crawfordowi Broughowi Macphersonowi nazwać ten rodzaj demokracji zabezpieczającą. Odpowiedzialność owa miała być gwarantowana poprzez wprowadzenie mechanizmu wyborów. Głosowanie nadawało, ale również odbierało władzę, wyrażając zaufanie lub nieufność wobec aktualnie rządzących. Udział w wyborach był ograniczony do mężczyzn posiadających odpowiedni majątek. O prawo elekcji walczyli w wolnej konkurencji obywatele. Same wybory były jednym z elementów konstruujących system polityczny państwa, którego postulat proponowali J. Bentham i J.S. Mill. W tym państwie monarcha miał być pozbawiony realnej władzy, która powinna być podzielona między różne organy<sup>115</sup>.

John Stuart Mill wyszedł z założenia, że absolutystyczna władza nie jest w stanie się obronić w dłuższej perspektywie czasowej przed wzrostem świadomości społecznej. Stanowi zagrożenie dla wolności człowieka. Wzrost świadomości społecznej przyczynia się do coraz większej chęci aktywnego uczestnictwa człowieka w życiu wspólnoty, aż w końcu pojawia się szeroka forma partycypacji w życiu publicznym. Jednakże tradycyjna forma demokratycznego zaangażowania wszystkich obywateli w podejmowanie zbiorowych decyzji była według Milla niemożliwa. Takie utrudnienie wynikało z liczebności XIX-wiecznych państw, a także z barier geograficznych. Dlatego też proponował on system przedstawicielski, który miał zapewnić nadzór nad rządzącymi. Należy jednak podkreślić, że większość wybranych miała reprezentować większość wyborców przy zachowaniu zasady poszanowania praw mniejszości<sup>116</sup>. Wyłaniane w trakcie wyborów ciało ustawodawcze składało się z reprezentantów cechujących się najlepszymi walorami. J.S. Mill proponował rząd ludzi o wyjątkowych kwalifikacjach, jednocześnie obawiając się niebezpieczeństwa płynącego z przejęcia kontroli przez szerokie masy społeczne, w tym klasę robotników. Tych ostatnich cechowała ignorancja intelektualna. Już na poziomie wyborów Mill zaznaczał różnicę między obywatelami, gdyż przyznawał osobom z wyższym wykształceniem i lepszą pozycją zawodową większą liczbę głosów niż pozostałym wyborcom. Zatem w koncepcji J.S. Milla system rządów oraz wyborczy cechował elitaryzm. W swoich poglądach dotyczących państwa i wspólnoty politycznej akcentował następujące wątki: rozszerzanie się zakresu administracji nowoczesnego państwa, wzrost poziomu utożsamiania się ludzi z nowoczesnymi instytucjami po-

<sup>114</sup> J. LOCKE: *Dwa traktaty...*, s. 266–268 i n.

<sup>115</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 97–103.

<sup>116</sup> J.S. MILL: *O rządzie reprezentatywnym...*, s. 130–131.

litycznymi, centralizacja władzy przyczyniająca się do osłabienia społecznej kontroli rządu, im sprawniejsza jest administracja państwa, tym bardziej zagrożona jest wolność<sup>117</sup>. Wizja polityczna J.S. Milla wiąże się z liberalno-demokratyczną syntezą rzeczywistości, w której dochodzi do ograniczenia władzy, rozwoju jednostki i wpływu wspólnoty na rządy.

Do przednowoczesnych teorii demokracji możemy zaliczyć te autorstwa Jeana Jacques'a Rousseau, Monteskiusza, Jamesa Madisona, Alexisa de Tocqueville'a. Poglądy każdego z tych myślicieli wpłynęły zarówno na rozwój teorii demokracji, jak i na praktyczny wymiar jej funkcjonowania. Jean Jacques Rousseau znał pojęcie demokracji i używał go w swoich pracach, ale ustrojem, który w jego opinii najbardziej odpowiadał ludzkiemu bytowaniu, była republika. Wzorował się na występującej w Genewie republice, w której żyło 25 tys. ludzi, ale prawa obywatelskie należały jedynie do grupy około 1 500 osób. Takie też ogólne założenie powinno towarzyszyć lekturze dzieł tego filozofa. Twierdził, że ludzie postanowili przekazać władzę suwerenowi w drodze umowy. W ten sposób lud jest pierwotnym ustawodawcą i strażnikiem uchwalanych praw, chociaż sam nie staje się ustawodawcą. Są nim obywatele, czyli względnie niewielka grupa osób mająca odpowiednie kwalifikacje. Obywatele są bezpośrednio zaangażowani w uchwalanie ustaw, które są wynikiem woli powszechnej. Wolą tą kieruje rozum i nawet jeżeli nie wszyscy są jednomyślni w chwili uchwalania danego prawa, to ostatecznie jest ono powszechnie akceptowane. Wola powszechna jest zgodna z interesem publicznym. Wspólnota kształtuje jednostkę i nadaje jej prawa. J.J. Rousseau krytykował przedstawicielską formę rządów, podkreślając jednocześnie, że bezpośrednio zaangażowanie obywateli w życie publiczne ma się przejawiać w minimalizowaniu działalności legislacyjnej. Jego demokrację możemy nazwać uczestniczącą lub bezpośrednią<sup>118</sup>.

W przeciwieństwie do J.J. Rousseau Monteskiusz był zwolennikiem greckiej demokracji, ale uważał, że jest ona nieprzystawalna do rzeczywistości, w której występują wielkie państwa narodowe. Obserwując rozwój Anglii po wydarzeniach z 1688 roku, francuski filozof próbował stworzyć instytucjonalne ramy dla nowoczesnego państwa, w którym szerokie prawa obywatelskie pozwoliłyby ludowi uczestniczyć w sprawowaniu władzy. W związku z tym proponował stworzenie rządu przedstawicielskiego. Według Monteskiusza w państwie współczesnym występowały różne grupy interesu, które na szczeblu władzy ogólnokrajowej powinny mieć swoją reprezentację. Najlepszym modelem państwa jest mieszana forma składająca się z władzy monarchy, arystokracji i ludu. Władza owa powinna być ograniczona do struktury określonej prawem nadającej rządowi zdepersonalizowany charakter<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> J.S. MILL: *Utylitaryzm...*, s. 279.

<sup>118</sup> J.J. ROUSSEAU: *Umowa społeczna...*, s. 18–32.

<sup>119</sup> MONTESKIUSZ: *O duchu praw...*, s. 149–156.

Poglądy dotyczące funkcjonowania wspólnoty politycznej w warunkach kształtujących powstanie Stanów Zjednoczonych przedstawił James Madison. Pomimo że nie należał do największych zwolenników demokracji, jego koncepcja podnosząca istotę procedur i mechanizmów rządzących praktyką i sferą prawną państwa wzmacniała powszechne prawa obywateli do korzystania z wolności. J. Madison twierdził, że ludzie dążą do zaspokojenia indywidualnych potrzeb w państwie, w którym naczelną zasadą powinien być podział władzy. Taka sytuacja miała gwarantować porządek społeczny. Nie był zwolennikiem starożytnej demokracji, gdyż uważał, że powszechny dostęp do udziału w życiu publicznym sprzyja nietolerancji, niesprawiedliwości i panowaniu namiętności. Poza tym twierdził, że nie ma dobra wspólnego. Wręcz przeciwnie, w życiu ludzkim dominują napięcia, spory, konflikty, u podstaw których występuje nierówny podział własności. Interesy różnych klas są reprezentowane przez odmienne stronnictwa. Jest to sytuacja trwała, dlatego jedynym wyjściem jest wprowadzenie takich rozwiązań, które łagodziłyby skutki rywalizacji stronnictw. Według J. Madisonsa powinno się wprowadzić wybory ciała przedstawicielskiego, które miało ostatecznie dokonać eliminacji stronnictw. W jaki sposób? Wspólnota polityczna powinna obejmować jak największy zakres demograficzny i terytorialny, bo dzięki dużemu obszarowi wybór reprezentantów zwiększał się i obywatele wybierali najlepszych kandydatów. W tak dużych społecznościach występuje zróżnicowanie społeczne, które utrudnia kumulację władzy w rękach jednego stronnictwa. Należy zaznaczyć, że tworząc swoją koncepcję, James Madison dostosowywał ją do warunków, które odpowiadały federacyjnemu modelowi Stanów Zjednoczonych<sup>120</sup>.

Praktyczny wymiar demokratyzujących się Stanów Zjednoczonych Ameryki pierwszej połowy i początków drugiej XIX wieku znalazł odzwierciedlenie w pracy Alexisa de Tocqueville'a *O demokracji w Ameryce*. Autor stwierdza, że rozszerzanie praw wyborczych prowadzi do ujednolicania społeczeństwa i włączania coraz szerszego zakresu ludzi do udziału w życiu publicznym. Należy jednak zaznaczyć, że Alexis de Tocqueville uważał, iż wyrównywanie praw nie może odbywać się kosztem obniżania pozycji grup społecznych posiadających już pewne własności i przywileje. W związku z tym, że ludzie mają różne interesy, działające w ich imieniu stronnictwa polityczne angażują się w konflikty, do których dochodzi na poziomie aparatu organów państwowych. A. de Tocqueville obawiał się, że centrum administracyjne obejmie zbyt wiele płaszczyzn życia obywateli, dlatego społeczeństwo powinno się sprzeciwić administracji publicznej. Dobrym rozwiązaniem byłby rozwój stowarzyszeń pośredniczących między jednostką a państwem<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON: *Eseje polityczne federalistów*. Przeł. B. CZARSKA. Znak, Kraków 1999, s. 22, 89–93.

<sup>121</sup> A. DE TOCQUEVILLE: *O demokracji w Ameryce...*, s. 156–161, 170–176, 177–179.

Rozwój XVIII- i XIX-wiecznych koncepcji zawierających pewne elementy demokratycznego ładu politycznego i społecznego zbiegł się z pojawieniem, a następnie ewolucją państw, które zamierzały oprzeć swoje systemy polityczne właśnie na fundamentach demokracji. Do Anglii, która już od XVII wieku kształtowała swoje instytucje w duchu demokracji, dołączyły Stany Zjednoczone Ameryki i porewolucyjna Francja. Musimy pamiętać, że te trzy koncepcje demokracji – angielska, francuska i amerykańska – różnią się od siebie. Podczas gdy angielska i francuska są związane bliżej z ideą parlamentaryzmu, amerykańska zakładała od początku silne przywództwo przy jednoczesnym podzieleniu wpływów władzy wykonawczej i ustawodawczej. Odmienne jest też rozpatrywanie demokracji i jej kondycji przez myślicieli amerykańskich i europejskich. Amerykański sposób ujmowania demokracji podkreśla jej instytucjonalny wymiar i praktyczny sposób funkcjonowania. Europejski kładzie nacisk na normatywną podstawę państw demokratycznych oraz na znaczenie wartości demokracji. Wpływ na takie podejście miały warunki, w których badacze obserwowali zjawiska demokratyczne, a następnie odnosili się do nich.

#### 1.4. Współczesne teorie demokracji

Współczesna demokracja jest zjawiskiem, które podlega częstej analizie naukowej. W nauce o polityce możemy ją rozumieć jako typ reżimu, który charakteryzuje się występowaniem dwóch podstawowych wymiarów: kontestacji oraz partycypacji. Kontestacja oznacza możliwość wolnej konkurencji o władzę, a także jej krytykę, partycypacja wiąże się ze społecznym uczestnictwem w życiu publicznym<sup>122</sup>.

Stopień i zakres analiz demokracji jest różny. Odmienne są też kryteria, na podstawie których czynione są jej wyjaśnienia. W najbardziej globalnych ujęciach koncentrujących uwagę na takich aspektach, jak wartości, metody i procedury demokracji, działania podejmowane przez badaczy przybierają postać teorii lub modeli. Zastrzeżenia co do pojęć *teoria* i *model demokracji* zgłasza jednak Michael Saward. Uważa, że te dwa terminy wskazują, iż mamy do czynienia z zamkniętym wytworem, i skupiają się na tym, co ujawnia się w procesie budowania teorii lub modelu. Dlatego na określenie panoramicznego oglądu zjawisk mieszczących się w demokracji proponuje nazwę narracji. Według niego ma ona tę przewagę, że zakłada możliwość rozwoju i uzupełniania wątków, które mogą się dopiero pojawić<sup>123</sup>. David Held konsekwentnie używa pojęcia *model* w celu określenia pewnego spójnego i logicznego podejścia do demokracji. Odwołuje się w ten sposób do Crawforda Brougha Macphersona. *Model* oznacza konstruk-

<sup>122</sup> W. SOKÓŁ: *Demokracja*. W: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*. T. 1. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 148–149.

<sup>123</sup> M. SAWARD: *Demokracja*. Przeł. A. BUREK. Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008, s. 50–51.

cję teoretyczną ukazującą i wyjaśniającą kluczowe elementy pewnej formy demokracji i warunkujący ją układ stosunków. Modele są w tym ujęciu systemami koncepcji i uogólnień dotyczącymi pewnych rozwiązań sfery politycznej i podstawowych warunków ich trwałości. Na każdy model składają się sądy opisowo-wyjaśniające i normatywne<sup>124</sup>.

Niezależnie od przyjętej nomenklatury możemy stwierdzić, że w historii, a także czasach nam współczesnych, zagadnienie demokracji doczekało się wielu różnych stanowisk. Teoretyczne podejście do demokracji jest zjawiskiem wielowymiarowym. Na tę cechę zwraca także uwagę Andrzej Antoszewski, który jednocześnie zaznacza, że może być ona odmiennie interpretowana przez różnych badaczy<sup>125</sup>. Także Wojciech Sokół twierdzi, że demokracja nie jest pojęciem jednoznacznym zarówno w wymiarze ideologicznym, jak i instytucjonalnym oraz na gruncie doktrynalnym<sup>126</sup>. Pisze, że poza politycznym ma także wymiary społeczny i ekonomiczny<sup>127</sup>. Podobne spostrzeżenia czyni Giovanni Sartori, który widzi wielowymiarowość demokracji przejawiającą się w różnych sferach: politycznej, gospodarczej, społecznej i przemysłowej. Gabriel Almond i G. Bingham Powell proponują badanie demokracji na poziomie systemu politycznego, procesu i działania politycznego, Terry Lynn Karl i Philippe C. Schmitter wyróżniają natomiast 11 cech różnicujących współczesne demokracje, w tym między innymi partycypację społeczną, stopień suwerenności parlamentu czy poziom pluralizmu<sup>128</sup>.

Władysław J. Stankiewicz pisze, że tradycyjnie wyróżniano dwa podejścia do teorii demokracji. Pierwsze podejście opierało się na normatywnej analizie zasad występujących w demokracji, drugie odnosiło się do przejawów żywego instytucjonalnego funkcjonowania demokracji<sup>129</sup>. Andrzej Antoszewski zauważa, że po II wojnie światowej normatywne podejście na gruncie politologii uzyskało szersze znaczenie, gdyż oprócz normatywnej analizy wartości, zasad i procedur ustrojowych zaczęto zwracać uwagę m.in. na strukturę autorytetów, formalne i nieformalne reguły gry politycznej i wynikające z nich zachowania i relacje pomiędzy podmiotami władzy<sup>130</sup>.

Biorąc pod uwagę powyżej zarysowane stanowiska, możemy wskazać, że badanie demokracji prowadzone jest w oparciu o koncepcje należące do dwóch

<sup>124</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 7–8.

<sup>125</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Współczesne teorie...*, s. 11–14.

<sup>126</sup> W. SOKÓŁ: *Legitymizacja systemów...*, s. 50.

<sup>127</sup> W. SOKÓŁ: *Demokracja...*, s. 150.

<sup>128</sup> T.L. KARL, P.C. SCHMITTER: *What Democracy Is...and Is Not*. „Journal of Democracy” 1991. Vol. 2, no. 3, s. 83–84.

<sup>129</sup> W.J. STANKIEWICZ: *Demokracja...*, s. 31.

<sup>130</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Demokracja jako przedmiot badań*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 16–17.



głównych nurtów: normatywne i empiryczne teorie demokracji. Cechą teorii normatywnych jest uznawanie nadrzędnej roli instytucji, które wyznaczają wzorce zachowań indywidualnych i zbiorowych. Stanowią one źródło wiedzy o rzeczywistości. Jednakże zawęża to pole analizy tylko do formalnej strony polityki i pomija to, co od owej formalnej strony odbiega. Teorie normatywne ujmują demokrację w kategoriach pożądanego stanu rzeczy, w którym występują określone cechy i efekty społeczne. Mają one charakter oczekiwań, które są zmienne w czasie i przestrzeni, co prowadzi do różnorodnych wizji demokracji. Wśród norm uznawanych za istotne Andrzej Antoszewski wymienia: 1) realizację wolności, równości i sprawiedliwości społecznej; 2) zabezpieczanie władzy i interesów ludu; 3) oczekiwanie, że treść decyzji będzie odzwierciedlać preferencje społeczne; 4) dążenie do osiągania kompromisu i eliminacja konfliktów, z wojnami włącznie. Teorie empiryczne negują zdolności eksplanacyjne teorii normatywnych. Wychodzą z założenia, że zachowania nie są tożsame z wzorcami zawartymi w różnego rodzaju normach i instytucjach, a fundamentalną kwestią demokracji jest relacja pomiędzy rządzącymi i rządzonymi. Próbuje wyjaśnić czynniki wpływające na powtarzalne zachowania jednostek i społeczeństwa występujące w ramach systemu politycznego. Teorie empiryczne przyjmują metodologiczne założenia: hipotezy, tezy, metody ilościowe, jakościowe, które służą w procesie badawczym w celu przeprowadzenia weryfikacji danych. Dlatego dla teorii empirycznych demokracją jest to, co ma charakter obserwowalny<sup>131</sup>.

Giovanni Sartori również odnosi się do wymienionego w poprzednim akapicie sposobu ujmowania demokracji poprzez pryzmat teorii normatywnej i empirycznej. Ale twierdzi, że podział ten jest nieuzasadniony. Podejście normatywne jest zbyt szerokie, jak zauważa. Łączy w sobie analizę norm technicznych oraz etycznych, które z natury rzeczy nie mają ze sobą wiele wspólnego. Normatywizm nie jest wystarczająco dobrym podejściem do analizy demokracji jako kompleksu zagadnień. Również teorie zwane empirycznymi nie są wyłącznie takimi, za jakie pragną uchodzić. Wiąże się to z tym, że zawierają pewne normy, które pojawiają się na poziomie określania projektu, jakim jest demokracja. Projekt ów odnosi się do stanu rzeczywistego demokracji i wynika z jego analizy. Nie jest to jednak model, który najpierw jest tworzony, a potem wcielany w życie. Projekt demokracji wynika z jej realnego funkcjonowania, ale jednocześnie zawiera cele i idee, które określają, co może być nazwane demokracją, a co nie. Giovanni Sartori, prezentując swoje rozważania, stwierdza, że jego podejście do teorii demokracji zawiera dwa założenia: określa to, co już jest, czyli empirycznie doświadczaną demokrację, ale jednocześnie analizując to zjawisko, opiera się

<sup>131</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Współczesne teorie...*, s. 19–27; A. ANTOSZEWSKI: *Współczesne teorie demokracji*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 2. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOWIAK. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 9–12; A. ANTOSZEWSKI: *Normatywne i empiryczne teorie demokracji*. „Politeja” 2015, nr 4 (36), s. 120–124.

na skonstruowanych wcześniej artefaktach, które porządkują opisywane zjawiska<sup>132</sup>. Warto dodać, że rozważając problem teorii demokracji, G. Sartori opiera się na założeniu, że demokrację jako termin powinno się rozpatrywać zarówno na gruncie opisowym i oznaczającym, jak i normatywnym i perswazyjnym<sup>133</sup>.

Kwestię teorii demokracji analizuje także Stanley Hoffman. Badacz ten jasno formułuje tezę o jednej teorii demokracji, której zadaniem ma być poszukiwanie porządku politycznego umożliwiającego obywatelom sprawowanie kontroli nad własnym losem. Jednocześnie S. Hoffman wiąże współczesną teorię demokracji z jej liberalnym wymiarem i dostrzega kryzys zachodzący w teorii demokracji. Jedną z przyczyn jest stan teorii liberalnej<sup>134</sup>.

Współczesne teorie i koncepcje demokracji odwołują się do historycznych przesłanek, które kształtowały poglądy na temat demokracji od momentu jej powstania w starożytnej Grecji. Należy zaznaczyć, że przez długi czas poglądy te były krytyczne. Cezurą oddzielającą czasy dawne od tych, które możemy uznać za zdecydowanie nam bliższe, będzie przełom XVIII i XIX wieku. Wówczas rozważania na temat demokracji doczekały się szerszego zastosowania w praktyce. Mam na myśli wydarzenia rewolucji burżuazyjnej we Francji, powstanie Stanów Zjednoczonych i kontynuację zmian społeczno-politycznych w Anglii.

Pewnym kryterium odróżniającym tzw. klasyczne teorie demokracji od tych współczesnych jest ogólna okoliczność ich powstawania. Klasyczne teorie inspirowane były wiarą w optymistyczny rozwój ludzkości i zdolność człowieka do racjonalnego dokonywania wyborów politycznych. Te, które nazywamy współczesnymi, tworzono w sytuacji, gdy reżim demokratyczny występował już w szerszym zakresie, ale jednocześnie ukazywał praktyczne niedostatki elementów uważanych za podstawowe dla demokracji, jak sprawowanie władzy czy uczestnictwo społeczne w życiu publicznym. Jednym z pierwszych naukowców, którego twórczość możemy uznać za początek drogi rozwoju współczesnej teorii demokracji, był Max Weber. Obserwował on praktyczny wymiar życia społeczeństwa w końcu XIX i początkach XX wieku i na podstawie tej analizy doszedł do koncepcji optymalnej formy demokracji. Jego wizja miała wyraźnie realistyczny charakter. Uważał, że rozwijający się kapitalizm doprowadził do powstania różnych klas społecznych, w tym szerokiej klasy pracowników najemnych. Zmiany doprowadziły także do pojawienia się racjonalnej świadomości szerokich klas. Racjonalizacja owa przejawiała się w wyzwoleniu z tradycyjnych i religijnych złudzeń, że światem rządzi jedna przyczyna istnienia wszystkiego. Według M. Webera w ówczesnym społeczeństwie mieliśmy do czynienia z wieloma różniącymi się koncepcjami rzutującymi na światopogląd jednostek. To podkreślenie, że chodzi o jednostki, a nie o masy społeczne, też jest charaktery-

<sup>132</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 31–34.

<sup>133</sup> Ibidem, s. 21–22, 196, 257–258.

<sup>134</sup> S. HOFFMAN: *Kilka uwag o teorii i praktyce demokratycznej*. W: *Przyszłość demokracji*. Wybór tekstów. Przeł. P. RYMARCZYK. Aletheia, Warszawa 2005, s. 85–106.

styczne dla myśli M. Webera, gdyż podkreśla wagę indywidualnego wyboru. Ale nie odwołuje się do założeń liberalizmu, w którym pozycję jednostki wyznaczały prawa naturalne. Z liberalizmu przyjął pogląd, że współczesna mu demokracja powinna mieć wymiar instytucjonalny, to znaczy opierać się na określonej procedurze.

Weberowska demokracja występuje w dużych narodowych państwach, które na swoim terytorium zmonopolizowały środki przemocy używane wobec obywateli. Monopol ma legalne podstawy i autorytet prawa jest jedynym wyznacznikiem posłuchu ludzi wobec władzy. Organy państwowe działają w granicach, które wyznaczają przepisy prawa. Wśród instytucji państwa Max Weber szczególnie intensywnie przyglądał się aparatowi administracyjnemu osadzonemu w problematyce biurokracji. Rozwój biurokracji uważał za naturalną kolej rzeczy, która wiąże się z rozwojem państwa. I mimo że biurokracja nie może mieć demokratycznego charakteru, jej występowanie daje się pogodzić z reżimem demokratycznym. Biurokracja współtworzona jest przez pracujące w niej jednostki, które tracą kontrolę nad efektami swojej pracy. Jest ona bowiem efektem całego mechanizmu biurokratycznego. I tutaj Weber zauważa problem, który sprowadza się do możliwości przejścia przez biurokrację całkowitej kontroli nad państwem, co może być groźne dla społeczeństwa. Wyjściem z sytuacji jest stworzenie podstaw do funkcjonowania silnego przywództwa politycznego, które w warunkach konkurencji mogłoby zapewnić równowagę w świecie biurokracji<sup>135</sup>.

Instytucjonalny wymiar demokracji, który rysuje się w koncepcji Maxa Webera, koncentruje się na istnieniu parlamentu jako ciała podejmowania ostatecznych decyzji. Realistyczne podejście do możliwości funkcjonowania ciała ustawodawczego przejawia się w tezie M. Webera, że w ówczesnych państwach dominują partie polityczne i one zajmują się techniczną i merytoryczną organizacją życia publicznego. Dlatego też pomimo rozpowszechniania praw wyborczych i rozszerzenie zakresu obywatelstwa mała grupa osób ma faktyczny wpływ na władzę<sup>136</sup>. Mimo że Max Weber nie wykluczał demokracji bezpośredniej, uważał, że we współczesnych państwach nie może ona funkcjonować ze względu na rozmiar państwa i złożoność problematyki przejawiającej się w życiu publicznym<sup>137</sup>.

Poglądy Maxa Webera wywarły wpływ na twórczość jego przyjaciela Roberta Michelsa. Pomimo że obydwaj uważali, iż zbiurokratyzowane państwo z przełomu XIX i XX wieku ogranicza możliwość samodzielnego demokratycznego organizowania się społeczeństwa, twierdzenie R. Michelsa o tym, że demokracja w rzeczywistości jest niemożliwa, dystansowała M. Webera wobec niektórych tekstów przyjaciela. Seymour Martin Lipset podkreśla jednak wiele podobieństw

<sup>135</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 169–172.

<sup>136</sup> M. WEBER: *Polityka jako zawód...*, s. 79 i n.

<sup>137</sup> *Ibidem*, s. 255 i n.

w myśli M. Webera i R. Michelsa. Obydwaj wyszli z założenia, że to państwowa biurokracja ma możliwość wspierania lub odpychania wartości demokratycznych. W swoich pracach odeszli od założenia, że istnieje bezpośredni stosunek pomiędzy systemem ekonomicznym wyrażającym się w kontroli środków produkcji a systemem instytucji społecznych. Dlatego nie konstruowali modeli wyjaśniających, w jaki sposób należy przekształcić lub zniszczyć kapitalizm, ale pragnęli określić społeczne uwarunkowania biurokratyzmu. M. Weber i R. Michels jako pierwsi zaczęli prowadzić badania nad powiązaniem biurokracji i demokracji, odchodząc od dominującego wówczas nurtu badań nad kapitalizmem i socjalizmem. Chcieli udowodnić, że organizacje i społeczeństwa socjalistyczne byłyby tak samo biurokratyczne i oligarchiczne jak kapitalistyczne<sup>138</sup>.

Chociaż Robert Michels nie przedstawił ogólnej teorii demokracji, jego twórczość wniosła istotny wkład w rozwój myśli nad współczesną demokracją. Twierdził, że to system partyjny dominuje we współczesnych mu państwach uchodzących za demokratyczne. Podobnie jak J.J. Rousseau uważał, że w małych demokracjach stowarzyszenia obywateli aktywizują ich do uczestnictwa w życiu publicznym, w nowoczesnych państwach narodowych rolę stowarzyszeń przejęły natomiast duże partie polityczne. Demokracja przyjmuje formę partyjnej rywalizacji o władzę. Partie pragną, aby jak największa liczba osób była ich członkami, co ma zapewnić siłę i wpływ na życie publiczne. Partie polityczne są organizacjami, które niszczą swobodne działania jednostek i małych grup społecznych. Prowadzą do przekształcenia demokracji w oligarchię. Pisał następująco: „demokracja prowadzi do oligarchii i ma w sobie oligarchiczne jądro”<sup>139</sup>.

Na podstawie swoich poglądów R. Michels stworzył tzw. żelazne prawo oligarchii mówiące o tym, że nawet w państwach, które chcą uchodzić za demokratyczne, rządzą elity zorganizowanych stowarzyszeń (partii). Ich dominacja powoduje ograniczenie, a nawet unicestwienie podstawowych zasad i wartości demokratycznego uczestnictwa ludu – wolności i równości. Dochodzi do zwiększenia dystansu pomiędzy liderami partii a społeczeństwem. „Organizacja tworzy władzę wybranych nad wyborcami, pełnomocników nad tymi, którzy wydają pełnomocnictwa, delegatów nad delegującymi. Organizacja jest oligarchią”<sup>140</sup>.

Teza Roberta Michelsa dotycząca tego, że oligarchizacja jest wadą i uniemożliwia rozwój demokracji, dla innego myśliciela stała się – wręcz przeciwnie – podstawą twierdzenia, że stanowi źródło demokracji współczesnej. Tym myślicielem był Joseph Schumpeter, austriacki ekonomista i filozof. Prezentował swoje założenia dotyczące demokracji, które przeciwstawiał klasycznej teorii demokracji. Zamierzał przenieść demokrację ze sfery idei do świata rzeczywistości.

<sup>138</sup> S.M. LIPSET: *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*. Przeł. G. DZIURDZIK-KRAŚNIEWSKA. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 30.

<sup>139</sup> Cyt. za: R. MICHELS: *Political Parties*. The Free Press, New York 1962, s. 6. Wszystkich tłumaczeń cytatów obcojęzycznych, jeśli nie podano inaczej, dokonał autor publikacji.

<sup>140</sup> Ibidem, s. 365.

To sformułowanie spotkało się jednak z krytyką późniejszych badaczy<sup>141</sup>. David Held twierdzi, że J. Schumpeter błędnie utożsamiał wielość teorii występujących w historii z istnieniem jednej klasycznej teorii, o której nie może być mowy<sup>142</sup>. Giovanni Sartori podkreśla, że wyróżnienie przez J. Schumpetera teorii klasycznej i innej, którą sam zaproponował, przyczyniło się do błędnej optyki tych kwestii, sugerując, że mamy do czynienia z dwoma alternatywnymi teoriami, z których musimy wybierać<sup>143</sup>.

Joseph Schumpeter pragnął skonstruować teorię demokracji w ujęciu realizmu politycznego. Uważał, że dotychczasowe podejście nadmiernie akcentowało ideologiczny wymiar demokracji. Realizm ów miał przejawiać się w założeniu, że obywatele mają swój własny interes, który podlega redefinicji podczas kontaktu z poglądami przedstawicieli elity politycznej. Ostatecznie to interes liderów politycznych zwycięża i on kształtuje wolę społeczeństwa. Realistyczne jest także założenie, że obywatele nie interesują się polityką, są niedostatecznie poinformowani lub nie potrafią dokonać selekcji najistotniejszych dla nich informacji<sup>144</sup>.

Podejście J. Schumpetera opiera się na twierdzeniu, że demokracja wyraża się współcześnie w pewnej procedurze dochodzenia do decyzji politycznych, w której jednostki uzyskują możliwość decydowania w trakcie konkurencyjnej walki o głosy kandydatów do ciała przedstawicielskiego. Maria Marczevska-Rytko nazywa to podejście do demokracji minimalnym<sup>145</sup>. Przewaga koncepcji J. Schumpetera nad innymi przejawia się w jego mniemaniu tym, że nie odnosi się do nierealistycznej inicjatywy obywateli, jak to ma miejsce w klasycznej teorii, ale do aktu oddawania głosu przez elektorat w wyborach. Myśliciel ten zawęża uczestnictwo obywateli w życiu publicznym do udziału w wyborach, które stają się centralnym mechanizmem całej procedury demokratycznej. Poza tym w klasycznej teorii decyzje zapadały większością głosów, co mogło wypaczać demokrację. Większość nie reprezentuje bowiem wszystkich, dlatego pewnym rozwiązaniem może być zastosowanie systemu proporcjonalnego, ale także to rozwiązanie ma swoje wady, jak twierdzi J. Schumpeter. Istotnym czynnikiem w jego teorii ma być rola przywódców politycznych, którzy pobudzają obywateli do angażowania się w sferę publiczną lub co najmniej wzywają obywateli do oddania głosu w wyborach<sup>146</sup>.

---

<sup>141</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 193–199; M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 90; A.H. BIRCH: *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge, London–New York 1993, s. 52.

<sup>142</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 190.

<sup>143</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 195.

<sup>144</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Demokracja jako przedmiot...*, s. 20; S. ŁOJEK: *Kłopoty pojęciowe...*, s. 280.

<sup>145</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 89.

<sup>146</sup> J. SCHUMPETER: *Kapitalizm...*, s. 336–341.

Definiowanie demokracji przez J. Schumpetera wzbudza kontrowersje, jeżeli uwzględnimy, że podstawowym elementem schumpeterowskiego definiensu jest demos. Austriacki uczyony twierdzi, że w reżimie demokratycznym lud sam siebie określa i w ten sposób może uwzględniać wykluczenie pewnych grup. Robert Dahl uważa, że takie określenie demokracji jest niedopuszczalne pojęciowo, moralnie i empirycznie, gdyż utożsamia demokrację z autokracją<sup>147</sup>. J. Schumpeter zauważa, że współcześnie żadna demokracja nie wypełnia klasycznego pojęcia bezpośrednich rządów ludu, w imieniu ludu rządzą bowiem jego przedstawiciele na zasadzie delegacji uprawnień<sup>148</sup>. Decyzje, które określają rzeczywistość, są podejmowane przez elity polityczne. Demokracja odnosi się do wyboru deputowanych i urzędników. Proponowana przez J. Schumpetera demokracja sprowadza się do okazjonalnego głosowania na kandydatów, a następnie decydowania politycznego dokonywanego przez elity polityczne<sup>149</sup>.

Nie istnieje także pojęcie dobra wspólnego, gdyż mamy do czynienia z różnymi dobrami, które należą do poszczególnych jednostek. Zróżnicowanie preferencji i poglądów społeczeństwa demokratycznego sprawia, że obywatel w roli wyborcy może nie tylko chcieć czegoś innego niż inny obywatel, ale może odmiennie pojmować dobro wspólne<sup>150</sup>. Istnieje możliwość uzgodnienia w drodze kompromisu tego, co należy do zakresu dobra wspólnego, ale przy podejmowaniu każdorazowej decyzji dobro owo może przybierać odmienne formy i sam kompromis może powodować nieuchronny upadek demokracji. Ponieważ nie ma dobra wspólnego, nie ma też woli powszechnej ludu<sup>151</sup>. Prezentowany wątek rozważań poddaje krytyce Władysław J. Stankiewicz. Po pierwsze, twierdzi, że istnienie różnych rodzajów dobra nie wyklucza istnienia dobra wspólnego. Po drugie, kompromis może powodować kłopoty wówczas, gdy dobro wspólne jest jednoznaczne z wolą powszechną, ale kiedy jest wynikiem decyzji większości, wówczas problem kompromisu zanika<sup>152</sup>. Zachowaniu człowieka w życiu publicznym J. Schumpeter przypisuje postawę nieracjonalną. Gdy tylko obywatel wchodzi do sfery politycznej, spada na niższy poziom intelektualny. Zachowuje się nieodpowiedzialnie, gdyż nie widzi realnych korzyści swoich decyzji, politykę postrzega jako krótki odcinek, a nie długofalową wizję rozwoju<sup>153</sup>.

Andrzej Antoszewski zwraca uwagę na trzy elementy krytyki koncepcji J. Schumpetera. Pierwszy odnosi się do zrównania uczestnictwa w wyborach z legitymizacją systemu demokratycznego. Jak pokazują zarówno teoria, jak i praktyka, uczestnictwo w wyborach nie gwarantuje legalności występującego

<sup>147</sup> R. DAHL: *Demokracja...*, s. 177–179.

<sup>148</sup> J. SCHUMPETER: *Kapitalizm...*, s. 319–350.

<sup>149</sup> M. SAWARD: *Demokracja...*, s. 59.

<sup>150</sup> S. ŁOJEK: *Kłopoty pojęciowe...*, s. 280.

<sup>151</sup> J. SCHUMPETER: *Kapitalizm...*, s. 312–315.

<sup>152</sup> W.J. STANKIEWICZ: *Demokracja...*, s. 86–87.

<sup>153</sup> J. SCHUMPETER: *Kapitalizm...*, s. 319–330.

systemu, gdyż może wynikać z lojalności elektoratu i braku alternatyw, oportunistycznym czy instrumentalnym klientelizmu. Drugi element krytyki wiąże się z nieuchronnością koncentracji władzy w rękach wąskiej elity. Ten oligarchiczny wątek rozważań J. Schumpetera całkowicie wyklucza wpływ szerokiego społeczeństwa na możliwość podejmowania ostatecznych decyzji politycznych. Ostatni element krytyki podnosi sprawę mniejszości. Jeżeli przyjmujemy założenie J. Schumpetera o niczym niezagrożonej większości, to mniejszość może tylko mieć nadzieję, że pewnego dnia stanie się większością dzięki głosom elektoratu<sup>154</sup>. Krytyka koncepcji J. Schumpetera dokonana przez Davida Helda opiera się na podważeniu dwóch założeń: o istnieniu jednej klasycznej teorii demokracji oraz na uznaniu, że nowa teoria wyczerpuje wszystkie istotne elementy współczesnej demokracji<sup>155</sup>.

Niezależnie od przeprowadzonej krytyki koncepcja demokracji Josepha Schumpetera miała ogromny wpływ na współczesne podejścia do teorii demokracji. Zwrócenie uwagi na mechanizmy i procedury porządku demokratycznego zbliżyło myślicieli i badaczy polityki do świata praktyki i faktu. Michael Saward twierdzi, że jedno z założeń, do których odnosił się J. Schumpeter, a mianowicie żelazne prawo oligarchii Roberta Michelsa, zostało przekształcone z wroga w przyjaciela demokracji<sup>156</sup>. Giovanni Sartori uzupełnia ten wątek myślowy, pisząc, że rozwój demokracji u J. Schumpetera zaczyna się w miejscu, gdzie kończy się u R. Michelsa<sup>157</sup>. Wpływ koncepcji schumpeterowskiej, pomimo licznych krytyk, okazał się ogromny. David Held zauważa, że tacy myśliciele, jak Robert Dahl, Gabriel Almond, Sidney Verba czy Giovanni Sartori, czerpali z założeń poczynionych przez J. Schumpetera<sup>158</sup>.

Jednym z najbardziej znanych teoretyków współczesnej demokracji jest amerykański politolog Robert Dahl. Jego poglądy ewoluowały w trakcie długiej działalności naukowej. Michael Saward zauważa różnicę pomiędzy wczesną a późniejszą twórczością R. Dahla. We wczesnym okresie główny model teoretyczny demokracji, którą R. Dahl nazywał poliarchią, jest zaplanowanym, realistycznym, funkcjonalnym i mierzalnym sposobem rywalizacji o władzę. W wydanej w 1956 roku książce pt. *A Preface to Democratic Theory*<sup>159</sup> R. Dahl kładzie większy niż później nacisk na to, żeby poliarchię określać poprzez pryzmat wyborów, wskazując, że warunki poliarchii wynikają z sytuacji w czasie głosowania i w stadium pomiędzy wyborami. W tej książce po raz pierwszy wyłożył w szczegółowy sposób swoją koncepcję poliarchii, która jako idealny twór może zostać osiągnięta przez poszczególne państwa. Michael Saward twierdzi,

<sup>154</sup> A. ANOSZEWSKI: *Demokracja jako przedmiot...*, s. 21–22.

<sup>155</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 196.

<sup>156</sup> M. SAWARD: *Demokracja...*, s. 61.

<sup>157</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 193.

<sup>158</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 182.

<sup>159</sup> M. SAWARD: *Demokracja...*, s. 66–69.

że Robert Dahl jest kontynuatorem myśli Josepha Schumpetera, co nie przeczy wielkiemu indywidualnemu wkładowi w myślenie o demokracji poczynionemu przez R. Dahla. Uczynienie wolnych wyborów jednym z podstawowych elementów demokratycznego państwa dowodzi istnienia związku pomiędzy koncepcjami J. Schumpetera i R. Dahla<sup>160</sup>. Myśli tego drugiego przyjęły jednak dużo bardziej rozwiniętą formę niż u austriackiego filozofa i ekonomisty.

Przed przystąpieniem do analizy teorii demokracji zaproponowanej przez R. Dahla warto na chwilę zatrzymać się przy nurcie, w ramach którego ten amerykański politolog tworzył i rozwijał swoją koncepcję. W początkowym okresie jego twórczość wpisywała się w popularny w amerykańskiej nauce pluralizm. W miarę rozwoju działalności R. Dahl jego koncepcje bardziej związane były z neopluralizmem. Źródłami pluralizmu są poglądy głoszone przez Maxa Webera, Josepha Schumpetera, Jamesa Madisona i utylitarystów<sup>161</sup>. Pluralizm wychodzi z założenia, że w polityce działają grupy, które mają różne interesy, ale w pewnym zakresie może je pogodzić rząd. Kultura polityczna wspiera zasady, na których zbudowany jest system polityczny. Istnieje konsensus co do zasad proceduralnych. W trakcie wyborów dochodzi do wymiany władzy. Wśród obywateli istnieje równowaga między aktywnością a biernością. Polityczne i gospodarcze korporacje międzynarodowe wspierają pluralistyczne i wolnorynkowe społeczeństwa. W neopluralizmie natomiast wśród walczących ze sobą wielu grup nacisku korporacje uzyskują największe korzyści polityczne, podczas gdy państwo jest w stanie prowadzić jedynie fragmentaryczne interesy. Nie wszyscy mogą brać udział w walce o władzę z powodu niedostatecznych zasobów. Wpływ na tę sytuację ma ich nierówna dystrybucja, której dokonują właśnie ośrodki władzy. Na rynku panują nierówności ekonomiczne, które są potęgowane przez dominację globalnych korporacji<sup>162</sup>. Neopluralizm w sposób bardziej krytyczny podchodzi do funkcjonowania państwa i społeczeństwa, widzi wyraźne odstępstwa od ich nieco idealistycznej wersji głoszonej przez klasyczny pluralizm.

W niniejszej analizie skupimy się na dojrzałej koncepcji demokracji, którą Robert Dahl zaprezentował w *Demokracji i jej krytykach* wydanej po raz pierwszy w 1989 roku. Do źródeł współczesnej demokracji amerykański politolog zalicza: demokrację ateńską, tradycję republikańską, ideę rządu przedstawicielskiego i logikę równości politycznej. Dowodzi, że we współczesnym świecie potrzeba istnienia państwa jest znacznie większa niż w przeszłości, co jest warunkowane obecną kondycją człowieka i stanem jego wytwórstwa, dlatego koncepcja anar-

<sup>160</sup> R. DAHL: *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press, Chicago–London 1956.

<sup>161</sup> M. URBAŃCZYK: *Modele demokracji przedstawicielskiej*. [https://prawo.amu.edu.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0004/248386/004-Demokracja-pluralistyczna-Roberta-A.-Dahla.pdf](https://prawo.amu.edu.pl/__data/assets/pdf_file/0004/248386/004-Demokracja-pluralistyczna-Roberta-A.-Dahla.pdf) [dostęp: 31.03.2015].

<sup>162</sup> D. HELD: *Modele...*, s. 222.



chii jest nie do przyjęcia. Najbardziej trafnym reżimem państwowym jest demokracja, której przeciwieństwem ma być kuratela. Na tle tej dychotomii autor przedstawia walory demokracji. Twierdzi, że kuratela, której zwolennikami byli Konfucjusz, Platon, Karol Marks, Włodzimierz Lenin, zakładała ograniczenie wpływu ludzi na władzę. Wynikało ono z braku kompetencji, które jednak mieli rzekomo posiadać wykwalifikowani eksperci. Robert Dahl nie zgadza się z tym, gdyż przypisuje ludziom posiadanie wystarczającej kompetencji moralnej do określania tego, co jest złem, a co dobrem. Ona z kolei warunkuje kompetencję polityczną pozwalającą na udział w życiu publicznym. Pojawiające się w życiu publicznym dobro ma charakter dystrybutywny, co pozwala na wskazanie tego, co jest dobre dla poszczególnych jednostek. To podejście nie jest indywidualistyczne. Dobro ogółu w znaczeniu dystrybutywnym zezwala jednostkom określać swoje potrzeby i wyrażać swoje poglądy<sup>163</sup>.

O tym, w jaki sposób należy określić dobro ogółu, decyduje proces podejmowania decyzji. Według R. Dahla składa się on z dwóch stadiów: ustalenia agendy i podjęcia decyzji. Ustalenie agendy dotyczy selekcji spraw, które będą podlegać rozważaniu. Wpływ na to powinni mieć wszyscy obywatele, oczywiście nie w sposób bezpośredni. Posiadanie takiej samej kwalifikacji do wyrażania swoich preferencji obywatele wykorzystują w trakcie wyborów, wskazując swoich reprezentantów. Nie zmienia to faktu, że podstawowe i jednakowe prawa są przypisane każdemu i nie mogą podlegać koniczności ich udowodnienia. Kwestia podejmowania ostatecznych decyzji wiąże się ze sposobem dochodzenia do ostatecznych rozwiązań. Robert Dahl rozpatruje to na płaszczyźnie decyzji zapadających jednomyślnie i zgodnie z zasadą większości, uważając, że ta druga jest bardziej odpowiednia. Proces decyzyjny będzie demokratyczny, kiedy spełni pięć warunków: skuteczny udział obywateli polegający na możliwości wyrażania przez nich swoich preferencji, równe traktowanie głosów w ustalaniu ostatecznych decyzji, możliwość swobodnej oceny potencjalnych efektów decyzji, kontrola obywateli przy ustalaniu agendy, inkluzja wszystkich dorosłych członków społeczności do grona obywateli<sup>164</sup>.

Istotnym zagadnieniem pojawiającym się przy okazji rozważania procesu decyzyjnego jest zwrócenie uwagi przez R. Dahla na dwie kwestie: procedurę procesu i wyniki procesu. Zastanawia się nad sprawiedliwością, która towarzyszy oczekiwaniom społecznym odnośnie do tego, żeby zarówno procedura, jak i jej efekty miały sprawiedliwy charakter. Jednak w rzeczywistości sprawiedliwa procedura nie zawsze gwarantuje sprawiedliwe efekty, dlatego też może dochodzić do jej zastępowania innymi o charakterze niesprawiedliwym po to, aby ostateczne wyniki były uważane za sprawiedliwe. Na pytanie o to, co jest istotniejsze: sprawiedliwa procedura czy konieczność uzyskiwania sprawiedliwych

---

<sup>163</sup> R. DAHL: *Demokracja...*, s. 79–97.

<sup>164</sup> *Ibidem*, s. 157–194.

wyników, optuje za pierwszym rozwiązaniem. Wyniki i ich sprawiedliwość nie są możliwe do zmierzania, bo w pluralistycznym świecie wielu konkurujących ze sobą grup uzyskanie maksimum sprawiedliwości jest nieprawdopodobne. Dlatego też ostatecznie Robert Dahl podkreśla znaczenie procedury demokratycznej i jej sprawiedliwy charakter w państwie demokratycznym<sup>165</sup>. W przypadku, gdy proces odchodzi od swojego idealnego stanu i pojawiają się w nim cechy niesprawiedliwości, wówczas konieczne jest odwołanie się do zasady angażowania obywateli w życie publiczne i wspieranie ich poparcia dla demokracji. Niesprawiedliwy proces decyzyjny może naruszać trzy typy interesów: związanych integralnie z procesem, niezwiązanych integralnie z procesem, ale koniecznych dla niego, oraz niezwiązanych integralnie i niekoniecznych dla procesu. Robert Dahl proponuje rozwiązania tego problemu: trzy demokratyczne i jedno nie-demokratyczne. Do rozwiązań demokratycznych zalicza: rozszerzanie zakresu demosu, wprowadzenie mechanizmów broniących interesów mniejszości, dalszy intelektualny rozwój opinii publicznej. Wszystkie demokratyczne rozwiązania są niemożliwe do zastosowania we współczesnych demokracjach. Dlatego też niedemokratyczne rozwiązanie polegające na kontroli procedury przez wymiar sędowniczy mimo wielu mankamentów wydaje się najodpowiedniejszym mechanizmem<sup>166</sup>.

Największym oryginalnym wkładem Roberta Dahla w rozwój teorii demokracji jest koncepcja poliarchii. Wyraża ona idealny stan systemu politycznego, do którego zmierzają poszczególne państwa, ale nie są w stanie go osiągnąć. Maria Marczevska-Rytko zwraca uwagę na to, że poliarchia R. Dahla odnosi się do pojęcia systemu politycznego, który odwołuje się do nieistniejącego i idealnego bytu<sup>167</sup>. Andrzej Antoszewski twierdzi, że model poliarchii wyrasta z opozycji w stosunku do zasady rządów większości przejawiającej się w postaci woli powszechnej i teorii elit<sup>168</sup>. Jak wykazano powyżej, nie istnieje w myśli R. Dahla wola wszystkich, możemy mówić o istnieniu dobra dystrybucyjnego, na które składa się uwzględnianie stanowisk i potrzeb jednostek. Nie istnieje także skoncentrowana grupa posiadająca władzę, gdyż procedury demokratyczne uniemożliwiają tworzenie się elit.

Pojawienie się poliarchii stanowiącej wzór dla państw z reżimem demokratycznym było możliwe w wyniku przeniesienia zasad demokratycznych z małych greckich państw do wielkich państw narodowych. W związku z tą transformacją doszło do zmian, które R. Dahl obserwuje na następujących płaszczyznach: pojawienie się systemu przedstawicielskiego, wzrost terytorialny i demograficzny państw, ograniczenie w zastosowaniu demokracji bezpośredniej, pojawienie się różnorodnych postaw obywatelskich, występowanie konfliktów społecznych,

<sup>165</sup> Ibidem, s. 237–254.

<sup>166</sup> Ibidem, s. 255–279.

<sup>167</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 92–93.

<sup>168</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Demokracja jako przedmiot...*, s. 23.

ukształtowanie się systemu państw, które przyjęły zasady demokratyczne, ale w rzeczywistości realizują je w różnym zakresie (kontinuum pomiędzy poliarchią a kuratelą), pluralizm społeczny i organizacyjny, rozszerzenie praw obywatelskich.

Do instytucji, które powinny występować w poliarchii, Robert Dahl zaliczył:

- 1) wybór przedstawicieli i kontrolę ich decyzji;
- 2) przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów;
- 3) powszechne prawo wyborcze dla ogółu obywateli;
- 4) przyznanie biernego prawa wyborczego ogółowi obywateli;
- 5) wolność wypowiedzi;
- 6) dostęp do alternatywnych źródeł informacji;
- 7) wolność i autonomię stowarzyszeń<sup>169</sup>.

Jak wskazuje A. Antoszewski, zestaw instytucji, którymi powinna cechować się poliarchia R. Dahla, zmieniał swój zakres w trakcie ewolucji poglądów tego amerykańskiego politologa. W 1973 roku do przedstawionego powyżej zestawu dodawał jeszcze ósmy warunek mówiący o rywalizacji pomiędzy liderami politycznymi o głosy poparcia i inne przejawy poparcia. W 1991 roku uprościł koncepcję do czterech warunków: przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów, możliwość stowarzyszania się obywateli, wolność słowa i istnienie alternatywnych źródeł informacji<sup>170</sup>. Po roku 2006 Robert Dahl ponownie zredefiniował wymogi stawiane poliarchiom, wskazując na sześć istotnych dla niej instytucji: wybór przedstawicieli i kontrolę ich decyzji, przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów, wolność wypowiedzi, dostęp do alternatywnych źródeł informacji, wolność i autonomia stowarzyszeń oraz inkluzywne obywatelstwo polegające na aktywnej partycypacji politycznej<sup>171</sup>.

Według R. Dahla klasyczna forma demokracji może obecnie być realizowana jedynie w postaci demokracji bezpośredniej. Ale ta nie jest odpowiednia dla rozległych terytorialnie i liczebnie państw. Amerykański politolog twierdzi, że im więcej jest obywateli, tym mniejsza jest możliwość ich bezpośredniego udziału w życiu publicznym. Poza tym długość obrad i wielość spraw, nad którymi dochodzi do debaty, uniemożliwia im zaangażowanie. Początek współczesnych poliarchii wiąże się z rewolucją francuską i powstaniem Stanów Zjednoczonych. Z historycznego punktu widzenia poliarchie rozwijały się w trzech okresach: lata 1776–1930, lata 1950–1959, od lat 80. XX wieku. Podstawowym warunkiem powodzenia instalacji poliarchii w danym państwie jest oddanie wojska i policji pod cywilną kontrolę i przestrzeganie, aby osoby sprawujące tę kontrolę podlegały demokratycznym procedurom. Do warunków sprzyjających, ale niebędących wyznacznikami koniecznymi poliarchii, R. Dahl zalicza pojawienie się

<sup>169</sup> R. DAHL: *Demokracja...*, s. 316–317.

<sup>170</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Demokracja jako przedmiot...*, s. 24.

<sup>171</sup> R. DAHL: *On Political Equality*. Yale University Press, New Haven–London 2016, s. 14.

społeczeństwa obywatelskiego cechującego się przewagą klasy średniej, dynamicznym rozwojem w sferze gospodarczej i pluralizmem grupowym. Podkreśla, że w poliarchii może dochodzić do konfliktów społecznych będących wynikiem pluralistycznej i czasem wielokulturowej struktury społecznej. Wówczas rozwiązaniem powstałej sytuacji powinna być demokracja uzgodnieniowa, której założenia przedstawił Arend Lijphart.

Pewne kwestie pojawiające się w pracach tego politologa możemy uznać za rozwinięcie niektórych tez stawianych przez Josepha Schumpetera i wczesnych rozważań Roberta Dahla. Chodzi tutaj o ukazanie wymiernego, funkcjonalnego i realistycznego wątku konkurencji jako kluczowej kwestii teorii demokracji, który stanowi siłę napędową empirycznych modeli A. Lijpharta. Holenderski politolog wykorzystał dane ilościowe (m.in. liczbę partii w koalicjach rządowych, wyniki wyborcze) w celu ugruntowania empirycznych modeli demokracji. Uważał bowiem, że tylko empiryczne modele demokracji oparte na instytucjonalnym podłożu są w stanie wyjaśnić rzeczywisty charakter demokracji będącej *de facto* nie reżimem, ale systemem politycznym<sup>172</sup>. Powszechnie twierdzi się, że A. Lijphart wykorzystał katalog instytucjonalnych gwarancji poliarchii zaproponowany przez R. Dahla<sup>173</sup>, ale trzeba sprawiedliwie powiedzieć, że także ten drugi w swoich pracach odnosił się do dorobku A. Lijpharta i jego dwóch modeli demokracji: konsensualnej i westminsterskiej<sup>174</sup>.

Arend Lijphart dokonuje podziału istniejącego systemu demokratycznego na dwa rodzaje: większościowy i uzgodnieniowy. W swojej pracy *Patterns of Democracy* z 1999 roku stwierdza, że większość państw, które przebadał, opiera się na modelu demokracji uzgodnieniowej. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest to, że model ten jest bardziej demokratyczny<sup>175</sup>. Autor twierdzi, że modele westminsterski (większościowy) i konsensualny (uzgodnieniowy) mają charakter wzorcowy i w takiej postaci nigdzie nie występują. Współczesne systemy polityczne państw demokratycznych nie realizują żadnego modelu w czystej postaci, mogą co najwyżej zbliżyć się do jednego lub drugiego. Modele A. Lijpharta stanowią dwa bieguny, pomiędzy którymi rozciąga się kontinuum. Żadne państwo nie zajmuje stałego miejsca na osi między modelem uzgodnieniowym a większościowym. Wielka Brytania uchodząca za typowy przykład modelu westminsterskiego zmieniła swoją pozycję na kontinuum po II wojnie światowej. Począwszy od lat 70. XX wieku, pluralistyczna podstawa ciała legislacyjnego tworzona jest w odniesieniu do takiego rodzaju systemu wyborczego, który odpowiada prefe-

<sup>172</sup> M. SAWARD: *Demokracja...*, s. 71–76.

<sup>173</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Demokracja jako przedmiot...*, s. 26; M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 96.

<sup>174</sup> R. DAHL: *Demokracja...*, s. 363–367.

<sup>175</sup> A. LIJPHART: *Patterns of Democracy. Government Force and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven 1999, s. 7.

rencjom zróżnicowanego społeczeństwa<sup>176</sup>. W związku z tym brytyjskie społeczeństwo traci krystaliczne cechy homogenicznej wspólnoty opartej na modelu większościowym. Belgia reprezentująca cechy modelu konsensualnego po poprawkach konstytucyjnych w 1970 roku wzmocniła większościowe reguły występujące w systemie politycznym<sup>177</sup>.

Zarówno J. Schumpeter, jak i R. Dahl w swoich wczesnych pracach ujmowali demokrację w kategoriach większościowego pluralizmu. To znaczy, że w systemie, w którym głos każdego jest równy, ostateczne decyzje są wynikiem woli większości. Arend Lijphart stwierdził, że także społeczeństwa, które są kulturowo, religijnie, rasowo czy gospodarczo rozdrobnione, mogą uzyskać równowagę umożliwiającą realizację założeń demokratycznych. Warunkiem powstania stabilności w społeczeństwie jest realizacja czterech założeń, do których zalicza: rządy szerokiej koalicji, zasadę wzajemnego weta, zasadę proporcjonalności i wysoki stopień autonomii występującej w segmentach społeczeństwa. Pierwsze założenie mówi o tym, że koalicja rządowa powinna zawierać możliwie jak największą liczbę parlamentarnych partii. W jej ramach przywódcy partyjni powinni ze sobą współpracować i doprowadzać do szerokiej zgody, zamiast preferować rozwiązania polityczne polegające na istnieniu ostrego podziału na rząd i opozycję. Założenie drugie zezwala każdej mniejszości na zgłoszenie sprzeciwu wobec nieakceptowanej decyzji podjętej przez ciało ustawodawcze. Trzecie założenie wprowadza proporcjonalny system wyborczy umożliwiający uzyskanie mandatów parlamentarnych nawet małym partiom. Ostatnie założenie zezwala mniejszościom na realizację swojej polityki w ramach wewnętrznej autonomii<sup>178</sup>. Przedstawione powyżej tezy legły u podstaw opracowanej przez A. Lijpharta koncepcji demokracji konsocjonalnej. Jak zauważa M. Marczevska-Rytko, jej cechą charakterystyczną jest równoważenie odśrodkowych tendencji różnych segmentów społeczeństwa przez współpracę liderów i politycznych przedstawicieli owych segmentów. Warunkiem takiej współpracy jest to, że liderzy polityczni reprezentujący interesy własnej wspólnoty mają wybitne cechy umożliwiające współdziałanie w ramach podziałów. Żaden segment społeczny nie powinien dominować pod względem gospodarczym nad innym, gdyż może to zakłócać harmonię. Segmenty są na tyle zróżnicowane pod względem kulturowym, językowym, religijnym czy rasowym, że można je łatwo od siebie oddzielić i zidentyfikować. Sytuacja międzynarodowa mobilizuje segmenty społeczne w danym państwie do współpracy, w przeciwnym bowiem razie może dojść do rozpadu państwa. Istnieje lojalność członków społeczeństwa wobec jedności państwa<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>177</sup> A. LIJPHART: *Konsensusowy model demokracji*. W: *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*. Przeł. P. RYMARCZYK. Aletheia, Warszawa 2005, s. 163.

<sup>178</sup> A. LIJPHART: *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven 1977, s. 25–52.

<sup>179</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 97–98.

Koncepcja demokracji konsocjonalnej pozwoliła A. Lijphartowi na opracowanie modelu demokracji konsensualnej. Stanowi on w pewien sposób uniwersalną wersję koncepcji demokracji konsocjonalnej i przeciwny biegun modelu demokracji westminsterskiej.

Demokracja konsensualna jest reżimem politycznym, w którym zasada większości jest ograniczona i rozproszona, a udział we władzy jest możliwy na wiele różnych sposobów<sup>180</sup>. Holenderski politolog wskazuje na osiem cech warunkujących istnienie demokracji konsensualnej:

- 1) tworzenie wielopartyjnych koalicji, które umożliwiają udział we władzy wykonawczej jak największej liczbie przedstawicieli różnych segmentów społecznych. Prowadzi to do rozszerzenia zakresu procesu uzgadniania decyzji w miejsce realizacji samodzielnych i niepodlegających kontroli przez opozycję decyzji większości wyborczej;
- 2) wprowadzenie podziału władzy poprzez stosowanie wotum nieufności oraz zachowanie równowagi pomiędzy egzekutywą i legislatywą lub wsparcie przewagi legislatywy nad egzekutywą;
- 3) występowanie bikameralnego parlamentu, w którym poszczególne mniejszości mają swoją reprezentację;
- 4) istnienie wielopartyjnego systemu, w którym żadna z partii nie ma statusu dominującej;
- 5) funkcjonowanie wielopłaszczyznowego podłoża konfliktów pomiędzy partiami politycznymi;
- 6) zachowanie proporcjonalnego systemu wyborczego oddaje zróżnicowany charakter podziałów społecznych i odmienne preferencje wyborcze;
- 7) federalizm i decentralizacja władzy polegają na przekazaniu znacznego stopnia uprawnień jednostkom terytorialnym składającym się na państwo;
- 8) pisana konstytucja gwarantuje uprawnienia mniejszości<sup>181</sup>.

Za istotę drugiego modelu wyróżnionego przez A. Lijpharta należy uznać rządy większości. Autor nazywa ten model westminsterskim wymiennie z większościowym. Etymologia wskazuje, że nazwa wywodzi się od siedziby parlamentu brytyjskiego, czyli Pałacu Westminsterskiego. Do cech charakteryzujących demokrację westminsterską A. Lijphart zaliczył:

- 1) funkcjonowanie gabinetu składającego się z jednej zwycięskiej partii politycznej, co prowadzi do koncentracji władzy. Wystarczy, że partia posiada minimalną większość. W rzadkich przypadkach dopuszcza się istnienie gabinetów koalicyjnych. Liczna mniejszość stanowi w tym systemie opozycję;
- 2) przewaga egzekutywy nad legislatywą wynika stąd, że rząd składający się z członków dominującej partii może liczyć na poparcie większości deputowanych parlamentarnych;

<sup>180</sup> Za: A. ANTOSZEWSKI: *Demokracja jako przedmiot...*, s. 30.

<sup>181</sup> A. LIJPHART: *Konsensusowy model...*, s. 155–161.

- 3) władza ustawodawcza skoncentrowana jest w jednoizbowym parlamencie (wersja czysta), a jeżeli występuje bikameralizm, ma on charakter asymetryczny, w którym występuje przewaga jednej z izb;
- 4) dominacja dwóch partii w systemie politycznym, w którym władza podlega alternacji pomiędzy tymi dwoma ugrupowaniami;
- 5) jedнопłaszczyznowość systemu partyjnego polegająca na tym, że niezgoda przejawia się przede wszystkim w polityce socjalnej i ekonomicznej, czyli na osi podziału lewicy i prawicy, a inne różnice nie wywierają poważniejszego wpływu;
- 6) większościowy system wyborczy opiera się na założeniu, że wygrywa kandydat uzyskujący największą liczbę głosów w okręgu;
- 7) jednostki niższego szczebla w państwie są uzależnione od władzy centralnej, co prowadzi do ujednoczenia wymiaru władzy;
- 8) brak spisanej konstytucji, co przejawia się w elastyczności uchwalania prawa najwyższego;
- 9) przedstawicielska demokracja wpływa ograniczająco, jeżeli nie eliminująco na przejawy demokracji bezpośredniej<sup>182</sup>.

Wyróżniając dwa typy społeczeństwa – homogeniczne i pluralistyczne – Arend Lijphart wpłynął na dalszy rozwój teorii demokracji. Jego rozróżnienie społeczeństw opierało się na stopniu ich sfragmentaryzowania w ramach państwa demokratycznego i na tym, jakie jest podejście elit politycznych do rozwiązywania konfliktów pojawiających się w życiu publicznym. Uwzględniając te dwie zmienne, autor wyróżnił cztery kategorie demokracji: odśrodkową (wysoki stopień fragmentacji społecznej, rywalizacyjne nastawienie elit), dośrodkową (niski stopień fragmentacji społecznej, rywalizacyjne nastawienie elit), konsocjonalną (wysoki stopień fragmentacji społecznej, uzgodnieniowe nastawienie elit), zdepolityzowaną (niski stopień fragmentacji społecznej, uzgodnieniowy nastawienie elit)<sup>183</sup>.

Na gruncie polskim Jan Błuszkowski i Daniel Mider dokonali krytycznej analizy założeń poczynionych przez Roberta Dahla. Odwołali się do sześciu cech stawianych poliarchiom (wybór przedstawicieli i kontrola ich decyzji, przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów, wolność wypowiedzi, dostęp do alternatywnych źródeł informacji, wolność i autonomia stowarzyszeń, inkluzywne), a następnie poddali je teoretycznej i empirycznej weryfikacji. Zauważyli, że we współczesnych systemach politycznych można zidentyfikować dwadzieścia trzy zasady wpływające na jakość systemów, które odpowiadają sześciu cechom poliarchii. Zakres występowania tych zasad wpływa na określenie charakteru systemu politycznego w dychotomicznym podziale na idealny system demokratycz-

---

<sup>182</sup> A. LIJPHART: *Westminsterski model demokracji*. W: *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*. Przeł. P. RYMARCZYK. Aletheia, Warszawa 2005, s. 139–142.

<sup>183</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Demokracja jako przedmiot...*, s. 27.

ny oraz niedemokratyczny mieszczący w sobie totalitaryzm lub autorytaryzm<sup>184</sup>. Swoje teoretyczne założenia odnieśli następnie do warunków i efektów występowania dwudziestu trzech zasad w polskim systemie politycznym, określając poziom konsolidacji demokracji.

Istotny wkład w rozwój współczesnych teorii demokracji wniósł David Held. W swoich pracach analizuje ewolucję demokracji i zauważa, że w historii rozwinęły się różne jej modele: klasyczny, republikański, liberalny i marksistowski. Natomiast do współczesnych modeli demokracji zalicza: elityzm konkurencyjny, pluralizm, demokrację prawną, demokrację uczestniczącą, demokrację deliberatywną i demokrację nowoczesną. Jednocześnie dokonuje analizy demokracji w sensie bezpośredniego i pośredniego udziału obywateli w sprawowaniu rządów. Zauważa, że w pośrednim, dominującym nurcie demokracja przyjmuje formę rozwojową i protekcyjną. David Held wykorzystuje bogate dziedzictwo demokracji do tego, żeby przedstawić nową wizję demokracji, która ma korzenie zarówno w teorii, jak i empirii. Swoją koncepcję demokracji Held próbuje umieścić pomiędzy wymiarem znajdującym się najbliżej obywatela a tym, który odnajdujemy w świecie ponadnarodowym. Pierwszy odnosi do sfery deliberacji, drugi nazywa kosmopolitycznym. Warunkiem podstawowym zachowania demokracji w świecie współczesnym, a tym samym realizacji koncepcji D. Helda, jest instytucjonalizacja autonomii zarówno w państwie i na jego wszystkich poziomach, jak i w systemie relacji międzynarodowych i globalnych<sup>185</sup>.

D. Held zaznacza, że prezentowana przez niego koncepcja ma charakter luźnych sugestii i nie jest teorią złożoną z ostatecznych i całkowicie spójnych idei. Lektura jego rozważań potwierdza te założenia, wydaje się ona jednak na tyle ciekawym wyjaśnieniem trendów obserwowanych w dzisiejszym świecie, że wymaga przedstawienia.

Demokracja jest reżimem, który zakłada istnienie dobra wynikającego z woli ludu i umożliwia przejrzyste oraz uczciwe dyskutowanie o najistotniejszych wartościach. Ta dyskusja opiera się na mechanizmach instytucjonalnych, które stanowią podstawę życia demokratycznego. Kluczową zasadą wspierającą demokrację jest autonomia. D. Held definiuje autonomię następująco: „autonomia oznacza zdolność istot ludzkich do świadomego rozumowania, zastanawiania się nad sobą i określania własnego losu; wymaga umiejętności rozważania, wydawania sądów, dokonywania wyborów i podążania różnymi możliwymi drogami działania w życiu prywatnym oraz publicznym”<sup>186</sup>. Do podstawowych elementów autonomii Held zalicza: równe prawa i obowiązki ludzi, prawa wyrażające się

<sup>184</sup> J. BŁUSZKOWSKI, D. MIDER: *Demokracja późnej nowoczesności*. Elipsa, Warszawa 2012, s. 58–59.

<sup>185</sup> M. ZGIEP: *Wieloznaczność demokracji jako dylemat*. „Studia Socjologiczne” 2011, nr 3 (202), s. 203–208.

<sup>186</sup> Cyt. za: D. HELD: *Modele...*, s. 338.



w upoważnieniach do działania bez ryzyka arbitralnej i niesprawiedliwej ingerencji, możliwość udziału w otwartym procesie debaty nad istotnymi sprawami publicznymi, konstytucyjne gwarancje praw obywatela. Autor uznaje, że zasada autonomii zajmuje naczelne miejsce we wszystkich współczesnych teoriach demokratycznych, i udowadnia, że przejawia się ona w swobodzie wyboru, decydowaniu o własnych działaniach i ich uzasadnianiu, samodzielnym przyjmowaniu zobowiązań, tworzeniu podstaw dla wolności i równości osób. Autonomia nie może zawierać się wyłącznie w sferze teoretycznej, gdyż jej pełny sens wyraża się w praktyce działania.

W celu wyjaśnienia zasady autonomii D. Held odwołuje się do trzech nurtów myślowych, które wywarły wpływ na współczesną demokrację: republikanizmu, liberalizmu i marksizmu. W republikanizmie autonomię osiąga społeczeństwo jako całość, a nie jako poszczególne jednostki. Jednocześnie tradycja republikańska nie znalazła odpowiedzi na pytanie o stosunek autonomicznej wspólnoty do skoncentrowanej władzy. Na to pytanie odpowiedział liberalizm, prezentując założenia dotyczące ograniczenia władzy w postaci instytucji i mechanizmów. Możliwy podział władzy i wspólnoty wywodził się stąd, że liberalizm umiejscawiał autonomię w jednostkach, nie w grupach. Ale nie zdołał ograniczyć niekształcącego wpływu rynków gospodarczych na politykę. Ten wątek podjął dopiero marksizm, który niestety rozwinął system hierarchiczno-biurokratyczny dławiący autonomię.

David Held twierdzi, że warunkami umożliwiającymi funkcjonowanie zasady autonomii są te, które wprowadzają w życie powszechne uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych. Muszą one być akceptowane i świadomie wykorzystywane. Poza tym nie mogą występować w postaci prostej agregacji preferencji. Za Robertem Dahlem D. Held wylicza warunki demokratycznego systemu, w którym funkcjonuje zasada autonomii: skuteczne uczestnictwo obywateli, świadome rozumienie dokonywanych wyborów, równość głosów w fazie podejmowania ostatecznych decyzji, kontrola nad przedmiotem decyzji, inkluzyjność<sup>187</sup>.

Możliwość realizacji zasady autonomii wiąże się z istnieniem bezosobowej władzy, konstytucyjną ochroną praw podmiotowych, ze zróżnicowaniem ośrodków władzy w państwie i poza nim, mechanizmami promocji konkurencji i z debatą pomiędzy alternatywnymi platformami politycznymi. David Held rozpościera swoją wizję demokracji pomiędzy płaszczyzną uczestnictwa obywateli w życiu publicznym nawet w małych społecznościach z uwzględnieniem zasad demokracji deliberatywnej, ale jednocześnie uważa za niezbędne pozostawienie instytucji demokracji pośredniej. Twierdzi, że organy przedstawicielskie są konieczne do stanowienia praw, ich realizacji czy rozwiązywania nieuniknionych konfliktów. Dodaje, że instytucje państwowe powinny stać się odpowiedzialne za promocję ideału deliberacji.

---

<sup>187</sup> Ibidem, s. 348.

Odrodzenie współczesnej demokracji będzie możliwe, gdy nastąpi reforma władzy państwowej i przebudowane zostanie społeczeństwo obywatelskie. Te procesy powinny być ze sobą sprzężone i doprowadzić do oddzielenia społeczeństwa obywatelskiego od państwa. Jednocześnie władza musi uniezależnić się od wpływu narzucanego przez organizacje posiadające wielki kapitał. Parlament powinien zależeć od obywateli i mieć przewagę w strukturze państwowej. Władza powinna podlegać okresowej alternacji i pochodzić z wyborów.

W demokratycznej konstytucji zasada autonomii powinna zostać uzupełniona o katalog praw politycznych, społecznych i gospodarczych. Poza tym istotna wydaje się zasada dystrybucji i sprawiedliwości społecznej. Autor zastanawia się nad możliwością dalszego rozwoju uczestnictwa obywateli w życiu publicznym poprzez poszerzanie nowych przestrzeni publicznej deliberacji, jak panele obywatelskie, nowe inicjatywy edukacji obywatelskiej, finansowanie deliberacji publicznej, które to mają ułatwić likwidację tradycyjnej formy społeczeństwa obywatelskiego i umożliwić jego rozwój. Obywatelstwo u Helda wyraża się w pełnym uczestnictwie w debacie publicznej i nie może zostać ograniczone do udziału w cyklicznych wyborach. Jednakże nie jest ono obowiązkowe, dlatego należy poczynić wszelkie możliwe kroki, żeby było wykorzystywane w praktyce. Autor jest zwolennikiem szerokiego ujmowania sfery publicznej przy zachowaniu gwarancji nieingerowania w życie intymne każdej jednostki. Najpełniej deliberacja przejawia się na poziomie lokalnym, gdyż tam obywatele najbardziej odczuwają skutki decyzji politycznych<sup>188</sup>.

Projekt demokracji osadzony na zasadzie autonomii jest uzupełniony o perspektywę ponadnarodową, którą autor nazywa demokracją kosmopolityczną. Ma ona umożliwić przetrwanie demokracji w dzisiejszym świecie. David Held zauważa erozję państwa narodowego i występującej w nim demokracji. Postęp erozji państwa narodowego zaczął się już w odległych czasach i według autora możemy wskazać na pięć etapów, które doprowadziły do odchylenia od klasycznego modelu państwa narodowego: ustanowienie Trybunału Norymberskiego dla osądzenia zbrodniarzy II wojny światowej, umiędzynarodowienie procesu podejmowania decyzji w postaci pojawienia się organizacji regionalnych i międzynarodowych, powstanie hegemonicznych mocarstw, globalizacja kultury i rozwój globalnego rynku<sup>189</sup>. W związku z tym demokracja podlega procesowi archaizacji, a w celu jej wzmocnienia należy wprowadzić model demokracji kosmopolitycznej.

David Held zaznacza, że zarówno klasyczne, jak i współczesne teorie demokracji koncentrują się na poziomie poszczególnych państw, przyjmując założenie, że przestrzeń pozapaństwowa jest mało interesująca i pozostaje poza zasięgiem rozumienia. Ale ta pozapaństwowa sfera podlega dzisiaj szybkim przemianom,

<sup>188</sup> Ibidem, s. 333–371.

<sup>189</sup> E. WNUK-LIPIŃSKI: *Socjologia życia publicznego*. Scholar, Warszawa 2005, s. 147–148.

na które wpływają: kształtowanie się globalnego systemu gospodarczego wy-  
mykającego się spod kontroli pojedynczego państwa, rozwój ponadnarodowych  
sieci komunikacyjnych, mnożenie się zależności międzypaństwowych, lawino-  
wy wzrost organizacji międzynarodowych, narastanie globalnych wyzwań dla  
bezpieczeństwa. Wszystkie te elementy wynikają z globalizacji, która implikuje  
polityczne, społeczne i gospodarcze działania na skalę międzynarodową, a także  
nasilenie interakcji międzypaństwowych i międzyspołecznych. Rozwój globali-  
zacji wspierany jest przez nowoczesne technologie. David Held uważa, że może  
ona powodować zarówno unifikację, jak i fragmentację w sferach: gospodarczej,  
politycznej, technologicznej, wojskowej, prawnej, kulturowej i ekologicznej.

David Held określa demokrację kosmopolityczną jako projekt oparty na kul-  
turze i tradycji narodowej uwzględniający dzisiejsze uwarunkowania wynikające  
z globalizacji. Dlatego też demokracja kosmopolityczna powinna spełniać trzy  
wymagania. Po pierwsze, trzeba polepszyć system kontroli społecznej nad nowymi  
typami władztwa politycznego, ekonomicznego, ekologicznego i dotyczącego  
bezpieczeństwa w ten sposób, aby nie pozostawały one tylko w sferze globalnej.  
Po drugie, należy dokonać ponownej definicji roli i znaczenia międzypaństwo-  
wych organizacji w celu ich bardziej użytecznego służenia nowym potrzebom.  
Po trzecie, należy zreorganizować komunikowanie się instytucji politycznych  
z grupami, stowarzyszeniami i organizacjami międzynarodowymi, włączając je  
w sieć procesu demokratycznego<sup>190</sup>.

W rozważaniach na temat współczesnych teorii demokracji nie wolno po-  
minąć koncepcji przedstawionej przez włoskiego politologa Giovanniego Sator-  
iego. Dokonuje on wyróżnienia teorii demokracji w sensie empirycznym i nor-  
matywnym, uznając ten drugi za niedokładny wyznacznik tego, czym powinna  
być współczesna teoria demokracji. Twierdzi natomiast, że empiryczna teoria  
zawiera w sobie wątek normatywny. Teorie, które mają wymiar empiryczny, są  
realistyczne. Z drugiej strony pojawiają się wizje ujmowania demokracji w spo-  
sób racjonalistyczny, ale one mają charakter antyrealistyczny. Reasumując,  
G. Sartori twierdzi, że teoria demokracji może przybrać formę empiryczną lub  
racjonalistyczną. Źródeł takich stanowisk należy poszukiwać w rozwoju współ-  
czesnych demokracji. Wydarzenia wiążące się z efektem rewolucji francuskiej  
poprzez odejście od przeszłości określiły demokrację racjonalną podkreślającą  
stanowisko ideologiczne, a angielskie podejście wpłynęło na demokrację empi-  
ryczną wyrastającą z praktyki.

Współczesna demokracja – jak twierdzi włoski politolog – ma niewiele  
wspólne z demokracją grecką. Jest ona raczej wynikiem historycznej trans-  
formacji, w trakcie której dochodziło do powtarzalnych sytuacji. Z dzisiejszej  
perspektywy można je ująć w ramy skumulowanych doświadczeń. Demokracja

---

<sup>190</sup> D. HELD: *Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order?* „Political Studies” 1992.  
Vol. 40, special issue: *Prospects for Democracy*, s. 33.

jest zatem oparta na powtarzalnych doświadczeniach. Giovanni Sartori pisze, że „nie potrafimy, ściśle mówiąc, udowodnić demokracji”<sup>191</sup>. Wiąże się to z tym, że nie jest ona ani racjonalna, ani logiczna, nie można jej także uznać za prawdziwą w sensie empirycznym. Możemy natomiast przekonywać w drodze argumentacji, że jest ona godna wyboru i stosowania w ramach systemu politycznego<sup>192</sup>. Sartori wyraźnie zaznacza odmiennność demokracji współczesnej od greckiej. Podstawowym wyróżnikiem jest wielkość wspólnoty politycznej zarówno pod względem demograficznym, jak i terytorialnym. Na tym tle udowadnia słabość demokracji bezpośredniej i wyższość pośredniej. O pierwszej pisze, że w starożytności rodziła hipertrofię konieczności angażowania się w sprawy publiczne i uzależniała status obywatela od uczestnictwa w życiu wspólnoty. Nadmierne koncentrowanie się na polityce przyczyniało się do zmniejszenia zainteresowania innymi sprawami, jak np. gospodarka. Demokracja pośrednia zapewnia bezpieczeństwo, w którym bez angażowania się w sferę polityki nadal możemy być obywatelami i jesteśmy w stanie poświęcać się innym sprawom<sup>193</sup>. Giovanni Sartori zajmuje się demokracją polityczną, ale wspomina o istnieniu innych jej rodzajów, jak np. społeczna, przemysłowa, ekonomiczna.

Zaproponowana przez G. Sartoriego teoria demokracji ma charakter panoramicznego układu, w którym autor prezentuje swoje poglądy zarówno w kwestiach aksjologicznych, jak i proceduralnych. Do najistotniejszych wartości zalicza wolność i równość. W zakresie proceduralnym włoski politolog wychodzi z założenia o istotności wyborów, twierdząc, że lud uaktywnia się właśnie w ich trakcie, a poza nimi jest uśpiony. W wyborach wyraża swoją wolę, ale nie jest to do końca wolna wola ludu, gdyż kreowana jest przez środki masowego przekazu. Wola owa przyjmuje postać opinii publicznej, która różni się od opinii powstającej w okresie wyborczym. Opinia wyrażana w wyborach zmierza albo do przyjęcia formy konsensusu całego społeczeństwa, albo może przyjąć przeciwny biegun i wyrażać powszechne spory na temat rządzenia. Opinia publiczna tworzy się w wyniku procesu, który w teorii Sartoriego przyjmuje postać kaskady. Wpływ na opinię mają poglądy elit oraz opinie formowane przez obywateli. Stanisław Filipowicz dodaje, że także media biorą udział w kształtowaniu opinii publicznej. Według tego autora media tworzą obraz rzeczywistości bez dopuszczenia do tego procesu obywateli, jednocześnie nie dążąc do ustalenia obiektywnego oglądu spraw. Zadowolają się prezentacją wybiórczych faktów wpływających na powielanie określonych schematów. Dlatego też media nie sprzyjają tworzeniu niezależnej opinii publicznej, gdyż „fabrykując” informacje, dążą do realizacji partykularnych interesów<sup>194</sup>.

<sup>191</sup> Cyt. za: G. SARTORI: *Teoria...*, s. 337.

<sup>192</sup> Ibidem, s. 313–337.

<sup>193</sup> Ibidem, s. 341–358.

<sup>194</sup> S. FILIPOWICZ: *Demokracja...*, s. 167–170.

Ostatecznie poglądy są przyswajane przez grupy odniesienia. Opinia może być autonomiczna, gdy system edukacyjny społeczeństwa nie podlega indoktrynacji i istnieją różne ośrodki informacji. Demokratyczne społeczeństwa opierają się na konsensusie, który może przybierać formy: podstawową, proceduralną oraz dotyczącą prowadzonych polityk i rządów. Konsensus podstawowy odnosi się do zgody co do fundamentalnych wartości wyznawanych przez społeczeństwo. Konsensus proceduralny wiąże się z istnieniem pewnego podstawowego zestawu procedur i instytucji gwarantujących demokrację. Konsensus dotyczący prowadzonych polityk i rządów wyraża się w dyskusji na temat istotnych kwestii pojawiających się w ramach pełnego pluralizmu.

Według G. Sartoriego prawdziwa opinia publiczna występuje tylko w trakcie wyborów. Jednakże nawet w trakcie tego procesu obywatele nie wykazują większej wiedzy na temat spraw publicznych. Cechuje ich apatia, która wynika z zbyt wielu dopływających do nich informacji. Nie można jej osłabić mimo wzrostu poziomu wykształcenia ludzi oraz wprowadzenia mechanizmów demokracji partycypacyjnej. G. Sartori zgadza się z J. Schumpeterem, że obywatel wkraczający w świat polityki spada na niższy poziom mentalny<sup>195</sup>. Dlatego też wyborca w trakcie wyborów głosuje zgodnie z zasadą jednostkowej użyteczności, a nie opierając się na racjonalności. Kształtująca się opinia publiczna przybiera postać autonomicznej, ale nie racjonalnej. Teoria demokracji dowodzi, że demokracja wiąże się z autonomią opinii publicznej, która podtrzymuje rządy z przyzwolenia, a te reagują na opinię publiczną. Na tej podstawie G. Sartori stwierdza, że demokracja wyborcza warunkuje pojawienie się demokracji pośredniej. Włoski politolog nie jest zwolennikiem demokracji partycypacyjnej, która jego zdaniem izoluje jednostki i sprowadza je do roli biernych słuchaczy<sup>196</sup>.

Współczesna demokracja, przyjmując model wyborczy, staje się demokracją poziomą. Płaszczyzną łączącą obywateli są wybory, które wyłaniają reprezentantów. Opierają się na procedurach, które zapewniają trwałość rozwiązań demokratycznych. Wybory dokonywane są zgodnie z zasadą większości ograniczającą możliwość powstania spornych i patowych sytuacji w dużych społecznościach. W wyniku wyborów kształtuje się elita, którą G. Sartori woli nazywać klasą rządzącą, a jej rządzenie sprawowane jest w formie władania oraz przez przywództwo. Na tym tle autor prezentuje pogląd, że demokracja stanowi produkt uboczny wyborów, które rekrutują przywódców. Tym, co tworzy współczesną demokrację, jest konkurencyjna walka o głosy. Odnosząc się do R. Dahla, Sartori nazywa współczesny system demokratyczny poliarchią, ale dodaje do tej nazwy przymiotnik – poliarchią wyborczą (teoria rywalizacyjno-opisowa), a nieco później selektywną (teoria preskryptywna)<sup>197</sup>. Demokracja jest systemem poli-

---

<sup>195</sup> J. SCHUMPETER: *Kapitalizm...*, s. 319–330; G. SARTORI: *Teoria...*, s. 135–145.

<sup>196</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 115–160.

<sup>197</sup> *Ibidem*, s. 168–217.

tycznym i w związku z tym możemy określić, ile w danym państwie jest cech charakterystycznych dla takiego systemu. Podstawową cechą wyróżniającą system demokratyczny jest to, że nikt sam siebie nie może wybrać ani powierzyć sobie władzy niczym nieograniczonej. W tym sensie demokracja ma charakter elektoralny, w którym władzę wybierają ludzie<sup>198</sup>.

Giovanni Sartori przedstawia także decyzyjną teorię demokracji, twierdząc, że w polityce podejmowane są tzw. decyzje skolektywizowane. Są one skierowane na zewnątrz i powodują ryzyko dla adresatów decyzji. Wewnętrzny koszt podejmowania decyzji ma charakter proceduralny i odnosi się do decydentów. W celu ustalenia strategicznego miejsca równowagi pomiędzy kosztami wewnętrznymi a ryzykiem zewnętrznym G. Sartori proponuje, by określić dwie zmienne: metodę tworzenia ciała decyzyjnego i regułę stosowania decyzji. Tworzenie ciała decyzyjnego ma opierać się na wyborach i powoływaniu ciała przedstawicielskiego, a w sprawie reguły podejmowania decyzji optuje za zasadą większości. Włoski politolog zauważa, że w demokracjach mogą pojawiać się komitety, które swoje decyzje będą opierać nie na zasadzie większościowej, ale na jedności. Członkowie komitetów będą oczekiwać, że rezygnując ze swojej preferencji podczas jednego głosowania, otrzymają jakąś gratyfikację, na przykład poparcie ich projektu przy podejmowaniu następnej decyzji. Na tym tle autor przywołuje model demokracji uzgodnieniowej i większościowej Arenda Lijpharta i stwierdza, że są to dwa sposoby osiągania wyników. W obydwu chronione są prawa mniejszości: w demokracji większościowej mechanizmy po prostu ograniczają większość, a w uzgodnieniowej wiele mniejszości ma taki sam wpływ na ostateczną decyzję<sup>199</sup>.

## 1.5. Demokracja i jej odcienie

Klasyczna forma demokracji zakłada bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu decyzji wiążących dla życia całej wspólnoty. W związku ze znacznym rozmiarem terytorialnym współczesnych państw, koniecznością częstego podejmowania decyzji, a także dużą liczbą ludności, która zamieszkuje państwa, bezpośrednie uczestnictwo obywateli w życiu publicznym na skalę występującą w starożytnej Grecji jest niemożliwe. Dlatego też w dzisiejszej rzeczywistości dominuje pośrednia, przedstawicielska forma demokracji. W literaturze przedmiotu można zauważyć dwa poglądy na temat relacji demokracji bezpośredniej i pośredniej. Pierwszy wskazuje, że te dwie formy są sobie przeciwstawne, konkurencyjne<sup>200</sup>. Drugi pogląd podkreśla, że demokracja bezpośred-

<sup>198</sup> Ibidem, s. 228–258.

<sup>199</sup> Ibidem, s. 265–306.

<sup>200</sup> W.T. KULESZA, P. WINCZOREK: *Demokracja u schyłku XX wieku*. Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1992, s. 39–40.

nia może być traktowana jako przejaw uczestnictwa obywateli mieszczący się w demokracji pośredniej<sup>201</sup>. Warto dodać, że obecnie coraz większą popularnością cieszy się nurt podkreślający zalety rozszerzania zakresu partycypacji obywateli w życiu publicznym. Odzwierciedleniem tego poglądu jest koncepcja demokracji deliberatywnej, która dzięki debatom i dyskusjom obywateli ma przyczynić się do uwzględnienia *vox populi* w procesie podejmowania decyzji i ich implementacji. W poniższych rozważaniach skupiliśmy się na wyjaśnieniu trzech powyższych rodzajów demokracji: pośredniej, bezpośredniej oraz deliberatywnej.

Demokracja pośrednia jest formą sprawowania władzy przez suwerena, którym jest lud, ale scedował on prawo do podejmowania decyzji na organ przedstawicielski pochodzący z jego wyboru. W powyższym zdaniu zawarte zostały dwa kluczowe pojęcia, na których oparta jest istota demokracji pośredniej. Po pierwsze, suwerenny lud ma prawo rządzić sam sobą. Dokładniejsza analiza suwerenności ludu została przedstawiona w podrozdziale 1.1. Po drugie, chodzi o ciało pośredniczące w wyrażaniu woli ludu, czyli o parlament. W przypadku parlamentu ważne jest nie tylko jego wbudowanie w strukturę systemu politycznego, ale i szersze określenie warunków jego funkcjonowania. Mam tu na myśli określenie demokratycznego sposobu wyboru członków parlamentu, podkreślenie jego silnej pozycji wśród innych organów władzy państwowej przejawiającej się w nadrzędności lub równorzędności wobec egzekutywy i odnalezienie powiązania pomiędzy demokratycznym sposobem podejmowania decyzji przez legislatywę a realnym funkcjonowaniem zasad liberalno-demokratycznych w państwie<sup>202</sup>.

Parlament będzie zatem stanowił kluczowe ogniwo w zrozumieniu istoty demokracji pośredniej. Europejska geneza parlamentaryzmu sięga XI- i XII-wiecznej Anglii, we Francji tego rodzaju instytucja wykształciła się w wieku XV. W Polsce sejmiki szlacheckie pojawiają się na przełomie XIV i XV wieku, a w 1493 roku dochodzi do oddzielenia się Izby Poselskiej z Sejmu walnego. Na Węgrzech pierwsze walne zgromadzenia zaczęto zwoływać już pod koniec XIII wieku, a na ziemiach czeskich pierwsze sejmy (zwane po łacinie *colloquia*) pojawiły się w XII wieku<sup>203</sup>.

---

<sup>201</sup> Za: M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 32; H. NURMI: *Referendum Design: An Exercise in Applied Social Choice Theory*. „Scandinavian Political Studies” 1992. Vol. 20, no 1, s. 34; G. DE Q. WALKER: *Initiative and Referendum: The People’s Law*. The Centre of Independent Studies, St. Leonards 1987; T. CRONIN: *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press, Cambridge 1989, s. 196.

<sup>202</sup> J. KOWALSKI, W. LAMENTOWICZ, P. WINCZOREK: *Teoria państwa i prawa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1981, s. 430.

<sup>203</sup> S. KUBAS: *Historia parlamentaryzmu w krajach Europy Środkowej*. W: *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, R. GLAJCAR, S. KUBAS. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego – Remar, Katowice 2012, s. 76–78.

Ważna dla współczesnego parlamentaryzmu wydaje się koncepcja przedstawicielstwa zaproponowana przez Monteskiusza. Uważał on, że bezpośredni wymiar demokracji jest niemożliwy, gdyż techniczne kwestie całkowicie utrudniają taki sposób sprawowania władzy przez wszystkich obywateli. Poza tym twierdził, że ludzie nie są zdolni do tego, by mogli sami rządzić sobą, mogą natomiast wybierać przedstawicieli, na których cedują swoje prawa polityczne. Przedstawiciele wyrażają wolę w imieniu ludu<sup>204</sup>.

Jarosław Szymanek wskazuje, że pomimo długiej obecności terminu reprezentacji w prawie konstytucyjnym nadal napotykamy trudności przy jej definiowaniu. Dużo łatwiej można określić przymiotnik *reprezentatywny*. Odnosi się on do selekcji reprezentantów jakiejś grupy społecznej, co prowadzi nas do stwierdzenia istnienia relacji pomiędzy dwoma podmiotami. W wyniku selekcji przeniesione zostają pewne cechy grupy na reprezentantów. W tym znaczeniu reprezentatywny oznacza dokładnie 'oddający cechy', przy zachowaniu odpowiedniego pomniejszenia. Pewien problem pojawia się wtedy, gdy chcemy zastosować mechanizm przenoszenia cechy w celu ustalenia reprezentacji. Wkraczamy wówczas na grunt systemów wyborczych. Powinniśmy jednak zawsze brać pod uwagę to, że w centrum pojęcia reprezentacji znajduje się dążenie do pozostawienia cechy grupy, która ma być reprezentowana<sup>205</sup>.

Warto zwrócić uwagę na pojawiającą się tutaj relację pomiędzy ludem będącym zbiorowym podmiotem suwerenności a parlamentem. Wymieniona relacja wiąże się z kwestią reprezentacji oddającą stosunek pomiędzy suwerenem a przedstawicielstwem. Ma ona konstytucyjne podstawy określające organy władzy, które sprawują władzę w imieniu ludu, a także wskazujące na proces upodabniania się decyzji podejmowanych przez legislaturę do opinii przeważających w opinii publicznej<sup>206</sup>. Wspomniana kwestia reprezentacji w swojej klasycznej formie zakładała, że prawo uczestnictwa w życiu publicznym przysługuje całej obywatelskiej wspólnotcie, ale jedynie pewna jej część chce korzystać z tego prawa, które przejawia się przede wszystkim w wyborze przedstawicieli. Zatem tylko ta część legitymuje wybieranych delegatów i nadaje im prawo wypowiedzania się w imieniu całego suwerennego ludu. W klasycznej teorii reprezentacji legislatura nie przedstawiała woli suwerennego ludu, ale na podstawie częściowego poparcia kreowała wolę w imieniu narodu. Zwolennicy tej teorii podkreślali, że parlament wcale nie musi wyrażać woli ludu, ale niezależnie od tego stanowiska jego decyzje są wiążące dla wszystkich. Teoria reprezentacji jest współcześnie przyjmowana jako jedna z zasad państwa demokratycznego, pomimo pewnych słabości. Jedną z owych słabości jest tzw. fikcja reprezentacji mówiąca o tym, że wola państwowa jest efektem działania parlamentarzystów,

<sup>204</sup> MONTESKIUSZ: *O duchu praw...*, s. 18–22.

<sup>205</sup> J. SZYMANEK: *Reprezentacja i mandat parlamentarny*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 58–61.

<sup>206</sup> B. BANASZAK: *Prawo konstytucyjne*. C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 262.



a nie suwerennego narodu<sup>207</sup>. Mimo że klasyczna teoria reprezentacji ukształtowała się w XIX wieku, debata na temat stosunku ludu do reprezentantów nadal się rozwija<sup>208</sup>.

Rozwijając zagadnienie reprezentacji, należy zwrócić uwagę na charakter mandatu, który wyborcy przyznają deputowanym. Jest to pełnomocnictwo udzielane w celu wykonywania istotnych funkcji publicznych. Bogusław Banaszak definiuje *mandat przedstawicielski* następująco: „stosunek polityczno-prawny zachodzący pomiędzy podmiotem sprawującym funkcje z wyboru [...] a wyborcami, obejmujący udzielone przez wyborców pełnomocnictwo do reprezentowania ich w sprawowaniu władzy państwowej”<sup>209</sup>. W historii wykształciły się dwa przeciwstawne typy mandatu przedstawicielskiego: imperatywny i wolny. Pierwszy występował w okresie średniowiecza i monarchiach stanowych, a także w państwach socjalistycznych. Mandat imperatywny odnosi się do sytuacji, gdy przedstawiciel jest odpowiedzialny tylko przed wyborcami, którzy dokonali jego wyboru, i w związku z tym to oni mogą dokonać jego odwołania. Mandat wolny natomiast występuje we wszystkich współczesnych państwach demokratycznych. Ma charakter nieodwołalny, to znaczy, że wyborcy nie dysponują żadnymi środkami kontroli swojego deputowanego, gdyż reprezentuje on cały suwerenny naród, a nie tylko tę jego część, która dokonała elekcji.

Demokracja pośrednia nie byłaby możliwa bez wyboru reprezentantów. Problematyka ta jest bardzo szeroko omówiona w literaturze przedmiotu. Wielu badaczy uważa, że wybory są podstawowym, a zarazem minimalnym warunkiem przesądającym o tym, czy dane państwo może być zaliczone do grona demokracji. Naród wyraża swoją wolę w zorganizowanych aktach wyboru. W wielu typologiach odnoszących się do funkcji wyborów większość wskazuje na kilka podstawowych funkcji, wśród których możemy wymienić kreatywną, polityczno-programową i legitymizującą<sup>210</sup>. Funkcja kreatywna wiąże się z tworzeniem i kształtowaniem personalnego składu ciała legislacyjnego w drodze wyrażania preferencji przez elektorat. Funkcja polityczno-programowa to możliwość wybrania przez elektorat odpowiadającego mu programu prezentowanego przez kandydatów i partie w trakcie kampanii wyborczej. Funkcja legitymizująca polega na udzieleniu reprezentantom i organom upoważnienia do sprawowania władzy w imieniu suwerennego ludu.

Do zasad towarzyszących wyborom w państwie demokratycznym zalicza się: powszechność, równość, tajność głosowania, bezpośredniość, globalność, konkurencyjność, okresowość, ostateczność, wolność i uczciwość oraz proporcjonal-

<sup>207</sup> S. FILIPOWICZ: *Demokracja...*, s. 194–204.

<sup>208</sup> J. SZYMANEK: *Zasada reprezentacji w nowej i ponowoczesnej polityce. Zagadnienia do dyskusji*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 17, s. 11–33.

<sup>209</sup> Cyt. za: B. BANASZAK: *Prawo konstytucyjne...*, s. 329.

<sup>210</sup> W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Remar, Katowice 2012, s. 54–58.

ność i większościowość<sup>211</sup>. Powszechność określa krąg osób, którym przysługuje bierne i czynne prawo wyborcze. Jak wiadomo, współcześnie zakres osób został rozszerzony na niemal całą dorosłą populację mieszkańców państwa z pewnymi wyjątkami. Równość przejawia się w znaczeniu materialnym i formalnym. Pod względem formalnym chodzi o to, że każdy obywatel dysponuje taką samą liczbą głosów, a materialnym – że siła każdego głosu jest taka sama. Tajność głosowania odnosi się do czynnego prawa i gwarantuje swobodę wyboru bez konieczności ujawniania, w jaki sposób się głosowało. Bezpośredniość może przybrać charakter osobisty, imienny i jednostopniowy. Nie przekreśla jej możliwość oddawania głosów przez Internet, drogą pocztową bądź przez pełnomocnika. Globalność rozszerza zasadę powszechności i równości poprzez dopuszczenie do wyborów formalnych i nieformalnych grup obywateli, przyznając im prawo do zgłaszania kandydatów na przedstawicieli. Konkurencyjność z kolei ma zapewniać takie same warunki podmiotom, które przystępują do rywalizacji o głosy wyborców. Okresowość, zwana także periodycznością lub kadencyjnością, odnosi się do konieczności regularnego odbywania wyborów pozwalających na alternację władzy. O ostateczności wyborów powiemy wówczas, gdy przebiegają one zgodnie z demokratyczną i legalną procedurą, a także gdy wszystkie siły polityczne uznają rozstrzygnięcia wynikające z wyborów<sup>212</sup>. Wolność i uczciwość przejawia się w swobodzie wyrażania woli przez wyborców, braku jakichkolwiek nacisków na obywatela biorącego udział w głosowaniu i respektowaniu wyrażonej przez niego preferencji wyborczej.

Dwoma kolejnymi zasadami wyborów są te, które możemy sklasyfikować jako zasady ustalania wyników wyborów. Dotyczą one sposobu przyznawania mandatów kandydatom i listom kandydatów po zakończeniu wyborów w odniesieniu do okręgów wyborczych. Zasada większościowa przyjmująca formę systemu większościowego występuje w różnych postaciach, które wyróżnia się ze względu na kryterium rodzaju większości: większość zwykła (względna), większość bezwzględna (absolutna), kryterium liczby mandatów: system jednomandatowych i wielomandatowych okręgów wyborczych i kryterium struktury głosu: metody jednoturowe wykorzystujące głosy kategoryczne, metody wykorzystujące wiele tur lub głosowanie rankingowe kandydatów. System większości względnej może występować w różnych wariantach: głosowanie blokowe w wersji otwartej i zamkniętej, głosowanie ograniczone, głosowanie kumulacyjne. W systemie większości względnej wygrywa ten kandydat, kilku kandydatów lub lista, którzy uzyskają więcej głosów od następnego w kolejności podmiotu, a wyniki znane

<sup>211</sup> Za: W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów...*, s. 20–21; A. ŻUKOWSKI: *Wybory*. W: *Podstawowe kategorie polityki*. Red. S. OPARA, D. RADZISZEWSKA-SZCZEPANIAK, A. ŻUKOWSKI. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2005, s. 276–278; J. ELKITT, P. SVENSSON: *What Makes Elections Free and Fair*. „Journal of Democracy” 1997. Vol. 8, no. 3, s. 37.

<sup>212</sup> W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów...*, s. 20–29.

są po zakończeniu elekcji. W okręgu jednomandatowym mandat otrzymuje ten kandydat, który uzyskał najwięcej głosów. W okręgu wielomandatowym mandaty otrzymuje zwycięska lista lub kilku kandydatów. W systemie większości bezwzględnej kandydat lub lista muszą uzyskać więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, dlatego często dochodzi do drugiej, ostatecznej tury wyborów. Ze względu na sposób rozstrzygnięcia w drugiej turze wyborów system dwóch tur głosowania występuje w dwóch wariantach: w drugiej turze bierze udział dwóch kandydatów lub dwie listy, które w pierwszej turze otrzymały najwięcej głosów lub w drugiej turze biorą udział wszyscy kandydaci lub listy, ale w tej turze obowiązuje względna większość<sup>213</sup>. Cechami systemu większościowego są: łatwe osiągnięcie większości parlamentarnej, prostszy sposób zmiany rządu, bardziej zrozumiałe procedury elekcji, utrzymywanie bliższych więzi między wyborcami a parlamentarzystami, stabilizacja systemu partyjnego, ale także to, że nie oddaje szerokiego rozkładu preferencji politycznych w społeczeństwie.

System proporcjonalny stosowany jest wyłącznie w wielomandatowych okręgach wyborczych, w których o mandaty ubiegają się listy komitetów. Miejsca w parlamencie przyznawane są w wyniku zastosowania reguły proporcjonalnego sposobu przeliczania głosów na mandaty. Podstawowym celem systemu proporcjonalnego jest to, aby rozkład mandatów umożliwił w miarę przybliżony rozkład głosów. Do najistotniejszych założeń systemów proporcjonalnych należy zaliczyć m.in. to, że wymagają tylko jednej tury, a uzyskanie mandatu nie wynika stąd, że kandydat pokonał rywala, ale że osiągnął pewien niezbędny pułap nazywany progiem naturalnym. W systemie proporcjonalnym sposób rozdzielania mandatów wymaga zastosowania skomplikowanych operacji matematycznych i odnosi się do wykorzystania takich narzędzi, jak formuła wyborcza, rozmiar okręgu, klauzula zaporowa, poziomy repartycji mandatów czy wyrównawcza dystrybucja mandatów. Jean Antoine Nicolas Caritat markiz de Condorcet (1743–1794) był pierwszym, który widział konieczność wprowadzenia proporcjonalnego systemu wyborczego. Jego myśl kontynuowali następcy: Joseph Diez Gergonne, Thomas Hare, Victor d'Hondt, Eduard Hagenbach-Bischoff, André Sainte-Laguë i inni. To właśnie od nazwisk wymienionych powyżej twórców wzięły swoje nazwy formuły systemu proporcjonalnego<sup>214</sup>.

Jak wskazuje Wojciech Sokół, podstawowymi wariantami reprezentacji proporcjonalnej są: system pojedynczego głosu przeniesionego, tzw. SNTV, oraz system list partyjnych. Niektórzy dodają także system większościowo-proporcjonalny w wariantcie korygującym z mechanizmem kompensacyjnym (nazywany również systemem spersonalizowanym proporcjonalnym). W systemie SNTV wyborca ma możliwość oddania kilku głosów na kandydatów

<sup>213</sup> W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 38–45.

<sup>214</sup> A. SOKAŁA, B. MICHALAK, P. UZIĘBŁO: *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 176–178.

różnych partii i uszeregowanie ich zgodnie ze swoimi preferencjami. System list partyjnych jest najczęściej używanym wariantem systemu proporcjonalnego; każda partia przygotowuje swoją listę kandydatów, a wyborca głosuje na listę zgodnie ze swoją preferencją. Mandaty są przydzielane stosownie do liczby głosów<sup>215</sup>.

Wśród cech systemu proporcjonalnego odnajdziemy: możliwość stworzenia w parlamencie reprezentacji wszystkich znaczących partii cieszących się poparciem społecznym, pełniejszą gwarancję równości materialnej, rozwijanie podstaw systemu wielopartyjnego, umożliwienie zdobycia mandatów przez małe ugrupowania, ale jednocześnie możliwość pojawienia się rozfragmentaryzowanego parlamentu niezdolnego do wyłonienia rządu oraz mniejszą tendencję do utrwalania więzi między wyborcą a deputowanym<sup>216</sup>.

Poza tymi dwoma typami systemów wyborczych mamy jeszcze do czynienia z systemem mieszanym łączącym w sobie cechy proporcjonalnego i większościowego.

Demokracja przedstawicielska oznacza, że suwerenny naród ceduje swoje prawa na wybrany przez siebie parlament, jednakże w rzeczywistości mogą występować pewne odrębności w wyłanianiu całego składu legislatywy, co prowadzi do sytuacji, że tylko część parlamentu pochodzi z wyborów bezpośrednich. Chodzi o sytuację, gdy mamy do czynienia z dwuizbowymi parlamentami, w których druga izba składa się z reprezentantów wyższych warstw społecznych, jak w Wielkiej Brytanii, lub delegatów organów regionalnych. Zarysowana powyżej dystynkcja wyróżniająca parlamenty jednoizbowe i dwuizbowe jest przedmiotem sporu, która forma jest lepsza dla państwa demokratycznego. Do argumentów, które podkreślają wagę i znaczenie dwuizbowości parlamentu, możemy zaliczyć: występowanie państw federalnych, w których pierwsza izba pochodzi z wyboru ogółu mieszkańców, a druga reprezentuje poszczególne części składowe federacji, ograniczenie nadużyć pojawiających się w strukturach jednoizbowych, polepszenie procesu legislacji poprzez przedłużenie debaty nad projektami ustaw. Z drugiej strony dwuizbowość może generować także wady dla demokratycznego systemu politycznego poprzez konieczność stosowania skomplikowanej procedury ustawodawczej przedłużającej proces uchwalania ustawy, możliwość rozproszenia odpowiedzialności rządu przed parlamentem, trudności z określeniem, która z izb jest powołana do reprezentowania woli narodu. Stosunki pomiędzy dwiema izbami mogą być całkowicie równoprawne (pełny, symetryczny bikameralizm) albo nierównoprawne z przewagą pierwszej nad drugą izbą<sup>217</sup>.

<sup>215</sup> W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja...*, s. 48–49.

<sup>216</sup> Szerzej w: D. NOHLAN: *Prawo wyborcze i systemy partyjne. O teorii systemów wyborczych*. Przeł. R. ALBERSKI, J. SROKA, Z. WIKTOR. Scholar, Warszawa 2004, s. 161–174.

<sup>217</sup> Szerzej w: J. SZYMANEK: *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*. Elipsa, Warszawa 1999, s. 12–30, 79–153.

Kończąc analizę wątku demokracji pośredniej, warto przytoczyć poglądy jednego z jej zwolenników, który jest jednocześnie przedstawicielem normatywizmu w teorii demokracji. Owym zwolennikiem demokracji pośredniej, a jednocześnie krytykiem bezpośredniej formy sprawowania władzy przez ogół obywateli, jest austriacki prawnik i filozof prawa Hans Kelsen. Co prawda dopuszczał on uzupełniające formy sprawowania władzy przez obywateli poza pośrednim, parlamentarnym wymiarem, ale podkreślał, że z technicznego punktu widzenia nie można zastąpić dominującego pośredniego sposobu sprawowania władzy w demokracji. Do uzupełniających form zaliczał referendum i inicjatywę ludową<sup>218</sup>. Swoje poglądy na temat demokracji oparł na idei rozwoju wolności, która ze stadium natury próbuje przekształcić się tak, aby móc funkcjonować w rzeczywistości społeczno-politycznej. H. Kelsen zauważał, że wyzwolenie wolności ze stanu natury i bezpośrednie przejście do porządku społecznego jest niemożliwe, dlatego wolność musi podlegać przeobrażeniom. Pisał:

[...] wolność nie może być wcielona w sferę bytu społecznego czy polityczno-państwowego w postaci czystej, lecz musi być amalgamowana z pewnymi obcymi jej elementami. Tak więc idea wolności przejawia się w zasadzie parlamentaryzmu również w podwójnym związku, hamującym jej pierwotną siłę<sup>219</sup>.

Pierwszy związek odnosi się do zasady większości, drugi stanowi pośredni sposób kształtowania woli państwa.

W odniesieniu do drugiego związku austriacki prawnik twierdził, że to parlament kształtuje wolę państwa, a nie naród, który jest suwerenem władzy. Ze względu na to, że naród składa się z licznej zbiorowości, możliwość bezpośredniego udziału obywateli w kształtowaniu woli państwa ulega zmniejszeniu. Jednocześnie H. Kelsen nie zgadzał się z konsekwencjami klasycznej teorii reprezentacji przejawiającymi się w fikcji reprezentacji. Przedstawił on stanowisko, że parlamentarzyści podejmują decyzje w imieniu narodu, a w swoim postępowaniu są uzależnieni od obywateli. To istotne konstytucyjne ograniczenie umożliwia narodowi kontrolę nad poczynaniami parlamentu. Parlament stanowi ciało, które łączy w sobie złożoność poglądów społecznych z ideą wolności politycznej. Jego zadanie polega na wypracowaniu kompromisu pomiędzy tymi dwiema kwestiami<sup>220</sup>.

Giovanni Sartori rozumie natomiast demokrację przedstawicielską jako pośrednie sprawowanie władzy przez obywateli, którzy wcześniej dokonali wyboru swoich przedstawicieli. Jednocześnie autor zauważa, że demokracja wyborcza jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla demokracji przedstawicielskiej. Współcześnie wszystkie demokracje pośrednie mają cha-

<sup>218</sup> H. KELSEN: *O istocie...*, s. 51–58.

<sup>219</sup> Cyt. za: H. KELSEN: *O istocie...*, s. 42.

<sup>220</sup> *Ibidem*, s. 39–50.

rakter wyborczy. Pisząc o wyborach, zauważa, że rozstrzygają one tylko to, kto ma decydować o sprawach spornych, ale nie odzwierciedlają preferencji większości obywateli<sup>221</sup>.

Jeżeli chodzi o demokrację bezpośrednią, to może być traktowana jako przeciwstawna forma demokracji pośredniej. W tym ujęciu jej zwolennicy uważają, że powinna zastąpić demokrację przedstawicielską włącznie z jej instytucjami. Nie powinny istnieć żadne ciała pośredniczące pomiędzy wolą obywateli a etapem podejmowania ostatecznych decyzji. Podkreślają znaczenie pełnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Takie zaangażowanie jest uważane za istotną część ludzkiej aktywności. Istnieje także stanowisko, w którym demokracja bezpośrednia traktowana jest jako uzupełniająca forma demokracji pośredniej. W tym podejściu w państwie dominuje demokracja przedstawicielska, ale w różnych aspektach wpływ na decyzje polityczne mają obywatele korzystający z instytucji demokracji bezpośredniej. Mogą oni zbiorowo w drodze głosowania decydować o ważnych kwestiach. Występuje także możliwość podjęcia decyzji w drodze konsensusu, ale jest to sytuacja trudna do osiągnięcia, gdy społeczność jest coraz większa.

W toczącej się dyskusji na temat wad i zalet demokracji bezpośredniej Maria Marczevska-Rytko przytacza kilka argumentów zwolenników tej formy sprawowania władzy. Po pierwsze, lud może rządzić się samym sobą w rozumieniu całościowym. W ten sposób ustala porządek, nad którym wcześniej zastanawiał się w drodze debaty. Demokracja bezpośrednia wspiera aktywne obywatelstwo. Po drugie, dochodzi do wyjścia poza ramy stosunku rządzący – rządzeni, który jest petryfikowany przez demokrację pośrednią. Wprowadzona zostaje zasada, w myśl której wszyscy możemy stać się rządzącymi i sprawować władzę. W dalszej części swoich rozważań M. Marczevska-Rytko wskazuje na problem, który może rodzić zastosowanie demokracji bezpośredniej. Wymaga ona znacznie więcej czasu i uwagi od obywateli niż demokracja pośrednia. Biurokratyczne instytucje towarzyszące demokracji pośredniej traktowane są przez zwolenników demokracji bezpośredniej jako załączek tworzenia się wyalienowanych grup skupionych na chęci posiadania władzy. Mimo że grupa ta nie ma większych kwalifikacji do sprawowania władzy od pozostałych ludzi, to jednak zwykły obywatel nie jest w stanie skupić się na rozwiązywaniu skomplikowanych zadań, przed którymi stoi aparat biurokratyczny<sup>222</sup>.

Giovanni Sartori definiuje demokrację bezpośrednią jako formę sprawowania władzy, w której obywatele podejmują decyzje bez udziału przedstawicieli. Każda demokracja bezpośrednia ma charakter samorządny. Ale samorząd jest ograniczony w czasie i przestrzeni. Im mniejsza zbiorowość obywateli, tym więcej możliwego samorządu może się pojawić. Demokracja bezpośrednia nabie-

<sup>221</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 135–145.

<sup>222</sup> M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 40–41.

ra wówczas cech praktycznych, zauważalnych dla każdego obywatela. Sartori podaje, że obserwacja takiej demokracji jest możliwa przy wielkości wspólnoty w okolicach kilku tysięcy osób. Kiedy demokracja nie spełnia tego kryterium, nie możemy mówić o demokracji bezpośredniej<sup>223</sup>.

Wśród instytucji, które są wykorzystywane w demokracji bezpośredniej, do najczęściej stosowanych możemy zaliczyć referenda. Eugeniusz Zieliński pisze: „referendum jest instytucją ustrojową, której istota sprowadza się do tego, że obywatele posiadający prawa polityczne zostają powołani do wypowiedzenia się w głosowaniu na temat konstytucji, ustaw i ważniejszych problemów życia państwowego”<sup>224</sup>. W referendum obywatele mogą uczestniczyć w publicznym przedstawianiu swojej opinii, a następnie decydować w równym stopniu o ostatecznym rozwiązaniu danej kwestii. Zazwyczaj wyniki referendum są wiążące dla władz, ale nawet w przypadku referendum fakultatywnego jego rozstrzygnięcie nie może zostać zlekceważone. Przedmiot referendum może być przedstawiony bezpośrednio w pytaniu lub pośrednio odnosić się do kwestii, na którą wskazuje pytanie referendalne<sup>225</sup>. Ponadto może być zgłoszony przez obywateli lub władze. Ze względu na różne kryteria wyróżniamy referendum lokalne i ogólnokrajowe (zasięg terytorialny), obligatoryjne i fakultatywne (prawny wymóg przeprowadzenia), nieodzwonne, niebędące nieodzwonnym (niezbędność rozstrzygnięcia danej sprawy), konstytucyjne, ustawodawcze, uchwałodawcze (materia głosowania), wstępne i ratyfikacyjne (etap procedury decyzyjnej), stanowiące i konsultatywne (charakter rozstrzygnięcia), kontrolowane i niekontrolowane (podmiot wszczynający procedurę) oraz pro- i antyhegemoniczne (prowadzące do wzmocnienia pozycji władzy lub jej osłabienia)<sup>226</sup>.

Giovanni Sartori uważa, że rodzajem demokracji bezpośredniej jest demokracja przez referendum. Rozumie ją jako taką formę demokracji, w której obywatele podejmują decyzje w każdej sprawie z zakresu życia publicznego. Jeżeli stałaby się jedyną formą demokracji, wówczas doszłoby do unicestwienia instytucji decyzyjnych w strukturach państwa, gdyż nie byłyby już potrzebne. Ale jednocześnie wola większości, która decydowałaby o sprawach, ograniczyłaby prawa mniejszości do minimum, co z kolei mogłoby wywołać ogromne konflikty. Włoski politolog uważa, że demokracja przez referendum nie jest stosowana, gdyż ludziom brakuje kompetencji do zajmowania się wszystkimi

<sup>223</sup> G. SARTORI: *Teoria...*, s. 145–146.

<sup>224</sup> Cyt. za: E. ZIELIŃSKI: *Referendum w państwie demokratycznym*. W: *Referendum w Polsce współczesnej*. Red. D. WANIEK, M.T. STASZEWSKI. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1995, s. 9.

<sup>225</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>226</sup> M. MUSIAŁ-KARG: *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*. Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2012, s. 39–40; J. KUCIŃSKI: *Nauka...*, s. 178–179.

sprawami, które pojawiają się w życiu publicznym<sup>227</sup>. Także Michael Saward przypisuje referendum naczelną pozycję w instytucjonalnej strukturze demokracji bezpośredniej. Odwołuje się do Iana Budge'a, który rozumie instytucję referendum jako podejmowanie decyzji przez obywateli w każdej istotnej sprawie. Demokracja bezpośrednia u I. Budge'a jest demokracją, w której nadal występują partie polityczne, obywatele stanowią natomiast trzecią izbę władzy ustawodawczej decydującą o każdym projekcie ustawy. Propozycja ustawy może stać się aktem prawa wówczas, gdy określona liczba osób opowiada się za jej przyjęciem. Przyjęcie takiego rozwiązania wymaga jednak założenia, że obywatele są na tyle kompetentni, aby uczestniczyć w tej formie demokracji bezpośredniej<sup>228</sup>.

Referendum wyróżnione przez powyżej prezentowanych naukowców jako instytucja demokracji bezpośredniej nie jest jedynym instrumentem, który może być wykorzystywany w demokracji partycypacyjnej. Do pozostałych instrumentów demokracji bezpośredniej możemy zaliczyć: konsultacje społeczne, zgromadzenie ludowe, inicjatywę obywatelską, weto obywatelskie oraz recall.

Konsultacje społeczne polegają na wypowiedzeniu opinii przez członków społeczności w sprawie o znaczeniu publicznym, ale efekt tej wypowiedzi nie ma charakteru wiążącego dla władz. Dariusz R. Kijowski wskazuje, że konsultacje społeczne mogą przybierać różne formy, jak uczestnictwo członków wspólnoty w organizacjach sformalizowanych lub niesformalizowanych, referendum lokalnym, postępowaniu administracyjnym, kontroli obywatelskiej przez złożenie skargi<sup>229</sup>. Konsultacje społeczne angażują do udziału w procesie decyzyjnym dwie strony: władzę i społeczeństwo. Mogą składać się z różnych płaszczyzn: informowania obywateli o sprawie, badania opinii, debaty, zbierania informacji zwrotnej. Renata Włoch i Agata Urbanik wskazują na następujące funkcje konsultacji społecznych: edukacyjną, wzmocnienie społeczności, racjonalizację działań władzy, wzrost zadowolenia z działań władzy, rozwiązywanie konfliktów społecznych na wstępnym etapie, efektywną informację i promocję<sup>230</sup>. Celem konsultacji jest sam proces, nie rezultat. Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane w oparciu o różne metody, do których można zaliczyć: spotkania i wysłuchania publiczne, zgłaszanie uwag na piśmie, powołanie ciał konsultacyjnych, sondy uliczne, sondaże internetowe, ankiety, uzgodnienia, warsztaty prowadzone z zainteresowanymi grupami, konferencje z udziałem ekspertów.

<sup>227</sup> Ibidem, s. 146–156.

<sup>228</sup> M. SAWARD: *Demokracja...*, s. 148–150.

<sup>229</sup> D.R. KIJOWSKI: *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*. „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9–21.

<sup>230</sup> R. WŁOCH, A. URBANIK: *Co to są konsultacje społeczne? W: Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice*. Opr. G. WÓJKOWSKI. Katowice 2010, s. 10–15; [http://bonafides.pl/wp-content/uploads/raport\\_konsultacje\\_spol\\_katowice.pdf](http://bonafides.pl/wp-content/uploads/raport_konsultacje_spol_katowice.pdf) [dostęp: 25.04.2015].



Zgromadzeniem ludowym będzie zebranie obywateli, którzy są uprawnieni do rozstrzygania spraw przybierających formę ostatecznych decyzji wiążących całą wspólnotę. Zazwyczaj zgromadzenia występują na niewielkich obszarach ze względu na trudności techniczne. W Polsce zgromadzeniem ludowym będzie zebranie wiejskie w sołectwie, które pełni funkcję uchwałodawczą, a także może nim być zebranie mieszkańców osiedla w miejskich jednostkach pomocniczych<sup>231</sup>. Zgromadzenia ludowe są jednak najbardziej znane ze względu na to, że występują w trzech szwajcarskich kantonach. Przed głosowaniem uczestnicy zgromadzenia zazwyczaj debatuje nad projektem prawa. Inicjatywa ludowa oznacza przyznanie określonej liczbie obywateli prawa do rozpoczęcia procesu legislacyjnego. Może ona mieć charakter konstytucyjny, ustawodawczy lub uchwałodawczy, może przybrać formę szczegółowo dopracowanego projektu lub luźno skonstruowanej ramy wymagającej dopracowania. Weto ludowe polega na tym, że określona grupa obywateli posiada uprawnienie do zgłoszenia protestu wobec uchwalonego przez parlament aktu prawa. Po wyrażeniu obywatelskiego sprzeciwu dany akt poddawany jest pod głosowanie, po którym może on być anulowany całkowicie lub częściowo<sup>232</sup>. Recall wiąże się ze zgłoszeniem wniosku przez określoną liczbę obywateli w celu usunięcia z urzędu osoby sprawującej władzę<sup>233</sup>.

Rodzajem demokracji, który pozwala na większy zakres społecznej partycypacji w życiu publicznym, niż czyni to demokracja bezpośrednia, jest demokracja deliberatywna. Wśród pierwszych badaczy tego zjawiska znaleźli się Jürgen Habermas i John Rawls<sup>234</sup>. Jednakże, jak wskazuje Michael Saward, „istnieją wyraźnie różniące się koncepcje demokracji deliberatywnej”<sup>235</sup>. Dlatego też należy mieć na względzie to, że teoretycy zjawiska, jakim jest demokracja deliberatywna, podchodzą do niego z różnych punktów widzenia. Pomimo tego możemy próbować zdefiniować demokrację deliberatywną, odwołując się do Jamesa F. Bohmana. Píše on, że „demokracja deliberatywna, szeroko pojęta, obejmuje [...] każde z grupy przekonanych, dla których publiczna debata wolnych i równych obywateli stanowi sedno prawomocnego politycznego podejmowania decyzji i samorządności”<sup>236</sup>.

W centrum zainteresowania demokracja deliberatywna stawia dyskusję nad problemem i namysł nad nim. Do dyskusji powinni być włączeni wszyscy oby-

<sup>231</sup> Szerzej w: M. BARAŃSKI: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne. Od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*. Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2013, s. 171–176.

<sup>232</sup> Szerzej w: J. KUCIŃSKI: *Nauka...*, s. 177–181; M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Demokracja...*, s. 122–123.

<sup>233</sup> M. MUSIAŁ-KARG: *Elektroniczne referendum w Szwajcarii...*, s. 44–45.

<sup>234</sup> S. ELSTUB, P. MCLAVERTY: *Introduction: Issues and Cases in Deliberative Democracy*. In: *Deliberative Democracy. Issues and Cases*. Eds. S. ELSTUB, P. MCLAVERTY. Edinburgh University Press, Edinburgh 2014, s. 1.

<sup>235</sup> Cyt. za: M. SAWARD: *Demokracja...*, s. 144.

<sup>236</sup> Cyt. za: J.F. BOHMAN: *The Coming Age of Deliberative Democracy*. „Journal of Political Philosophy” 1998, no. 6, s. 401.

watele, a jej celem ma być pogłębienie wiedzy uczestników na temat danego zjawiska. Nie powinna opierać się na utrwalonych w społeczeństwie preferencjach, ale właśnie wspierać proces uczenia i nabywania wiedzy potrzebnej obywatelom do wydawania racjonalnych osądów. Zwolennicy demokracji deliberatywnej podkreślają, że nie ma trwałych i z góry określonych zbiorów wartości uznawanych za prawomocne. Mogą się one takie stawać dopiero wtedy, gdy zostaną uzasadnione.

Michael Saward wskazuje na sześć wymiarów, które wiążą się z występowaniem demokracji deliberatywnej. Po pierwsze, umożliwia przeniesienie demokracji z poziomu państwowego na działanie ponad jego granicami. Po drugie, prawa obywatelskie muszą podlegać weryfikacji w trakcie publicznej partycypacji, a nie powinny mieć statycznego, konstytucyjnego charakteru. Po trzecie, umożliwia heterogenizację grup uczestniczących w dyskusji. Po czwarte, wykracza poza klasyczny podział demokracji na bezpośrednią i pośrednią. Po piąte, nakłada na obywatela odpowiedzialność za ciągłe uczestnictwo w życiu publicznym. Po szóste, wiąże się z płynnym kształtowaniem opinii publicznej<sup>237</sup>.

David Held jako pierwszy spróbował przedstawić teorię demokracji deliberatywnej. Według niego teoria ta powinna odnosić się do kontekstów działań oraz analizować mechanizmy demokracji, jednakże nie powinny to być instytucje makrodemokratyczne, które ograniczają refleksję i debatę społeczną. Do instytucji demokracji deliberatywnej zalicza: sondaże deliberatywne, dni deliberacji, panele obywatelskie i mechanizmy informacji zwrotnej. Deliberatywne sondaże opinii mają być dokonywane na losowo wybranych obywatelach. Składają się z kilku etapów. Na początku ustala się pierwotną opinię obywatela, następnie prowadzi się dyskusję z udziałem ekspertów z danej dziedziny, by później sami obywatele mogli podjąć dyskusję. Ostatnim etapem jest odkrywanie zmiany opinii uczestników dyskusji po kilkustopniowym badaniu sondażowym. Dni deliberacji mogą być organizowane w trakcie innych ważnych wydarzeń, jak np. wybory. W tych dniach wybrani losowo obywatele mogliby się gromadzić i zastanawiać nad zjawiskiem wiążącym się z danym wydarzeniem, np. w trakcie wyborów nad wyborem kandydatów. Celem paneli obywatelskich ma być wspieranie radą i opiniami organów władzy państwowej przez obywateli. W panelu mają brać udział losowo wybrani obywatele i eksperci, a ich decyzje trafiać do organów władzy. Mechanizmy informacji zwrotnej są możliwe do zastosowania dzięki nowoczesnym technologiom, jak telewizja czy internet. Wykorzystanie tego drugiego ma polegać na e-mailowym zgłaszaniu problemów, a potem na internetowej dyskusji nad ich rozwiązaniem<sup>238</sup>.

<sup>237</sup> M. SAWARD: *Demokracja...*, s. 145–147.

<sup>238</sup> Na temat elektronicznych narzędzi demokracji pisze M. MUSIAŁ-KARG: *Elektroniczne referendum w Szwajcarii...*, a także *Demokracja w obliczu nowych mediów: elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, kampania w sieci – teoria, doświadczenia, perspektywy*. Red. M. MUSIAŁ-KARG. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

## 1.6. Krytyka demokracji liberalnej

Analiza znanej nam współcześnie demokracji liberalnej powinna uwzględnić także jej krytykę. Na początku naszych rozważań zauważmy, że dzisiejsza demokracja ma niewiele wspólnego z grecką, na co zwraca uwagę Robert Dahl. W starożytności istniało przekonanie o prymacie dobra wspólnego, podczas gdy obecnie demokracja ma na celu doprowadzenie do zbieżności interesów w warunkach konfliktu. Wynika to stąd, że w greckiej demokracji miała panować homogeniczność, a dzisiaj pluralizm poglądów. Współcześnie nie można także zastosować mechanizmu bezpośredniego podejmowania decyzji przez społeczeństwo ze względu na rozmiar wspólnoty politycznej. Prowadzi to do możliwości niepodjęcia aktywności politycznej przez obywateli, podczas gdy w Grecji jedną z funkcji obywatela była właśnie konieczność angażowania się w sprawy publiczne. Obecnie w wymiarze technicznym państwo nie może się obejść bez wykwalifikowanej kadry urzędniczej, tymczasem w Grecji urzędnikiem zostawał każdy obywatel, stąd zbędne było tworzenie odrębnej grupy urzędników<sup>239</sup>.

Musimy podkreślić, że współcześnie pojęcie demokracji zostało zawłaszczone przez ideologię liberalną, co wpływa na negowanie jej pierwotnej formy i ograniczenie prawa do posługiwania się nią przez inne podejścia. Co ciekawe pierwsi liberałowie nie doceniali wartości samej demokracji<sup>240</sup>. To, że znamy demokrację w jej liberalnym wymiarze, nie znaczy, że nie może występować także w innych formach, jak na przykład chrześcijańska czy socjalistyczna. Giovanni Sartori zauważa, że jeszcze dwieście lat temu demokracja i liberalizm miały ze sobą niewiele wspólnego. Liberalizm opierał się na wolności, demokracja na równości. Liberalizm podkreślał wartość jednostki i jej prawa indywidualne, demokracja wychwalała walor zbiorowego uczestnictwa w życiu publicznym<sup>241</sup>. Przez długi czas te dwie wartości były ze sobą sprzeczne, a – jak podkreślają J. Błuszkowski i D. Mider – nadal mamy do czynienia z ich konfliktem<sup>242</sup>. W XVIII i XIX wieku państwa Europy Zachodniej przyswajały regułę wolności w sferze gospodarczej, a dopiero później w sferze politycznej zaczęto implementować demokratyczną równość. Jeszcze w XIX wieku liberalizm dominował nad demokracją, dzisiaj jest odwrotnie. Mariaż tych wartości doprowadził do tego, że wolność występującą w gospodarce rozszerzono następnie na wolność polityczną. Jednocześnie pojawiło się dążenie do uzupełnienia równości politycznej równością ekonomiczną. W taki oto sposób nastąpiła finalizacja związku pomiędzy demokracją a liberalizmem.

<sup>239</sup> R. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012, s. 31.

<sup>240</sup> J. BŁUSZKOWSKI, D. MIDER: *Demokracja...*, s. 22.

<sup>241</sup> G. SARTORI: *Teorie...*, s. 449–482.

<sup>242</sup> J. BŁUSZKOWSKI, D. MIDER: *Demokracja...*, s. 22.

Jednakże obecnie napięcie pomiędzy ideą liberalizmu i demokracji, czyli wolnością i równością, nadal istnieje. Te wartości nie dopełniają się całkowicie, co wynika z pojawienia się żądania, aby uczynić ludzi równymi sobie w warunkach nierówności. Liberalizm jest w swej naturze antyegalitarny. Jarosław Zdancki zauważa ponadto, że zarówno wolność, jak i równość mają ograniczony charakter ze względu na masowy charakter demokracji. Równość oznacza homogeniczność społeczeństwa, która jednocześnie unicestwia wolność i swobodę istnienia różnorodności<sup>243</sup>. Krytyka demokracji podejmowana jest również ze względu na możliwość pojawienia się skrajnego egalitaryzmu, który w bezkompromisowy sposób dąży do zrównania wszystkich osób, odrzucając jakiegokolwiek nierówności<sup>244</sup>.

Współcześnie mamy dodatkowo do czynienia z konfliktem pomiędzy wolnością i bezpieczeństwem. Państwa muszą dokonywać wyboru pomiędzy gwarancjami dla wolności a zapewnieniem bezpieczeństwa. Wzrost zakresu jednej cechy wpływa jednocześnie na ograniczenie występowania drugiej. Niebezpieczeństwo, jakie się z tym wiąże, polega na tym, że obecnie konieczność zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa może prowadzić do pojawienia się reżimowych cech charakterystycznych dla autorytaryzmu i totalitaryzmu. O ile pod koniec XX wieku obserwowaliśmy wzrost tendencji rozwoju wolności, o tyle na początku XXI wieku następuje konieczność zwrócenia większej uwagi na kwestię bezpieczeństwa<sup>245</sup>.

We współczesnej demokracji występuje paradoks polegający na tym, że mimo zasady oparcia władzy na woli ludu faktycznie pozostaje ona w rękach wąskiej klasy politycznej. Członkowie klasy politycznej dążą do utrzymania władzy, dlatego walczą o poparcie społeczeństwa, obiecując w zamian różne nagrody. Przyczynia się to do ubożenia zapasów państwowych, które pokrywają spełnienie obietnic politycznych. Utrata kontaktu z rzeczywistością przez elity władzy i degradacja państwa są tym większe, im dłużej członkowie tej elity chcą utrzymać się przy władzy. Proces przebiega w ramach demokracji liberalnej zezwalającej na rozszerzające się marnotrawienie środków budżetowych. Zauważmy, że polityka dystrybucji unicestwia także dynamikę i samodzielność działania jednostek, dając im liczne korzyści płynące z budżetu państwa, co przeczy zasadzie aktywności człowieka w ujęciu liberalnym<sup>246</sup>.

Współczesna demokracja liberalna jest także krytykowana za dezawuowanie znaczenia przedstawicielskiego charakteru parlamentu. To ciało przestało odgrywać rolę miejsca debat i dyskusji, a zaczęło pełnić funkcję instytucji podległej władzy wykonawczej, służąc realizacji jej postanowień. W związku z tym

<sup>243</sup> J. ZDANECKI: *Wobec despotyzmu wolności*. Platan, Kraków 1995, s. 135–139.

<sup>244</sup> J. BARTYZEL: *Demokracja*. POWLEN – Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne, Radom 2002, s. 24.

<sup>245</sup> J. BŁUSZKOWSKI, D. MIDER: *Demokracja...*, s. 22–23.

<sup>246</sup> J. ZDANECKI: *Wobec despotyzmu...*, s. 20–35.

parlament nie ogranicza egzekutywy w dystrybucji środków finansowych, jak to miało miejsce w dawnych czasach, a wręcz przeciwnie – sankcjonuje taką politykę. Wskazana postawa ma niewiele wspólnego z ideą dobra wspólnego, a za to potwierdza istnienie dominacji grup interesu<sup>247</sup>.

Poważnym zastrzeżeniem wobec demokracji liberalnej jest monopolizowanie przez nią sfery życia duchowego społeczeństwa. Nie tylko narzuca ona wizję rozwoju relacji międzyludzkich, ale wpływa również na kształtowanie stosunku człowieka do samego siebie. W związku z tym, że te sfery są postrzegane odmiennie przez inne instytucje życia społecznego, jak np. rodzina czy Kościół, pojawia się napięcie. Przyjmując charakter masowy, demokracja liberalna uważa, że jej wartości stanowią dogmat we współczesnym społeczeństwie<sup>248</sup>.

W związku z tym dzisiaj demokracja liberalna stała się czymś na wzór religii, w której wspólnota wyznaje uświęcone przekonanie o wyższości jej wartości. Mamy zatem do czynienia z postrzeganiem jej przez pryzmat demolatrii, czyli publicznego kultu opartego na wyznawaniu wiary w rządy ludu i celebrowaniu religii demokratycznej<sup>249</sup>. Postrzeganie demokracji jako religii świeckiej opiera się jednak na epistemologicznym i ontologicznym relatywizmie. Jest utylitarna, a nie spirytualistyczna. Poza tym brakuje jej spontaniczności charakterystycznej dla życia religijnego. Jak zauważa Jacek Bartyzel, demokracja w jej religijnym wymiarze oznacza zarówno sformalizowany kult publiczny, który nie zgłasza pretensji do odczytywania go w kategoriach prawdziwej religii, jak i aspirację do tego, aby uznawać ją za taką religię<sup>250</sup>. Jan Błuszkowski i Daniel Mider dodają, że lud uznany został za nieomylny, nienaruszalny i zsakralizowany byt, a faktycznie jest on obserwatorem, a nie aktorem życia publicznego. We współczesnych demokracjach dokonano izolacji ludu od demokracji, a tę sprowadzono do gry mechanizmów państwowych i interesów zinstytucjonalizowanych grup polityczno-społecznych<sup>251</sup>. Do podobnych konkluzji dochodzi S. Filipowicz, który pisze: „[...] opinia publiczna zostaje wystylizowana jako bóstwo prawdy. Jako wyrocznia, do której odwoływać się można w poszukiwaniu słusznych rozstrzygnięć”<sup>252</sup>.

Na zakończenie rozważań związanych z krytyką demokracji liberalnej zwróćmy uwagę na jej wpływ na społeczeństwo. W tej sferze doprowadziła do zaakceptowania permisywizmu, który poza pozytywnym wymiarem tolerancji społecznej często przejawia się w postaci nihilizmu. Inną negatywną konsekwen-

<sup>247</sup> Ibidem, s. 54, 139–140.

<sup>248</sup> J. BARTYZEL: *Demokracja...*, s. 78–79; J. BŁUSZKOWSKI, D. MIDER: *Demokracja...*, s. 27.

<sup>249</sup> J. BARTYZEL: *Demokracja...*, s. 7.

<sup>250</sup> J. BARTYZEL: *Demokratyczna idolatria i arystofobia w ujęciu konserwatywnej krytyki demokracji*. W: *Dylematy współczesnej demokracji*. Red. S. WRÓBEL. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 22–23.

<sup>251</sup> J. BŁUSZKOWSKI, D. MIDER: *Demokracja...*, s. 27.

<sup>252</sup> S. FILIPOWICZ: *Demokracja...*, s. 151.

cją demokracji liberalnej jest rozbieżność wspólnot oraz prymat jednostki, a także jej praw. To prowadzi do pojawiania się postaw egoistycznych oraz roszczeniowych kosztem konsensualizmu. Kultura polityczna współczesnych demokracji generuje bowiem postawy nacechowane partykularyzmem. Mamy do czynienia z upadkiem autorytetów moralnych i osłabieniem wpływu wartości budujących trwałość instytucji wspólnotowych.

Reasumując rozważania zawarte w niniejszym rozdziale, należy przyznać, że mimo długiego życia demokracji jest ona do dnia dzisiejszego konceptem niejednoznacznym i stanowiącym kwestię dyskusyjną. W toku ewolucji zmieniały się poglądy dotyczące określenia jej istoty oraz charakteru. Dwa elementarne składniki pojęcia demokracji, czyli lud i władza, przyjmują obecnie zupełnie inny zakres znaczeniowy, niż miało to miejsce w starożytnej Grecji. Dzisiaj ludem są wszyscy obywatele, których uważa się za dorosłych, z wyjątkiem osób pozbawionych praw publicznych. Do obywateli należy także władza przez wzgląd na to, że traktowani są jak jej suweren.

Demokrację współczesną ukształtowały poglądy oraz zjawiska, które pojawiły się na przestrzeni ponad dwóch tysięcy lat, nigdy jednak aż do XX wieku nie była tak powszechnie występującym reżimem politycznym. Wpływ na jej obecne rozumienie mieli filozofowie z różnych okresów dziejów, a także wydarzenia, które obejmowały swym zasięgiem poszczególne obszary geograficzne. Wśród przyczyn popularności demokracji należy wymienić powszechne gwarancje dla wolności obywateli, uznanie ich za równych sobie, a także opozycję w stosunku do reżimów niedemokratycznych, które pojawiły się w XX wieku.

Na demokrację możemy popatrzeć przez pryzmat wartości, które reprezentuje. W tym substancjalnym ujęciu istotne dla niej są wolność, równość, zasada większości. Z drugiej strony demokracja jest reżimem opartym na określonych zasadach i trybach działania, co pozwala na wyodrębnienie jej proceduralnego charakteru. Również charakter udziału obywateli w publicznym życiu demokratycznym pozwala na wyodrębnienie demokracji bezpośredniej lub pośredniej. W ostatnim czasie do tego dychotomicznego podziału dodaje się także demokrację deliberatywną.

Obecnie demokrację utożsamia się z liberalizmem. Należy jednak pamiętać, że skojarzenie tych dwóch koncepcji nastąpiło dopiero w XIX wieku. Wymiar liberalny stał się dominującym rozumieniem demokratycznego reżimu, często uznawanym za jedyną możliwą formę istnienia demokracji w ogóle, a brak występowania cech demokracji liberalnej prowadzi niektórych do uznania danego systemu politycznego za niedemokratyczny.



## Rozdział 2

# Proces demokratyzacji

### 2.1. Zagadnienia wstępne

Proces demokratyzacji odnosi się do globalnej zmiany systemu politycznego, a także postaw i zachowań społeczeństwa, które pojawiają się na różnych płaszczyznach życia publicznego. Te dwa wymiary zmiany społeczno-politycznej przybierają postać instytucjonalną i behawioralną. W poniższych rozważaniach skupimy się na pierwszym wymiarze, co nie znaczy, że drugi dla procesu demokratyzacji jest mniej istotny. Wręcz przeciwnie: bez akceptacji zasad i wartości demokracji przez obywateli, a także społecznej adaptacji do procedur i instytucji państwa demokratycznego, nie może być mowy o pełnej i pozytywnej instytucjonalizacji rozwiązań demokratycznych. Geoffrey Pridham podkreśla, że demokratyczna zmiana nie odnosi się tylko do tworzenia zasad, reguł i procedur stanowiących formalno-instytucjonalną warstwę demokratyzacji, ale także do społecznego poziomu, w którym występują wieloczynnikowe relacje pomiędzy obywatelami i elitami politycznymi<sup>1</sup>. Adam Przeworski pisze, że demokratyzacja państwa odnosząca się do instytucji w szerszym kontekście wiąże się także z relacją tychże instytucji ze społeczeństwem obywatelskim<sup>2</sup>. Z politologicznego punktu widzenia analiza zmiany systemu politycznego ma charakter nadrzędny, dlatego jej społeczny wymiar będzie stanowił uzupełnienie narracji, w której pierwszoplanowe miejsce zajmuje właśnie problematyka przekształceń politycznych.

---

<sup>1</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*. Continuum, New York 2000, s. 17.

<sup>2</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge 1991, s. 88.



### 2.1.1. Zmiana polityczna

Kiedy myślimy o procesie demokratyzacji, wówczas pojawia się nam przed oczami wizja dążenia do takiego stanu społeczno-politycznego, który cechuje się uczciwymi rządami wybieranymi przez społeczeństwo na zasadzie większości, tolerancją mniejszości, równością, sprawiedliwością. Proces demokratyzacji jest drogą do pewnej idealnej sytuacji, która ma swój początek, a następnie rozwinięcie. Czy istnieje jednak kres procesu demokratyzacji? Jeżeli uznamy go za ideał, na który składają się różne wartości, to w tym substancjonalnym rozumieniu trudno jest dotrzeć do takiego stanu o wzorcowym charakterze. Poza tym próba osiągnięcia ostatecznego etapu procesu demokratyzacji napotyka przeszkodę innego rodzaju. W związku z tym, że demokracja ma charakter zmienny w czasie, to, co uważano za demokratyczne w starożytności, nie było już takie w renesansowych republikach włoskich. Podobnie, archaiczne wydają się nam dzisiaj XVIII- i XIX-wieczne koncepcje demokracji. Jak zauważa Jan Iwanek, „demokracja także przechodzi zmianę w czasie i przestrzeni. Możemy założyć, że pojawia się i podlega zmianie w warunkach określonych historycznie [...]”<sup>3</sup>. Oczywiście, poza substancjonalnym rozumieniem demokracji mamy do czynienia z ujęciem proceduralnym, które wiąże się z wprowadzaniem i utrwalaniem instytucji i procedur służebnych w urzeczywistnianiu demokratycznej substancji wypełnionej wartościami.

Proces demokratyzacji możemy postrzegać w szerszym kontekście zmiany politycznej dotyczącej przekształcania jednego wymiaru społeczno-politycznego w zupełnie odmienny. W literaturze przedmiotu mamy do czynienia z wielością pojęć odnoszących się do zmiany, w tym do zmiany prowadzącej do demokracji. Bo przecież zmiana polityczna może prowadzić nie tylko do demokracji, ale i od demokracji, jak również od i do pozostałych reżimów niedemokratycznych. Poza tym zachodzić też może w ramach danego reżimu, prowadząc do ewolucji jego systemowej formy. Funkcjonują różnorodne terminy związane z określeniem przekształceń reżimu, a także zachodzące w nim samym. Spróbujmy się im przyjrzeć.

Eugeniusz Zieliński wyróżnia trzy typy zmian zachodzących w państwie, do których zalicza rewolucję, reformę i transformację. Rewolucja dokonuje najgłębszych przeobrażeń wpływających na przebudowę struktury społecznej, politycznej i gospodarczej państwa. Cechuje się zmianami jakościowymi. U jej podstaw tkwi czynnik ideologiczny. Reforma ma wymiar ilościowy i dokonuje zmian w państwie, które nie zmienia reżimu. Przeprowadzają ją elity rządzące. Transformacja natomiast to gruntowna przebudowa struktury państwa o charakterze globalnym w stosunku do systemu politycznego, społecznego i gospodarczego.

---

<sup>3</sup> Cyt. za: J. IWANEK: *Standarization of Modern Democracy*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2013. T. 13, s. 16.

Polega na przyjęciu modernistycznej i pluralistycznej formy państwa. Często, ale nie zawsze, przywoływana jest w kontekście demokratyzacji ustroju i gospodarki<sup>4</sup>. Konstanty A. Wojtaszczyk zauważa, że w celu wyjaśnienia zmiany możemy odnaleźć różne podejścia, jak na przykład teorie modernizacji czy rewolucji<sup>5</sup>. Autor ten przywołuje także ewolucyjne koncepcje łączące gwałtowną zmianę z reformatorskim i pragmatycznym nastawieniem, jak koncepcja refolucji Timothy'ego Gartona Asha<sup>6</sup>. Wyróżnione przez K.A. Wojtaszczyka pierwsze dwie koncepcje zmiany politycznej mieszczą się w zakresie ogólnej zmiany reżimu demokratycznego i niedemokratycznego. Natomiast trzecia – koncepcja refolucji – jest wyraźnie powiązana z procesem demokratyzacji.

Koncepcję zmiany politycznej w kategoriach rewolucji, reformy i transformacji rozwija również Zbigniew Blok. W przypadku rewolucji zaznacza, że nie każda teoria jej analizy możliwa jest do zastosowania w przypadku demokratyzacji systemu politycznego i społeczeństwa. Autor odrzuca definicję Crane Brinton, która ujmuje rewolucję w kategoriach zjawiska patologicznego cechującego się krwawymi rządami. Nie zgadza się również z podejściem Teda Roberta Gurra i Samuela P. Huntingtona, którzy za podstawową cechę rewolucji uznają użycie siły. Nieprzydatna jest też marksistowska teoria rewolucji, gdyż podkreśla radykalną walkę społeczną zmierzającą do przeobrażenia stosunków produkcji, struktury klasowej i wszelkich form życia społecznego. W kręgu akceptowanych definicji rewolucji w celu wyjaśnienia zmiany politycznej Z. Blok umieszcza podejście Charlesa Tilly'ego i Thedy Skocpol. Dla pierwszego rewolucja jest wynikiem działania społecznego podejmowanego, gdy w systemie politycznym powstają luki utrudniające artykulację żądań. Theda Skocpol zauważa, że w rewolucji dochodzi do gwałtownych zmian w strukturze społecznej i zmian politycznych, które są ze sobą powiązane. Za najbardziej przydatną definicję Z. Blok uznaje tę autorstwa Hannah Arendt. Ta uczona odwołuje się do pojęcia rewolucji, które pojawiło się w XVII wieku dla określenia zmian w astronomii polegających na określeniu ruchu powracającego do pewnego wcześniej ustalonego punktu. Dlatego H. Arendt utożsamia rewolucję z procesami przywracającymi i odbudowującymi pierwotny ład<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> E. ZIELIŃSKI: *Nauka o państwie i polityce*. Elipsa, Warszawa 2006, s. 77–93.

<sup>5</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Transformacja systemowa w Europie Wschodniej – próba bilansu*. W: *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej. 1989–2002*. Red. T. GODLEWSKI, A. KOSKESKI, K.A. WOJTASZCZYK. Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego i Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieysztora, Bydgoszcz–Pułtusk 2003, s. 11.

<sup>6</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Political Modernization in Countries of Central, Eastern and Southern Europe*. W: *Reform and Transformation in Eastern Europe*. Red. W. ŁUKOWSKI, K.A. WOJTASZCZYK. Elipsa, Warszawa 1996, s. 9–10.

<sup>7</sup> C. BRINTON: *The Autonomy of Revolution*. Vintage Books, New York 1965; T.R. GURR: *Why Men Rebel*. Princeton University Press, Princeton 1970; S.P. HUNTINGTON: *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, New Haven 1968; C. TILLY: *From Mobilization to Revolution*. Addison Wesley Publishing, Reading 1978; T. SKOCPOL: *States and Social Revolu-*

Przydatność terminu rewolucji dla określenia zmiany politycznej może zatem polegać na tym, że ustanawia ona nowy porządek społeczny. Należy jednocześnie odrzucić tę cechę rewolucji, jaką jest niszczenie poprzedniego ładu i wprowadzenie kompletnego chaosu bez scenariusza dalszych wydarzeń. W tym ujęciu walor eksplanacyjny powinniśmy przypisać podejściu H. Arendt, która twierdzi, że cechą rewolucji jest mobilizacja społeczna. Elity rewolucji posługują się ideałami i hasłami o utopijnym charakterze. Czynią to w celu uzyskania jak największego poparcia społecznego. W pewnym momencie dochodzi do zmiany postawy społeczeństwa, które coraz bardziej świadomie postrzega rewolucję i w mniejszym stopniu ulega iluzji całkowitej zmiany. Rozpoczyna się proces rozdzielania mas i elit, a to prowadzi do niszczenia ruchu społecznego, na którym opierała się rewolucja. Następuje wymiana elit. Jak podkreśla Z. Blok, termin *rewolucja* jest wieloznaczny, różnie definiowany i obciążony różnymi znaczeniami. Dlatego też zwolennicy określania zmian politycznych w kategoriach rewolucji często dokonują dookreślenia pierwotnego pojęcia dodatkowymi przymiotnikami w celu uzasadnienia prawa użycia terminu, jakim jest rewolucja, np. *bezkrwawa*, *pokojowa*, *aksamitna* itp.<sup>8</sup>. Swój stosunek do pojęcia rewolucji jako terminu określającego przemiany polityczne wyraża także Witold Morawski. Uważa on, że rozumienie rewolucji wyłącznie w jej nietypowym znaczeniu uprawnia do używania tego pojęcia. To nietypowe rozumienie odnosi się nie tyle do procesu zmian, ile do ich zakończenia. W. Morawski nadaje rewolucji spokojny i gradualny charakter, odwołując się do koncepcji zaproponowanej przez Andrésa Arató. Ten węgierski politolog uważa, że wymiana systemów może zacząć się przez zmiany rewolucyjne, które mają u swoich podstaw nie gwałtowne i chaotyczne działania, ale legalne przekształcenia poprzedniego porządku prawnego w nowy<sup>9</sup>.

Reformy są narzędziem wykorzystywanym w celu naprawy polityki państwa i ich podjęcie udowadnia istnienie wcześniej popełnionych błędów. Nie likwidują systemu czy reżimu politycznego, ale chcą go utrzymać i ustabilizować. Z natury rzeczy nie prowadzą do utraty tożsamości systemu i jego destrukcji, ale poprawiają funkcjonowanie struktur. Do pojęcia *refolucji* przytaczanego przez Konstantego A. Wojtaszczyka za Timothy G. Ashem odnosi się również Zbigniew Blok. Ten neologizm ma na celu określenie radykalnej zmiany ładu społecznego, która przebiegała głównie, ale nie wyłącznie w Europie Środkowej i Wschodniej. Refolucja sugeruje, że u jej podstawy tkwi zarówno pierwiastek rewolucyjny, jak

---

*tion*. Cambridge University Press, Cambridge 1979; H. ARENDT: *O rewolucji*. Przeł. M. GODYŃ. Czytelnik, Warszawa 2003. Cyt. za: Z. BŁOK: *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 2006, s. 112–113.

<sup>8</sup> Z. BŁOK: *Transformacja jako konwersja...*, s. 113–116.

<sup>9</sup> A. ARATÓ: *Revolution, Restoration, and Legitimation: Ideological Problems of the Transition from State Socialism*. In: *Envisioning Eastern Europe. Postcommunist Cultural Studies*. Ed. M.D. KENNEDY. University of Michigan Press, Ann Arbor 1994, s. 208.

i ewolucyjny. Ale to czysto metodologiczno-teoretyczne podejście nie może w pełni znaleźć uzasadnienia w empirycznych dowodach, gdyż zmiany o charakterze demokratyzacyjnym wykraczają zarówno poza samą rewolucję, jak i reformę. Wpływa na to fakt jednoczesnej budowy nowego demokratycznego porządku, jak i częściowej odbudowy poprzedniego niedemokratycznego reżimu<sup>10</sup>.

W opinii Z. Błoka *transformacja* wydaje się najbardziej trafnym terminem określającym zmianę polityczną w kierunku demokracji. Autor ten wymienia pięć nurtów definiujących to pojęcie. Po pierwsze, transformację jako pojęcie możemy wyprowadzić z globalizacyjnych procesów społecznych i obiektywnych tendencji. Po drugie, transformacja będzie określała kompleksową zmianę systemu społecznego. Po trzecie, transformacja jest procesem zakładającym określone cele, które mają charakter bardziej ideologiczny niż konkretny i pragmatyczny. Po czwarte, transformacja odnosi się do społecznego wymiaru działalności. Po piąte, pojęcie transformacji uwypukla jeden z najistotniejszych elementów tego procesu, którym może być społeczeństwo, państwo, gospodarka, kultura. Autor odwołuje się do koncepcji Józefa Pajestki, dla którego transformacja oznacza zmienność polityczno-instytucjonalną i kulturową. Na tym tle Z. Blok przedstawia swoją koncepcję transformacji systemowej, która ma na celu przywrócenie poszczególnym podsystemom i elementom ich funkcji, właściwości i tożsamości. Dlatego za transformację systemową uznaje konwersję lub rekonwersję funkcji systemowych. Ma ona globalny charakter obejmujący swym zasięgiem wszystkie podsystemy systemu społecznego, z tym, że naczelne miejsce przypada systemowi politycznemu. Za koniec transformacji uważa odwzorowanie w świadomości społecznej modelu zakładanego przez decydentów<sup>11</sup>.

Także Tadeusz Mołdawa jest zwolennikiem określenia procesu przemian politycznych w kategorii transformacji<sup>12</sup>. Według niego na transformację składają się: zmiana reżimu politycznego w kierunku demokracji, demonopolizacja rynku partyjnego, zmiana mechanizmu wyłaniania elit politycznych, uniezależnianie administracji od kontroli tymczasowo sprawujących władzę partii politycznych, decentralizacja władzy państwowej. Transformacja ma ewolucyjny i spokojny charakter. Wpływają na nią: dziedzictwo przeszłości, legitymizacja nowych władz, wybór rozwiązań instytucjonalnych, charakter politycznego pluralizmu. Tadeusz Mołdawa pisze: „fakt, że transformacja prowadzi do pojawienia się politycznej demokracji i gospodarki rynkowej, jest akceptowany a priori”<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Z. BŁOK: *Transformacja jako konwersja...*, s. 116–117, 120.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 124–131.

<sup>12</sup> Zauważmy, że pojęcie transformacji nie zawiera określenia kierunku, może zatem polegać na przekształceniu systemu zarówno w stronę demokracji, jak i autorytaryzmu.

<sup>13</sup> Cyt. za: T. MOŁDAWA: *The Problems of the Transformation of the Political System in Poland*. W: *Reform and Transformation in Eastern Europe*. Red. W. ŁUKOWSKI, K.A. WOJTASZCZYK. Elipsa, Warszawa 1996, s. 39, 42.

Ujęcie zmiany politycznej w kontekście rozwoju historycznego zaproponował Andrzej W. Jabłoński. Zauważmy, że od początku pojawienia się świadomego zainteresowania człowieka otaczającą go rzeczywistością społeczno-polityczną występowały różne teorie zmiany i rozwoju politycznego. Po pierwsze, genetycznie najstarsze były klasyczne teorie zmiany, które pojawiły się w starożytności. Według Heraklita *polis*, przypominające żywy organizm, powstało się w drodze ewolucyjnego przejścia od form prostszych do bardziej skomplikowanych. W podobny sposób wypowiadał się Arystoteles. Dla św. Augustyna zmiana miała jednokierunkowy charakter i prowadziła do idealnego świata stworzonego przez Boga. Po drugie, czasy oświecenia przyniosły rozumienie zmiany jako postępu. Wynikać to miało z racjonalnego charakteru działalności człowieka. Tak właśnie Tomasz Hobbes rozumiał przekształcenia państwowe, które zmierzały do nowoczesności i jednocześnie uniemożliwiały powrót stanu natury. W oświeceniu zrodziła się wiara w progresywny charakter zmiany, u podstaw której występowała akumulacja doświadczeń człowieka. Po trzecie, w XVIII i XIX wieku powstała ewolucyjna koncepcja zmiany, która podjęła krytykę teorii racjonalnej zmiany. Zauważa ona, że zarówno racjonalizm, jak państwo i jego instytucje podlegały jednoczesnemu rozwojowi, dlatego nie można mówić o tym, że któryś z tych elementów wyprzedził drugi. Postęp społeczny nieuchronnie zmienia rzeczywistość w jej różnych aspektach, w tym polityczno-państwowym. Herbert Spencer twierdził, że prostsze formy życia społeczno-politycznego przekształcają się w coraz bardziej złożone i osiągają poziom industrialny. Taka ewolucja rodzi coraz bardziej skomplikowane układy współzależności ludzi i tworzonych przez nich systemów. Czwartą teorią opisującą zmianę jest teoria modernizacji. Wyrastająca z założeń Maxa Webera, zyskała dużą popularność po II wojnie światowej, szczególnie w latach 60. XX wieku i później. Ma ona deterministyczny charakter, gdyż podkreśla uzależnienie zmian politycznych od elementów kulturowych i gospodarczych. Duże znaczenie w zmianie politycznej odgrywa zewnętrzny kapitał transferowany do danego kraju. Teoria modernizacji zakłada konwergencję systemów politycznego, ekonomicznego, społecznego i kulturowego. Kultura stała się czynnikiem na tyle istotnym, że spowodowała pojawienie się kulturowego wariantu teorii modernizacji. Andrzej W. Jabłoński uznaje tę teorię za kolejną (piątą), która pojawiła w celu deskrypcji i eksplanacji zmiany politycznej. Gabriel Almond i Sidney Verba wprowadzili model kultury obywatelskiej, która jest mieszaniną postaw parafiańskich, partycypacyjnych i poddańczych. Tworzą one sieć powiązań i wpływają na rozwój społeczeństwa i państwa w wyniku zmieniających się układów odniesień. Po szóste, teoria uzależnienia powstała w wyniku krytyki teorii modernizacji. Zauważono, że nie sprawdza się założenie o upodabnianiu krajów rozwijających się do rozwiniętych. Zmiany nie muszą zatem prowadzić do modernizacji, ale wręcz przeciwnie – do stagnacji i uzależniania jednych krajów od drugih.

W ostatnich dwóch dekadach XX wieku pojawiły się jeszcze dwie istotne koncepcje zmiany politycznej: rozwój globalizacji oraz erozja i upadek autorytarnych reżimów socjalistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Zarówno te wydarzenia, jak i nieco wcześniejsze wiążące się z dążeniem państw Ameryki Łacińskiej i Europy Południowej do demokracji, przyczyniły się do zwrócenia większej uwagi badaczy na zmianę w systemach politycznych i gospodarce. Znaną teorię modernizacji zaczęto uzupełniać badaniami porównawczymi i na tej podstawie ustalono korelację pomiędzy rozwojem gospodarczym oraz społeczno-politycznym. W modernizacyjnej koncepcji demokratyzacji mówi się o tym, że czynnik polityczny jest w stanie wymusić rozwój gospodarki wolnorynkowej oraz wprowadzić liberalny styl życia obywateli. Zaczęto także zwracać uwagę na procesy globalizacyjne, które zacieśniają związki między państwami oraz przenoszą proces decyzyjny na poziom międzynarodowy. Co prawda państwo narodowe i kapitalizm nadal dominują w strukturze społecznej, politycznej i gospodarczej danego wydzielonego terytorialnie obszaru, ale jednocześnie podlegają procesom daleko wykraczającym poza możliwość kontroli rządów poszczególnych państw. Globalizacyjna teoria zmiany wskazuje, że kraje podlegają uniwersalistycznemu kierunkowi przekształceń, co prowadzi je do homogenizacji. Ze względu na zwiększającą się liczbę problemów i wyzwań dochodzi do redukcji autonomii poszczególnych krajów. Ostatnią teorią zmiany politycznej, którą analizuje Andrzej W. Jabłoński, jest kompleksowa teoria zmiany systemów. Krytykuje ona teleologiczne koncepcje modernistycznej i globalistycznej teorii zmiany prowadzącej do demokracji. Stwierdza, że kierunek zmian jest nieprzewidywalny i nie ma liniowego charakteru. Nie istnieje zestaw idealnych rozwiązań instytucjonalnych, dlatego też zmiany w poszczególnych państwach prowadzą do heterogeniczności, a nie homogenizacji rozwiązań<sup>14</sup>.

Geoffrey Pridham wyróżnia trzy szkoły, które zajmują się badaniem zmiany politycznej ze szczególnym uwzględnieniem procesu demokratyzacji. Pierwsze podejście zwane funkcjonalnym twierdzi, że w procesie przekształcania politycznego istotną rolę odgrywają czynniki kulturowe, społeczne i ekonomiczne. W związku z tym pewne społeczeństwa przyswajają zmiany szybciej niż inne, a wiąże się to z bardziej efektywną mobilizacją i asymilacją. Łatwo zauważyć podobieństwo do teorii modernizacji, która zakłada synchroniczne przekształcenia w sferze polityczno-społecznej i ekonomicznej, podkreślając ich wzajemne powiązanie. Jednak nie tylko dobrze rozwijająca się gospodarka pozytywnie wpływa na demokratyzację, także odpowiednio wysoki poziom kultury politycznej warunkuje zmianę. Niewątpliwie kultura obywatelska cechująca się wysokim stopniem zaufania społecznego do państwa i jego instytucji jest istotnym

<sup>14</sup> A.W. JABŁOŃSKI: *Teorie zmiany i rozwoju politycznego w XX wieku*. W: *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej*. 1989–2002. Red. T. GODLEWSKI, A. KOSIESKI, K.A. WOJTASZCZYK. Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego i Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieysztor, Bydgoszcz–Pułtusk 2003, s. 9–22.

czynnikiem wspomagającym demokratyzację<sup>15</sup>. Skupienie się funkcjonalistów na wstępnych warunkach otoczenia systemu politycznego prowadzi do krytyki ze strony innych podejść za swoisty determinizm. Dlatego też zwolennicy szkoły funkcjonalnej zaczęli zwracać uwagę na kluczowy ich zdaniem punkt zwrotny w procesie zmiany (demokratyzacji), a mianowicie na wybór polityczny, który warunkuje pojawienie się wpływu elementu ekonomicznego i kulturowego<sup>16</sup>.

Druga szkoła zajmująca się zmianami politycznymi i osadzonymi w nich procesami demokratyzacji przyczyniła się do stworzenia teorii transnarodowych. Za centralny punkt warunkujący przeobrażenia struktury politycznej uważa się czynnik zewnętrzny manifestujący się dyfuzją kulturową. Zwolennikiem tego podejścia jest Samuel P. Huntington, którego praca poświęcona falom demokratyzacji przyczyniła się do wzbogacenia siatki pojęciowej zjawisk opisujących zmianę ku demokracji. W teoriach transnarodowych podkreśla się znaczenie komunikacji i transportu idei, dzięki czemu wartości nowe, w tym ujęciu demokratyczne, mają szansę na przeniesienie się do innych państw. Obserwowanie przez obywateli sposobu funkcjonowania demokracji w jednych państwach wpływa na chęć ustanowienia tego reżimu w nowych okolicznościach przestrzennych. Krytycy podkreślają jednak, że w teoriach tych brakuje jasnego określenia relacji pomiędzy przyczyną a skutkiem i wyjaśnienia, jakie konkretne warunki powodują powstanie otwarcia i recepcji demokracji w specyficznych okolicznościach. Większą uwagę zwraca się w tym nurcie na deskrypcję niż na eksplorację.

Trzecia szkoła, zwana genetyczną, ma charakter dynamiczny i zwraca uwagę na punkt przejścia pomiędzy dawnym a nowym reżimem. Cechuje ją subiektywizm, gdyż odchodzi od zestawu różnych, ale statycznych czynników wpływających na zmianę systemu, które charakteryzują podejście funkcjonalne i transnarodowe przy jednoczesnej akceptacji wielowariantowości zmiany i procesu demokratyzacji. Twierdzi, że zmiana zależy od tymczasowych okoliczności, nie ma ustabilizowanego, homogenicznego charakteru. Co więcej, cechuje ją konflikt. Od aktorów politycznych, a także okoliczności zależy, czy zmiana zostanie zaakceptowana i dojdzie do adaptacji demokracji. Dlatego elity polityczne są uważane za kluczowy element procesu zmiany, gdyż to one wpływają na wybór wzoru instytucjonalnego określającego ramy nowego reżimu. Krytyka szkoły genetycznej podkreśla jej zbyt elitystyczne i woluntarystyczne podejście,

---

<sup>15</sup> Szerzej w: G. ALMOND, S. VERBA: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press, Princeton 1966; S. LIPSET: *Homo politicus: społeczne podstawy polityki*. Przeł. G. DZIURDZIK-KRAŚNIEWSKA. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

<sup>16</sup> S. WRÓBEL: *Funkcjonalistyczne koncepcje dynamiki politycznej. Proces i zmiana polityczna*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992, s. 67–88; S. WRÓBEL: *Polityka i proces polityczny*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej Curie, Lublin 2007, s. 243–263.

a także odejście od metod socjologicznych przy jednoczesnym skupieniu się na wyjaśnianiu politologicznym<sup>17</sup>.

W polskiej literaturze politologicznej Andrzej Antoszewski oraz Marzena Cichosz prezentują podobne stanowisko do tego autorstwa G. Pridhama. Według tych politologów proces demokratyzacji rozumiany jako zmiana polityczna może być analizowany w oparciu o jeden z dwóch modeli. Pierwszy nosi nazwę funkcjonalnego i wiąże się z podkreśleniem korelacji między ekonomią i demokratycznym rozwojem życia publicznego. Drugi, zwany genetycznym, podkreśla wagę aktorów, którzy dokonują wyborów politycznych, naznaczając w ten sposób zmianę<sup>18</sup>.

Zmiana polityczna odnosi się do przeobrażenia jednego wymiaru funkcjonowania państwa – ale też społeczeństwa i gospodarki – w inny. Jeżeli zmiana ta dokonuje się pomiędzy dwoma reżimami, to można ją określić jako reżimową, np. od autorytaryzmu do demokracji (państwa Europy Środkowej po 1989 roku, powojenna Japonia), od demokracji do totalitaryzmu (międzywojenne Niemcy), od autorytaryzmu do totalitaryzmu (porewolucyjna Rosja), od demokracji do autorytaryzmu (II RP, Czechosłowacja w 1938 roku), od totalitaryzmu do demokracji (Niemcy Zachodnie po II wojnie światowej) czy od totalitaryzmu do autorytaryzmu (od stalinowskiej wersji totalitaryzmu do socjalistycznych reżimów autorytarnych Polski, Czechosłowacji czy Węgier). Zmiana polityczna przybiera konkretny wymiar, przekształcając realnie funkcjonujące systemy polityczne. Wiąże się wówczas z instytucjonalizmem. W tym ujęciu posługujemy się terminem zmiany instytucjonalnej, gdyż jednocześnie wprowadzane są nowe procedury i instytucje, ale także pozostawia się te z poprzedniej rzeczywistości, dokonując w nich istotnych przekształceń. Zarówno zmiana polityczna, jak i sam proces demokratyzacji, mają także wymiar pozainstytucyjny. Dotykają sfery aksjologii oraz utrwalają pewien ideologiczny schemat istotny dla podtrzymania wprowadzanych instytucji i procedur. Dlatego też każda zmiana polityczna ma wymiar dwupłaszczyznowy, aksjologiczno-społeczny i instytucjonalny.

### 2.1.2. Charakter procesu demokratyzacji

Wyjaśnienie pojęć związanych z demokratyzacją powinniśmy rozpocząć od stwierdzenia, że w literaturze nie ma powszechnej zgody co do tego, żeby uznać termin *proces demokratyzacji* za nadrzędny w stosunku do innych, które

<sup>17</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 5–16.

<sup>18</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Współczesne teorie demokracji*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 2. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOVIK. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 1997, s. 20; M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*. W: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 38–41.



go określają. Ewolucję poglądów dotyczących konceptualizacji procesu zmiany demokratyzującej możemy zauważyć w poglądach Philippha C. Schmittera. Początkowo uznawał on, że cała zmiana demokratyczna nazywa się tranzycją, na którą składają się w porządku chronologicznego występowania: liberalizacja, demokratyzacja i konsolidacja demokracji<sup>19</sup>. W późniejszym czasie autor ten przeformułował swoje stanowisko, stwierdzając, że to proces demokratyzacji składa się z trzech komponentów, jakimi są: liberalizacja reżimu autorytarnego, tranzycja i konsolidacja demokracji<sup>20</sup>. W polskiej literaturze przedmiotu stanowisko podobne do wczesnego poglądu Philippha C. Schmittera prezentuje Bartosz Szyja, który uważa tranzycję za nadrzędny proces składający się z liberalizacji, demokratyzacji i konsolidacji demokracji prowadzącej do jej najpełniejszej, skonsolidowanej formy<sup>21</sup>.

Więcej światła na powyższe rozumienie tranzycji rzuca wyjaśnienie tego zjawiska dokonane przez Zbigniewa Bloka. Autor ten twierdzi, że pojęcie tranzycji pojawiło się po to, aby określić wyłącznie zmianę polityczną polegającą na przejściu od reżimu niedemokratycznego do demokratycznego, i to tylko w wymiarze instytucjonalnym. Jak stwierdza Z. Blok, nie dotyczy ona innych zjawisk, jak zmiany społeczne, aksjologiczne, kulturowe czy gospodarcze. Tranzycja jest częścią większej, bardziej radykalnej zmiany<sup>22</sup>.

Z wymienionych powyżej twierdzeń wynika, że zmianę polityczną, w tym zmianę o charakterze demokratycznym, w literaturze przedmiotu określa się wieloma pojęciami, jak: *rewolucja*, *refolucja*, *transformacja*, *tranzycja*. Uważam jednak, że zmiana reżimu, która prowadzi do demokracji, powinna przyjąć nazwę *demokratyzacji*. Wiąże się to z odniesieniem do samej nazwy reżimu i niewątpliwie upraszcza i ujednolica pole semantyczne procesu badawczego nad demokracją. Z tego też względu odwrócenie pojęć demokratyzacji i tranzycji, które występuje we wczesnej koncepcji Philippha C. Schmittera i Bartosza Szyi, uważam za warianty poboczne i w dalszej części rozważań zmianę polityczną prowadzącą do demokracji będę nazywał demokratyzacją.

---

<sup>19</sup> Pogląd ten przytaczam za: A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań współczesnej politologii*. W: *Politologia wrocławska. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego*. Red. K. DZIUBKA, T. ŁOŚ-NOWAK, K. PASZKIEWICZ. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 55. Autor ten z kolei odwołuje się do referatu Wolfganga MERKLA: *The Consolidation of Post-autocratic Regimes: a Multi-level Model* wygłoszonego na XVII Kongresie IPSA w Seulu (17–21.08.1997).

<sup>20</sup> P.C. SCHMITTER, C.Q. SCHNEIDER: *Conceptualizing and Measuring the Liberalization of Autocracy and the Consolidation of Democracy across Regions of the World and from Different Points of Departure*. In: *Twenty Years of Studying Democratization*. Vol. 1. *Democratic Transition and Consolidation*. Eds. A. CROISSANT, J. HAYNES. Routledge, New York 2014, s. 45.

<sup>21</sup> B. SZYJA: *Demokracja skonsolidowana jako efekt tranzycji. Analiza podstawowych ujęć i poglądów*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2013, nr 14, s. 168–170.

<sup>22</sup> Z. BŁOK: *Transformacja jako konwersja...*, s. 113–116.

Jeżeli chodzi o rozumienie procesu demokratyzacji, warto zaznaczyć, że jest nie tylko przedmiotem badań nauki o polityce, ale część środowiska naukowego próbuje uczynić z tego fenomenu jeżeli nie osobną naukę, to subdyscyplinę badań politologicznych, przy czym nazwy tych subdyscyplin odwołują się do wewnętrznych procesów demokratyzacji. Przywoływany już Philippe C. Schmitter w 1995 roku wprowadził pojęcie tranzytologii (ang. *transitology*) zgodnie z jego ówczesną koncepcją dotyczącą problemu zmiany ku demokracji<sup>23</sup>. Andreas Schedler przywołuje natomiast nazwę konsolidologii (ang. *consolidology*) i jednocześnie wypowiada się negatywnie na temat badań nad tym zjawiskiem. Píše, że konsolidologia jest zakorzeniona w niejasnych, niespójnych i nieograniczonych konceptach. Na gruncie nauki używa się różnych pojęć dla określenia tych samych zjawisk, a także jednakowych terminów dla oznaczenia różnorodnych kwestii. W efekcie zdeorganizowana sieć pojęciowa przyczynia się do pogłębienia barier w komunikacji między badaczami, a także utrudnia kumulację wiedzy i doświadczeń w celu tworzenie teorii demokratyzacji<sup>24</sup>. Trudno nie zgodzić się z tym stanowiskiem, gdy weźmiemy pod uwagę przytoczoną na początku podrozdziału rozbieżność w nazewnictwie procesu prowadzącego do budowy demokratycznego państwa. Niemniej jednak, próbując oczyścić mętne wody (ang. *murky waters*), którymi to A. Schedler nazywa stan semantycznego pola demokratyzacji, prześledźmy stan wiedzy i doświadczeń naukowych nad terminologią stosowaną przy badaniu demokratyzacji. Marzena Cichosz twierdzi, że mnogość teorii tranzytologicznych wynika z możliwości obserwowania politycznego eksperymentu na wielką skalę, do którego dochodzi w Europie Środkowej i Wschodniej, Południowej, Ameryce Łacińskiej i Azji<sup>25</sup>.

Adam Przeworski nazywa demokratyzacją przejście od autorytaryzmu do demokracji, w trakcie którego dochodzi do dewolucji władzy z wąskiej elity na zasady normujące jej sprawowanie przy jednoczesnym upodmiotowieniu interesów grup społecznych w warunkach rywalizacji i niepewności instytucjonalnej. Zaznacza jednak, że nie tylko proces ten może zostać zatrzymany, ale może też nastąpić jego regres. Według tego autora na demokratyzację składają się liberalizacja, tranzycja i konsolidacja<sup>26</sup>. Do podobnej konstatacji dochodzi Geoffrey Pridham, który uważa, że demokratyzacja jest procesem zmiany reżimowej prowadzącej od autorytaryzmu lub totalitaryzmu do demokracji. Może pojawić się w schyłkowej fazie reżimu niedemokratycznego, a jej nadrzędnym celem jest wprowadzenie nowych instytucji i procedur. Ma wielowymiarowy i wieloeta-

<sup>23</sup> P.C. SCHMITTER: *Transitology: the Science or the Art of Democratization?* In: *The Consolidation in Latin America*. Ed. J.S. TULCHIN. L. Rienner Publishers, Boulder 1995, s. 11–41.

<sup>24</sup> A. SCHEDLER: *What is Democratic Consolidation?* „Journal of Democracy” 1998. Vol. 9, no. 2, s. 92.

<sup>25</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 35.

<sup>26</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 14.

powy charakter, gdyż składa się z liberalizacji, tranzycji i konsolidacji, które przebiegają nie tylko w czasie, ale i w różnych przestrzeniach życia publicznego. Autor ten odróżnia demokratyzację od redemokratyzacji. Tę drugą odnosi do państw, w których przed reżimem niedemokratycznym występował znaczący okres demokracji<sup>27</sup>.

Atilla Ágh przyjmuje, że demokratyzacja jest procesem transformacji skierowanym w stronę demokracji, która jako reżim ma skomplikowany i wielowymiarowy charakter, gdyż odnosi się zarówno do sfery politycznej, jak i gospodarczej i społecznej. Ten węgierski politolog rozumie demokrację w jej zachodnioeuropejskim charakterze, w którym instytucja wolnych i powszechnych wyborów jest zaledwie początkiem całego procesu demokratyzacji. Opisany przez niego proces składa się z trzech etapów: przedtranzycyjnego chaosu, tranzycji i konsolidacji demokracji<sup>28</sup>. Także dla Samuela P. Huntingtona proces demokratyzacji rozpoczyna się od uznania, że wolne wybory są podstawową instytucją demokratycznego społeczeństwa. Zaznacza, że wybory są minimalnym warunkiem dla demokratyzacji i nie zawsze gwarantują temu procesowi sukces, na który składają się etap upadku reżimu niedemokratycznego, inauguracyjnego systemu demokratycznego i jego konsolidacja. Autor uważa, że liberalizacja nie mieści się w demokratyzacji, gdyż zachodzi w reżimie autorytarnym i wiąże się z jego otwarciem, które niekoniecznie przechodzi w proces demokratyzacji i nie oferuje wolnych wyborów<sup>29</sup>. Do koncepcji przedstawionej przez A. Ágha i S.P. Huntingtona nawiązuje Larry Diamond. Dla niego także wybory stanowią wyznacznik procesu demokratyzacji, zarówno w jego początkowej fazie, jak i kontynuacji. Zaznacza jednakże, że ten proceduralny i zarazem podstawowy wymóg musi być uzupełniony o proces wzmocnienia instytucji politycznych, wdrażanie programów poprawy funkcjonowania demokracji, generowanie aktywnych form partycypacji obywateli w życiu publicznym oraz zaangażowanie elit w relacje ze społeczeństwem. W przeciwnym razie dochodzi do zjawiska odwrotu od demokracji<sup>30</sup>.

Juan J. Linz i Alfred Stepan, podobnie jak Samuel P. Huntington, odróżniają proces liberalizacji od demokratyzacji. Pierwszy zachodzi i zamyka się w reżimie niedemokratycznym, a drugi otwiera ten reżim poprzez całkowitą kontestację dotychczasowego rządu i przeprowadzenie wolnych wyborów. W ramach proce-

<sup>27</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 16–24.

<sup>28</sup> Autor zaznacza jednak, że zgromadzony przez badaczy materiał pozwala na uszczuplenie kilku faz procesu demokratyzacji zaledwie do dwóch: tranzycji i konsolidacji demokracji. Zob. A. ÁGH: *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*. Edward Elgar, Cheltenham 1998, s. 7–12.

<sup>29</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 15–23.

<sup>30</sup> L. DIAMOND: *Developing Democracy. Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1999, s. 1–8, 64–73.

su demokracji wyróżniają tranzycję i konsolidację demokracji<sup>31</sup>. Także Scott Mainwaring dokonuje odróżnienia demokracji od liberalizacji. Pierwsza dotyczy zmniejszenia represji i poszerzenia praw obywatelskich w ramach autorytaryzmu, a druga jest przejściem do demokracji, ruchem w stronę odmiennego reżimu<sup>32</sup>.

Laurence Whitehead ujmuje demokrację w kategoriach kompleksowego, długotrwałego, dynamicznego i niekończącego się procesu dążącego do ustanowienia rządów prawa, konsensusu jako sposobu rozwiązywania konfliktów politycznych i szerokiej partycypacji społecznej. Do faz procesu demokracji zalicza upadek reżimu niedemokratycznego, tranzycję i konsolidację<sup>33</sup>. Dankwart Rustow wyodrębnia trzy etapy demokracji: etap preparacji, w którym ujawnia się konflikt polityczny i społeczny; etap transformacji, w którym dochodzi do rozpoczęcia instytucjonalizacji, i etap konsolidacji demokracji, kiedy następuje normalizacja i akceptacja zasad demokratycznych<sup>34</sup>. Bardzo rozbudowaną koncepcję podziału demokracji na poszczególne fazy przedstawia Angel Rodríguez-Díaz, który wyróżnia: a) zainicjowanie przejścia i zaproponowanie przez aktorów politycznych nowych strategii; b) mobilizację społeczną, poszukiwanie akceptacji społecznej dla zaproponowanych zmian systemowych; c) liberalizację, czyli stopniową rezygnację z prerogatyw zarezerwowanych dla sprawujących władzę; d) negocjacje przedwyborcze, w trakcie których ustalone zostają główne zasady przejścia i rywalizacji o władzę; e) demokrację i wybory powszechne; f) ustanowienie nowej konstytucji; g) koniec przejścia i akceptacja konfliktów społecznych<sup>35</sup>.

Dla Witolda Morawskiego demokracja oznacza gruntowną przebudowę struktur państwa i społeczeństwa. Mimo że autor ten analizuje proces demokracji, nie określa szczegółowo jego definicji. Wyróżnia dwie fazy demokracji. Pierwsza ma charakter proceduralny i polega na implementacji rozwiązań

---

<sup>31</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1996, s. 3–7.

<sup>32</sup> S. MAINWARING: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. In: *Issues on Democratic Consolidation*. Eds. S. MAINWARING, G. O'DONNELL, J.S. VALENZUELA. Notre Dame University Press, Notre Dame 1992, s. 298.

<sup>33</sup> L. WHITEHEAD: *Democratization. Theory and Experience*. Oxford University Press, Oxford 2002, s. 27; L. WHITEHEAD: *The Drama of Democratization*. „Journal of Democracy” 1999. Vol. 10, no 4, s. 84.

<sup>34</sup> D. RUSTOW: *Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model*. „Comparative Politics” 1970, no. 3.

<sup>35</sup> A. RODRIGUEZ-DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989. Cyt. za: B. DOBEK-OSTROWSKA: *Proces demokracji Europy Środkowo-Wschodniej – przesłanki i przebieg*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 14.

instytucjonalnych w strukturze państwa, a druga polega na społecznej akceptacji zasad demokratycznych<sup>36</sup>. Bogusława Dobek-Ostrowska pisze, że demokratyzacja jest długotrwałym i trudnym procesem, który przechodzi przez trzy fazy: a) przygotowawczą, związaną z wprowadzeniem zasad do nowego reżimu, wartości i procedur; b) decyzyjną, w której dochodzi do przejścia od reżimu niedemokratycznego do demokratycznego; c) normalizacyjną, stabilizującą reżim demokratyczny<sup>37</sup>. Można powiedzieć, że wyróżnione przez tę badaczkę fazy odpowiadają wymienianym wcześniej etapom: upadku reżimu niedemokratycznego, tranzycji i konsolidacji demokracji.

Dla Konstantego A. Wojtaszczyka demokratyzacja jest procesem wprowadzania demokracji, co wiąże się co najmniej z trzema zasadniczymi problemami: budową społeczeństwa obywatelskiego, wprowadzaniem gospodarki wolnorynkowej i emancypacją narodową. Sama demokracja jest zmienna w czasie i cechuje się tym, że ciągle powstają nowe obszary polityki, które prowadzą do uznania faktu, że demokratyzacji nie można uznać za proces całkowicie zakończony<sup>38</sup>. Marzena Cichosz zauważa, że wśród wielości pojęć odnoszących się do ustanawiania reguł demokratycznych w państwie najbardziej precyzyjnym terminem jest właśnie *demokratyzacja*, gdyż określa kierunek przekształceń systemowych, zmierzających w stronę tworzenia systemu demokratycznego. Wyodrębnia trzy fazy demokratyzacji: erozję autorytaryzmu, transformację i zapoczątkowanie zmian, konsolidację demokracji<sup>39</sup>.

Na istotny aspekt demokratyzacji zwraca uwagę Wojciech Sokół, odwołując się do fenomenu legitymacji demokracji oraz jej legitymizacji w systemie politycznym. Aby demokracja mogła być uznana za prawomocny reżim polityczny, powinna w procesie legitymizacji, podobnie jak inne reżimy, wykorzystywać pasywne oraz kreatywne formy adaptacji. Ośrodki decyzyjne powinny podejmować decyzje, wykorzystując dostępne techniki legitymizacyjne występujące w danych warunkach. Autor stwierdza, że w procesie legitymizacji demokracji ważną rolę odrywają zarówno wartości, jak i procedury oraz sprawność systemu w zmieniających się warunkach<sup>40</sup>.

W niniejszej pracy zmiany, które dokonują się w ramach systemu politycznego, prowadząc go od reżimu niedemokratycznego do demokratycznego,

---

<sup>36</sup> W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 198–219.

<sup>37</sup> B. DOBEK-OSTROWSKA: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w procesie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996, s. 15–16.

<sup>38</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*. Liber, Warszawa 1996, s. 161–178.

<sup>39</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 37, 55.

<sup>40</sup> W. SOKÓŁ: *Legitymizacja systemów politycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 30–31, 49–64.

przyjmują nazwę *procesu demokratyzacji*. Pomimo że dotyczą przede wszystkim przeobrażeń o charakterze politycznym, wywierają także wpływ na inne sfery, jak np. społeczna czy gospodarcza. W ujęciu politologicznym powinniśmy przede wszystkim zwracać uwagę na przekształcenia instytucjonalne w ich dynamicznym rozumieniu oraz behawioralną adaptację zasad wiążących się z implementacją demokracji w życiu publicznym. W trakcie procesu demokratyzacji dochodzi do wykształcenia się szerszej i bardziej pluralistycznej elity politycznej niż w reżimie niedemokratycznym, do powstania pluralistycznej płaszczyzny rywalizacji o władzę, ale także do wystąpienia niepewności, jeśli idzie o efekty procesu decyzyjnego. Proces demokratyzacji rozpoczyna się w schyłkowej fazie istnienia reżimu niedemokratycznego, w którym elita władzy może podjąć decyzję o liberalizacji niektórych kontrolowanych przez nią sfer. W przypadku jej niepowodzenia dochodzi do tranzycji, która ma charakter przejściowego etapu prowadzącego do konsolidacji demokracji. Sam proces demokratyzacji jest zatem wielowymiarowy i wieloetapowy. Zauważmy, że nie musi doprowadzić do celu, jakim jest przyjęcie procedur, zasad i wartości demokratycznych, gdyż może nastąpić jego zatrzymanie, a nawet regres.

### 2.1.3. Instytucjonalny wymiar procesu demokratyzacji

W nauce o polityce popularna jest instytucjonalna teoria zmiany systemowej. Odnosi się do ewolucyjnych koncepcji przemian i stanowi przeciwwagę dla podejścia behawioralnego. Nie wyklucza jednak udziału postaw i zachowań społecznych w kształtowaniu procesu zmiany. Teoria zmiany instytucjonalnej zakłada, że do zmiany dochodzi, gdy następuje konfrontacja nowych zasad normatywnych z wytworzonymi w procesie historycznym zachowaniami społecznymi. Niezwykle trudno jest przewidzieć efekt takich zmian. Zależą one od czynników, które mogą wynikać z pozainstytucjonalnego charakteru. Jednocześnie mogą także wypływać z samych przeobrażeń instytucjonalnych, gdy na drodze prób i błędów w procesie implementacji instytucjonalnej dochodzi do powstania hybryd łączących dawne i nowe reguły<sup>41</sup>. Planiści zmiany instytucjonalnej nie są w stanie tak zaprojektować nowego systemu, aby całkowicie realizował ich wizję. Zwracają na to uwagę Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldová, Radosław Markowski oraz Gábor Tóka, którzy stwierdzają, że autorzy zmian instytucjonalnych po ich wprowadzeniu zaczynają zachowywać się zgodnie ze swoim interesem, który nie zawsze wiąże się z ustalonymi regułami i zasadami instytucji. Również same instytucje zaczynają żyć swoim życiem, które niekoniecznie

---

<sup>41</sup> K. KRZYSZTOFEK: *Modernizacja konserwatywna czy postmodernizacja? W: Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów.* Red. M. BARAŃSKI. Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2008, s. 60.

pokrywa się z zaplanowaną wcześniej wizją ich rozwoju. Autorzy ci uzależniają wybór sposobu i procesu instytucjonalizacji od czynników o charakterze historycznym<sup>42</sup>. Ich koncepcja wpisuje się w szerszy nurt zwany neoinstytucjonalną szkołą historyczną, której przedstawiciele podkreślają, że współczesne instytucje są zakorzenione w sytuacjach oraz procesach, które miały miejsce w bliższej lub dalszej historii<sup>43</sup>.

Teoria zmiany instytucjonalnej zajmuje się zjawiskami wprowadzania w życie i stabilizacji bądź destabilizacji instytucji politycznych, które odgrywają istotną rolę w życiu publicznym państwa i jego systemie politycznym. Na takie instytucje składają się: a) organy władzy reprezentujące społeczeństwo, czyli parlamenty, rząd, głowa państwa; b) aparat administracyjny stanowiący biurokratyczny układ, przez który państwo realizuje swoje funkcje; c) podmioty artykułujące potrzeby szerokich grup społecznych (partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia obywateli); d) struktury realizujące odpowiedzialność aktorów życia publicznego (sądownictwo)<sup>44</sup>. Proces instytucjonalizacji ma charakter dynamiczny. Powinien prowadzić do takiego stanu państwa, który cechuje się bardzo dobrą wydolnością techniczną jego instytucji. To z kolei wymaga profesjonalnej kadry urzędniczej i procedur rekrutacji na stanowiska opartych na kryteriach merytorycznych. Ten aspekt może wzrastać w warunkach stale postępującego poziomu edukacji społeczeństwa i poprawiającego się stanu kapitału społecznego.

Instytucjonalizacja jest ważnym zjawiskiem w życiu publicznym, gdyż nie tylko określa statyczny układ instytucji w nowym reżimie, ale także ukazuje, w jaki sposób społeczeństwo i władza używają tych instytucji w rutynizującym się zachowaniu. Wprowadzanie i zakorzenianie nowych instytucji w literaturze przyjęło nazwę inżynierii instytucjonalnej, która dla Klausa von Beymego osadzona jest wyłącznie w procesie tranzycji, czyli przechodzenia z reżimu niedemokratycznego do demokratycznego<sup>45</sup>. Instytucje nie są całkowicie niezależne, gdyż podlegają wpływowi aktorów politycznych oraz otoczenia. One same także powodują ograniczenie możliwości wyborów politycznych i podejmowania decyzji. Już sam wybór rozwiązań instytucjonalnych wpływa na dalszy przebieg zmiany w określonym kierunku poprzez wprowadzenie pewnych rozwiązań przy jednoczesnym odrzuceniu innych ze względu na ich przydatność i koszt

---

<sup>42</sup> H. KITSCHOLT, Z. MANSFELDOVÁ, R. MARKOWSKI, G. TÓKA: *Post-communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*. Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 32–35.

<sup>43</sup> P.A. HALL, R.C.R. TAYLOR: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. „Political Studies” 1996. Vol. 44, is. 5, s. 941.

<sup>44</sup> L. DIAMOND: *Developing Democracy...*, s. 93 i n.

<sup>45</sup> K. VON BEYME: *Institutional Engineering and Transition to Democracy*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 3–4.

użytkowania. Poza tym dostarczają aktorom materiału i wskazują na granice podejmowanych decyzji<sup>46</sup>.

Dlaczego instytucje są ważne? Przede wszystkim redukują poziom niepewności co do warunków przyszłego życia publicznego, wprowadzają bezpieczeństwo, które przeciwdziała rodzącym się konfliktom politycznym. Nie oznacza to jednak tego, że konflikty polityczne znikają. Co więcej, w państwie demokratycznym są jego istotnym elementem. Nie może dochodzić do sytuacji trwałej niepewności wynikającej z częstej zmiany reguł, gdyż w ostateczności doprowadza to do wypowiedzenia posłuszeństwa przez obywateli. Wizja przyszłości opierająca się na nowym powszechnie akceptowanym zestawie reguł, nawet w sytuacji dynamicznej zmiany, przyczynia się do zastępowania niepewności poprzez akceptację tych nowych reguł. Wprowadzanie zasad nie ma charakteru statycznego, gdyż w trakcie procesu demokratyzacji podlegają one przekształceniom, wymianie i usuwaniu z systemu. Mimo tego dynamicznego wymiaru instytucjonalizacja powinna wprowadzać społeczną zgodę na odgórnie instaltowane zasady nowego ładu społeczno-politycznego. Układ, w którym istnieje zgoda obywateli na podejmowanie decyzji przez elity władzy, stanowi warunek konieczny prowadzonej w dobrym kierunku zmiany instytucjonalnej.

Należy podkreślić, że omawiana instytucjonalizacja interesuje nas w aspekcie systemu politycznego, w którym dochodzi do rozwoju procesu demokracji. Znaczenie instytucji politycznych w reżimie demokratycznym przejawiać się może w trzech aspektach. Po pierwsze, wprowadzają reguły zachowania, które powinny być przestrzegane przez aktorów życia politycznego. Za nieprzestrzeganie zasad grożą kary, które mogą dotknąć wszystkich podmiotów życia publicznego. W przypadku niepodporządkowania się instytucjom może dojść do izolacji danego aktora. Jednakże w szerszym zakresie, gdy liczba zbuntowanych podmiotów jest duża, zagraża wówczas samej demokracji. Ważne w tym momencie stają się inkluzja podmiotów i nadanie im potencjalnej szansy na wpływanie na proces decyzyjny w państwie. Jeżeli spora liczba podmiotów jest w długim czasie pozbawiona szansy na sukces, może dochodzić do podważenia sensu istnienia poszczególnych instytucji demokratycznych. Po drugie, instytucje są oceniane przez pryzmat wydajności, a nie tylko samego wpisania w system prawa. Wiąże się to z ich dystrybutywnym charakterem: dostarczają możliwości wpływania na sytuację w państwie pewnym grupom i jednocześnie ograniczają lub uniemożliwiają ją innym. Po trzecie, sam proces instytucjonalizacji nie ma zuniformizowanego charakteru i zależy od wielu czynników, dlatego też pojawiają się różne wzory instytucjonalizacji<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> W. SADURSKI: *Conclusions: On the Relevance of Institutions and the Centrality of Constitutions in Post-communist Transition*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 455–459.

<sup>47</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 26–27.



Wzory instytucjonalizacji są tworzone już na początku przemian i wynikają z konieczności przyjęcia pierwszych formalnych rozwiązań dotyczących funkcjonowania organów władzy w nowych warunkach. Wzór instytucjonalny, którego zarys pojawia się we wczesnej fazie zmiany, ma długofalowy wpływ na przebieg całego procesu przekształceń. Dotyka zarówno formalnego, jak i substancjonalnego wymiaru nowo wprowadzanego reżimu. Umożliwia aktorom politycznym stosowanie strategicznych zachowań. Podkreśla to Geoffrey Priddham, twierdząc, że wzór instytucjonalny wpływa na wybór taktyki, sposoby podejmowania wyborów i decyzji w ramach tworzonego układu. Według niego mamy do czynienia z trzema poziomami owych wyborów. Po pierwsze, w skali makro dokonuje się sam wybór reżimu. Oczywiście, jeżeli w tej wstępnej selekcji nie występuje powszechna zgoda na demokrację, to mimo że ostatecznie się ją wybiera, istnieje spore zagrożenie dla niej samej w późniejszych fazach rozwoju. Na tym poziomie wprowadza się formalne podstawy demokratycznego reżimu wynikające ze zgody decydentów. Po drugie, skala mezo wiąże się z ustanowieniem katalogu zasad istotnych dla państwa i obywateli. Dlatego też naczelnym zadaniem w tej fazie jest uchwalenie konstytucji. Pewną trudnością występującą na tym etapie jest przywiązanie do rozwiązań autorytarnych. Im więcej z nich przedostanie się do konstytucji, tym trudniej będzie funkcjonować nowym instytucjom w ramach demokracji w miarę postępowania procesu zmian. Faza mezo składa się zarówno z kontynuacji, jak i zmiany. Kontynuacja wiąże się z występowaniem pewnych elementów odziedziczonych z poprzedniego reżimu, a zmiana jest nowym demokratycznym zarysem instytucjonalnym. Ciekawe jest to, że w demokratycznym reżimie mogą występować nie tylko pewne rozwiązania instytucjonalne z reżimu autorytarnego, ale i z demokratycznego, który go poprzedzał. Po trzecie, skala mikro otwiera drogę do działalności różnym podmiotom politycznym, które wcielają w życie konstytucyjne zasady reżimu demokratycznego bądź też je negują. Dochodzi do rozwoju procesu uzależniania aktorów od instytucji, a także od społeczeństwa. Instytucjonalna zmiana polityczna zakorzenia się, pojawiają się możliwości dla nowych podmiotów. Faza mikro stwarza warunki dla długotrwałej legitymizacji nowego reżimu.

Julio Samuel Valenzuela wymienia formalną i nieformalną instytucjonalizację. Formalna polega na normatywnej instalacji rozwiązań instytucjonalnych, a nieformalna odnosi się do efektu działania tych instytucji i wzajemnego stosunku z otoczeniem. Niebezpiecznym momentem dla zmiany politycznej jest trend odwrotny, który J.S. Valenzuela nazywa „perverse institutionalization”. Ta odwrotna instytucjonalizacja wykorzenia funkcjonujące elementy reżimu demokratycznego i destabilizuje go. Często prowadzi do zakończenia samego procesu zmiany politycznej. Dzieje się tak, gdyż wprowadza nadmiernie kontrolującą władzę, dopuszcza do sprawowania rządów przez elity, które nie pochodzą z powszechnych wyborów. Władza staje ponad prawem i zostaje pozbawiona odpowiedzialności zarówno przed wymiarem sądowym, jak i społeczeństwem.

Poza tym dochodzi do wyłonienia się płaszczyzn publicznych, które przestają być domeną kontroli społeczeństwa, a stają się sferą wyłącznie kontrolowaną przez władzę. Julio Samuel Valenzuela podkreśla, że w odwrotnej instytucjonalizacji mamy do czynienia z odwrotem od decentralizacji i usamodzielniania się samorządu terytorialnego przy jednoczesnym powrocie do państwa centralnie zarządzanego. Elementem przesądającym o odwrotnej instytucjonalizacji jest wycofanie się z wolnych i sprawiedliwych wyborów. Elekcje organów władzy nadal mogą występować w systemie politycznym, ale pojawiają się w ich trakcie masowe nadużycia, jak korupcje, zakazy uczestnictwa dla pewnych grup obywateli czy fałszowanie wyników. Jak zauważa autor, instytucjonalizacja odwrotna zachodzi w procesie demokratyzacji, który co prawda zezwala społeczeństwu na wyrażanie swojego niezadowolenia w formie protestów i demonstracji, ale kumulacja napięcia społecznego prowadzi do chaosu, który przybliża pojawienie się zamachu stanu<sup>48</sup>.

Zmiana polegająca na implementacji nowych instytucji w systemie politycznym jest przedmiotem analizy badawczej. Witold Morawski zaproponował model analizy zmiany instytucjonalnej, na który składają się: 1) nowe reguły; 2) wewnętrzne źródła; 3) logika adaptacji do otoczenia zewnętrznego; 4) różnorodność warunków realizacji; 5) mechanizmy wyłaniania się nowych systemów; 6) dziedzictwo przeszłości; 7) efektywność instytucjonalna. Spróbujmy przyjrzeć się tym siedmiu składnikom analizy zmiany instytucjonalnej. Po pierwsze, nowe reguły powstają zarówno z sferze politycznej, gospodarczej, jak i kulturowej. W odniesieniu do demokratyzacji mamy do czynienia z pojawieniem się liberalnych zasad politycznych, wolnorynkowych zasad ekonomicznych i tworzeniem podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Po drugie, w każdym państwie przechodzącym zmianę funkcjonują istotne endogeniczne przyczyny warunkujące przekształcenia. Po trzecie, wpływ na decyzję o zmianie systemu ma także otoczenie w postaci czynnika zewnętrznego ułatwiającego proces zmiany. Po czwarte, do warunków realizacji zmiany możemy zaliczyć: miejsce, czas, metody oraz aktorów, którzy wprowadzają w życie reguły zmiany. Po piąte, nowy mechanizm wprowadzany dzięki zmianie eliminuje niepewność, ale nie może jej całkowicie zredukować, gdyż sam proces demokratyzacji niesie ze sobą kolejną niepewność co do ostatecznego wyniku. Po szóste, zmiana zachodzi w określonej sytuacji, miejscu, czasie. Jest osadzona i uzależniona od warunków historycznych. Nowe instytucje stanowią czasami kontynuację starych instytucji, a te mogą utrudniać proces przemian. Po siódme, efektywność nowych instytucji zależy od postępów procesu przemian. Im bardziej dojrzała staje się demokracja, tym bardziej autonomiczne są instytucje<sup>49</sup>. Autor stwierdza ponadto, że instytucjonalizacja

<sup>48</sup> J.S. VALENZUELA: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Kellogg Institute Working Paper #150. December 1990; <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf> [dostęp: 12.12.2015].

<sup>49</sup> W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna...*, s. 10–22.

przechodzi przez dwie fazy: w pierwszej mamy do czynienia z wprowadzaniem nowych norm, zasad, reguł, w drugiej zaś dochodzi do społecznej akceptacji owych formalnych warunków zmiany<sup>50</sup>.

Reasumując, należy podkreślić, że pomimo określenia głównych kierunków zmiany instytucjonalnej systemu politycznego państwa, w którym niedemokratyczny reżim zostaje zastąpiony reżimem demokratycznym, musimy być świadomi, że nie można przewidzieć do końca efektu owej zmiany. Na wczesnym etapie tworzenia wzoru instytucjonalnego różni aktorzy polityczni starają się implementować do niego te zasady, które uważają za istotne ze swojego punktu widzenia. Później tak skonstruowany wzór instytucjonalny zaczyna żyć swoim życiem i wywiera wpływ na podmioty działające w systemie politycznym. Proces instytucjonalizacji ma charakter dynamiczny, co wiąże się z próbami jego zmiany na różnych etapach. Czynniki wpływające na instytucjonalizację mogą mieć charakter zarówno instytucjonalny, jak i pozainstytucjonalny. Głównym celem instytucjonalizacji jest nadanie systemowi politycznemu dobrej wydolności technicznej jego instytucji. W celu zachowania demokratycznego wzoru instytucjonalnego ważne jest pozyskanie i utrzymanie społecznej zgody dla instytucji, a także danie szansy na odniesienie sukcesu różnym podmiotom politycznym.

#### 2.1.4. Konteksty procesu demokratyzacji

Kiedy mówimy o demokratyzacji jako o procesie implementacji rozwiązań instytucjonalnych w państwie, odnosimy się do płaszczyzny politycznej. Proces demokratyzacji ma szerszy wymiar i wpływa także na rozprzestrzenianie się wartości demokratycznych w społeczeństwie, przyjmując formę aksjologiczno-społeczną. W obydwu ujęciach, to znaczy politycznym oraz aksjologiczno-społecznym, demokratyzacja odnosi się do występującej kultury. Powinniśmy włączyć tę sferę zarówno do pierwszego, jak i drugiego wymiaru. Czy demokratyzację możemy odnieść do zmian zachodzących w sferze gospodarczej? Wiemy, że w teorii modernistycznej istnieje korelacja pomiędzy demokratyzacją i rozwojem gospodarki wolnorynkowej. Rzeczywistość pokazuje, że nie zawsze relacja ta ma deterministyczny charakter. Geoffrey Pridham uważa, że polityczna demokratyzacja i zmiana gospodarcza mogą stanowić części globalnej transformacji. Według tego autora demokratyzację (pierwsza transformacja) i otwarcie gospodarcze (druga transformacja) może uzupełniać tzw. trzecia transformacja na poziomie narodowo-państwowym. Ta zmiana dokonuje redefinicji pojęć *państwo* i *naród* po upadku reżimu niedemokratycznego. Demokratyzacja jako transformacja ma długofalowy charakter i jest podatna na

---

<sup>50</sup> Ibidem, s. 202–203.

różne czynniki występujące w otoczeniu<sup>51</sup>. Na marginesie można dodać, że to, co G. Pridham nazywa transformacją w potrójnym wymiarze, Atilla Ágh określa mianem tranzycji. Ten węgierski politolog także odnosi globalną zmianę do trzech płaszczyzn: demokratyzacji, gospodarki i procesu budowy narodu<sup>52</sup>.

Wydaje się, że koncepcje tych dwóch autorów mają zarówno pozytywną, jak i negatywną cechę. Niewątpliwie samo zwrócenie uwagi na kwestie etniczne i narodowe w procesie budowania państwa demokratycznego oraz ukazanie różnych niuansów i wyzwań dla zmieniającego swoje oblicze systemu politycznego stanowi wielki walor. Poza tym odniesienie demokratyzacji do szerszego procesu przeobrażającego nie tylko sferę polityczną, ale i społeczną oraz gospodarczą, a także nazwanie go transformacją, ma charakter porządkujący pole semantyczne i typologiczne zmiany o charakterze globalnym. Ale jednocześnie G. Pridham i A. Ágh niepotrzebnie rozdzielają dwie wartości należące do jednego zbioru. Zwróćmy uwagę, że trzecia transformacja, czyli narodowo-państwowa, należy do zbioru pierwszej transformacji, czyli demokratyzacji. Przyjęcie stanowiska, że zmiana globalna ma dwa wymiary: polityczno-społeczny i gospodarczy, porządkuje i tak już bardzo skomplikowaną sieć pojęć, definicji, podejść i koncepcji demokratyzacji.

Na szerszy kontekst demokratyzacji zwraca także uwagę Zbigniew Blok. Podobnie jak G. Pridham kontekst ten nazywa transformacją, przy czym dodaje do niej przymiotnik *społeczna*. W jej skład wchodzi transformacje: polityczna, ekonomiczna, kulturowa i aksjologiczna. W każdej z tych transformacji pojawia się transformacja ustrojowa. Stanowi ona pierwszy etap, ma węższy charakter niż transformacja globalna i systemowa, jest od niej krótsza i odnosi się do wymiaru formalno-prawnego<sup>53</sup>.

Sam czynnik polityczny nie jest w stanie wyjaśnić demokratyzacji, chociaż w procesie transformacji systemu zajmuje naczelne miejsce. Dynamika procesu demokratyzacji jest zmienna, co może mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na zmianę polityczną. W początkowym okresie dynamika zawsze jest wielka, gdyż wiąże się z dużym wpływem czynnika emocjonalnego, odwoływaniem się do przebrzmiałego reżimu niedemokratycznego i porównywaniem do niego wyidealizowanej demokracji. Potem następuje osłabienie dynamiki demokratyzacji.

Jeżeli stwierdziliśmy, że demokratyzacja jest procesem zmiany politycznej i zmianę tę zawęziliśmy do interesującego nas wymiaru instytucjonalnego, to możemy powiedzieć, że przejawia się ona w takiej formie sprawowania władzy,

<sup>51</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 252–273, 316–317.

<sup>52</sup> A. ÁGH: *Globalization and Central European Countries' Democratization. The Fourth Wave*. W: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Red. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warszawa 2001, s. 100.

<sup>53</sup> Z. BŁOK: *Transformacja jako konwersja...*, s. 130–131.

celach elit oraz procedurach pozwalających na podejmowanie i wykonywanie decyzji, które są wyznaczone przez szeroki i otwarty udział obywateli w kształtowaniu tych sfer. Samuel P. Huntington rozumie demokratyzację właśnie poprzez jej proceduralny wymiar, który według niego pozwala na precyzyjne określenie celu demokratyzacji, czyli osiągnięcie demokracji. Według niego odwoływanie się do źródeł i wartości demokracji jest niejednoznaczne i niedokładne, gdyż wprowadza chaos i zamieszanie w określaniu warunków, przebiegu i efektów demokratyzacji. Jego koncepcja określająca globalny przebieg demokratyzacji odwołuje się do fal, które przynoszą do światowego systemu, ale i wycofują z niego, państwa demokratyczne. W historii mieliśmy do czynienia z trzema falami przyływu demokracji: w latach 1828–1926, 1943–1962 i w okresie po 1974 roku, a także z dwoma falami odpływu: w latach 1922–1942 i 1958–1975. Każda z fal przyływu wiązała się z rozszerzaniem wolności jednostek, stabilizacją politycznej formy rządów, rozszerzaniem wpływu demokracji na stosunki lokalne w ramach państwa oraz międzynarodowe. Autor wymienia cztery przyczyny kształtujące proces demokratyzacji. Po pierwsze, wyjaśnienie jednoprzyczynowe, w którym jeden warunek przyczynia się do wprowadzania demokracji w różnych państwach. Po drugie, rozwój równoległy w różnych państwach wymusza demokratyzację w wyniku pojawienia się podobnych przyczyn. Po trzecie, efekt lawiny opiera się na stwierdzeniu, że te same wydarzenia rzadko występują w tym samym momencie. Dlatego jedno zdarzenie w danym państwie wpływa na powstanie podobnego w innym, co otwiera proces demokratyzacji. Po czwarte, powszechnie uznawane panaceum odnosi się do tezy o różnych przyczynach w wielu państwach, które jednakże prowadzą do tego samego zjawiska, jakim jest demokratyzacja<sup>54</sup>.

W swoich rozważaniach S.P. Huntington traktuje demokratyzację jako zmienną zależną i zastanawia się nad istnieniem zmiennej lub zmiennych niezależnych prowadzących do demokratyzacji. Stwierdza, że nie ma jednej zmiennej niezależnej i w odniesieniu do ostatniej fali obejmującej okres po 1974 roku do zmiennych niezależnych zalicza: pogłębianie się problemów z legitymizacją starego reżimu, wzrost gospodarczy obserwowany od lat 60. i 70. XX wieku, zmianę w doktrynie Kościoła katolickiego, większe zaangażowanie państw demokratycznych w osłabianie reżimów niedemokratycznych oraz efekt lawiny. Autor wyraźnie zaznacza, że trzecia fala demokratyzacji składa się z dwóch etapów. Pierwszy rozpoczął się w 1974 roku, a drugi w 1989 roku<sup>55</sup>.

Samuel P. Huntington określa treść demokratyzacji w odniesieniu do trendów, które wystąpiły po 1974 roku, w następujący sposób. Jeżeli chodzi o legitymizację starego reżimu, autor twierdzi, że poparcie społeczne reżimu niedemokratycznego opiera się na jego sukcesach, dlatego, aby mógł on trwać, musi ciągle

<sup>54</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 15–16, 23–35, 41–114.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 53, 54–55.

odnosić spektakularne zwycięstwa. Ponadto reżim odwołuje się do ideologii, często o podłożu nacjonalistycznym, która kreuje wroga zewnętrznego. Gdy nie ma sukcesu i urealnia się sytuacja obnażająca brak wroga, reżim upada. Może się jednak stać tak, że mimo sukcesu reżim niedemokratyczny eroduje w wyniku pojawienia się innego czynnika, np. presji międzynarodowej czy nasilenia represji. Po drugie, szybki rozwój gospodarczy osiągnął swoje apogeum na Zachodzie Europy, w Ameryce Północnej i Japonii w latach 60. i 70. XX wieku. Przyczyniło się to do tego, że inne państwa postrzegały demokratyzację jako proces wpływający na polepszenie stanu gospodarczego. Po trzecie, Kościół katolicki po II Soborze Watykańskim (1962–1965) zaczął zmieniać swoje oblicze, otwierając się na nowe zjawiska w ówczesnym świecie. W efekcie duchowieństwo zwróciło większą uwagę na wartość praw człowieka, a po 1979 roku negatywnie wypowiadało się przeciwko niedemokratycznym reżimom politycznym. Po czwarte, od końca lat 70. XX wieku zauważało się coraz większe zaangażowanie państw Zachodu, w tym przede wszystkim Stanów Zjednoczonych, w oddziaływanie na rzecz demokratyzacji i procesów z nią związanych. Po piąte, efekt lawiny odegrał istotną rolę w trzeciej fali demokratyzacji. Odwzorowywanie udanych przemian w państwach, które weszły na drogę ku demokracji, postępowało i rozszerzało się na coraz to nowe kraje<sup>56</sup>.

Swoją tezę odwołującą się do ukazania wpływu zmiennych niezależnych na zmienną zależną, którą jest demokratyzacja, Samuel P. Huntington potwierdził sześć lat po publikacji swojej książki *Trzecia fala demokratyzacji* wydanej w 1991 roku. W artykule *After Twenty Years of Future of Third Wave* dokonuje wyróżnienia dwóch zmiennych spośród innych i pisze, że to rozwój gospodarczy i wartości zachodnioeuropejskiej kultury są zjawiskami pozytywnie wpływającymi na demokratyzację. Autor zauważa też, że w miarę rozwoju trzeciej fali nowe państwa, które podlegają jej wpływowi, pozostają na poziomie demokracji wyborczej. Jest to ważna płaszczyzna, od której rozpoczyna się demokratyzacja, ale powinna przekształcić się w coraz bardziej rozwinięte formy demokracji liberalnej. Niestety cechą charakterystyczną trzeciej fali stał się fakt pozostawania demokracji na poziomie wyborczym w wielu krajach, które rozpoczęły proces demokratyzacji<sup>57</sup>.

Do koncepcji S.P. Huntingтона odwołuje się Attila Ágh, przy czym skupia on swoją uwagę na środkowo- i wschodnioeuropejskim obszarze badawczym. W tym miejscu należy zaznaczyć, że autor ten podkreśla zasługę S.P. Huntingtona w połączeniu dwóch zjawisk, jakimi są globalizacja i demokratyzacja. A. Ágh zaznacza, że trzecia fala demokratyzacji, którą S.P. Huntington podzielił na dwie fazy, faktycznie składa się z dwóch niezależnych procesów. Węgierskiego poli-

<sup>56</sup> Ibidem, s. 41–114.

<sup>57</sup> S.P. HUNTINGTON: *After Twenty Years of Future of Third Wave*. „Journal of Democracy” 1997. Vol. 8, no. 4, s. 312.

tologa bardziej interesuje drugi, który objął Środkową i Wschodnią Europę po 1989 roku. Przyczyną wyróżnienia etapu po 1989 roku jako niezależnego od tego występującego już od 1974 roku jest odmienny charakter globalizacji. Od przełomu lat 80. i 90. XX wieku nabrała ona nowej cechy, która wcześniej nie występowała. Jest nią masowa, przekraczająca granice komunikacja, a także transfer wartości i dóbr materialnych na nieznaną w dziejach świata skalę<sup>58</sup>.

Koncepcja demokratyzacji S.P. Huntingtona wpłynęła także na poglądy Larry'ego Diamonda, który zastanawia się nad możliwością pojawienia się kolejnej, czwartej fali demokratyzacji. Uważa on, że czynniki kulturalne, gospodarcze i społeczne wywołały już we wszystkich możliwych miejscach zmianę ku demokracji w trakcie trwania trzeciej fali. Natomiast tam, gdzie fala nie dotarła lub uległa zamrożeniu, autor nie przewiduje większych sukcesów jej rozwoju. Wymienia czynniki, które utrudniły rozwój trzeciej fali: religijny fundamentalizm cechujący kraje muzułmańskie, rozdrobnienie etniczne struktury społecznej, niemożność uwolnienia się z komunistycznego dziedzictwa i bardzo niski poziom rozwoju gospodarczego. Mimo że czynniki te nie uniemożliwiają całkowicie pojawienia się demokracji, to znacząco zmniejszają jej prawdopodobieństwo<sup>59</sup>.

Przyjmując okres demokratyzacji trzeciej fali S.P. Huntingtona za przesłankę wyjściową, Larry Diamond wyróżnił pięć modeli dyfuzji demokracji. Pierwszy nazwał modelem władzy. Dominujące państwa demokratyczne wywierają presję na te, które przechodzą zmianę polityczną, aby wprowadzały demokratyczne rozwiązania, rozpoczynając od przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów. W zamian za takie podejście państwom tym oferowane są nagrody materialne w postaci pożyczek, kredytów, inwestycji zagranicznych, a także wzrostu prestiżu kraju na arenie międzynarodowej. Drugi model przyjmuje nazwę demokratycznego naśladownictwa. Wymagania związane z demokratyzacją rozszerzają się poza czynnik instytucjonalny, gdyż implementuje się także aksjologię demokracji jako istotny element uznania, czy dane państwo jest demokratyczne. Stowarzyszenia, organy władzy, a nawet podmioty gospodarcze odgrywają pierwszoplanową rolę w procesie transferu wartości demokracji do postaw i zachowań obywateli i działalności instytucji. Trzeci model nazywa się demonstracją i polega na powolnym, stopniowym uczeniu się przez państwo wzorów i zasad demokracji. Demokratyzacja odnosi się bardziej do dążenia władz i obywateli w konkretnym państwie do utrwalania demokracji niż do wpływu czynników zewnętrznych. Jest to cecha, która odróżnia model demonstracji od modelu władzy i naśladownictwa. Jednakże wycofanie lub ograniczenie zewnętrznego czynnika wiąże się z osłabieniem roli obiektywnego obserwatora, który monitoruje przebieg demokratyzacji, przez co endogeny

---

<sup>58</sup> A. ÁGH: *Globalization and Central European Countries' Democratization...*, s. 93–97.

<sup>59</sup> L. DIAMOND: *Developing Democracy...*, s. 261–278.

charakter tego procesu może mieć powierzchowny i ograniczony charakter. Czwarty model nazywa się romantycznym. Jego wyróżniającą cechą jest bardzo powolne przyswajanie wzoru instytucjonalnego i wartości demokratycznych. Najczęściej pojawia się, gdy dochodzi do zetknięcia się danego państwa z kulturą polityczną państwa demokratycznego, która wywołuje pozytywną reakcję. W następstwie uruchamia się proces dyfuzji demokracji. Ostatni, piąty model zwany globalną standaryzacją wprowadza do użycia mechanizmy wykorzystywane w przeprowadzaniu demokratyzacji. Ponieważ mają one charakter globalny, kraje demokratyczne upodabniają się do siebie w różnych płaszczyznach: polityki, edukacji, kultury, gospodarki itd. Model ten jest wspierany przez międzynarodowe przedsiębiorstwa<sup>60</sup>.

Larry Diamond uważa, że po ponad czterdziestu latach od rozpoczęcia trzeciej fali demokratyzacji nie można zauważyć fali odwrotu. Stwierdza, że w miarę upływu czasu trzecia fala uległa stagnacji, podkreśla jednak, że stagnacja nie oznacza odwrotu, ale przyczynia się do pojawienia wielu zagrożeń, z którymi państwa demokratyzujące swoje struktury muszą sobie radzić. Autor wymienia trzy czynniki, które powodują, że współcześnie nie mamy do czynienia ze zjawiskiem odpływu fali demokratyzacji, jak to miało miejsce po pierwszej i drugiej fali. Po pierwsze, elity wojskowe nie są już tak chętne do przejmowania władzy i szukania społecznego poparcia. Prawdopodobnie zdają sobie sprawę z wyzwań współczesnej gospodarki i trendów globalizacyjnych. Poza tym współczesne demokracje sprawują w miarę stabilną kontrolę nad czynnikiem militarnym. Po drugie, społeczeństwa różnych państw wykazują mniejszą tendencję do akceptacji rozwiązań niedemokratycznych. Po trzecie, demokracja nie napotyka na realne zagrożenie ze strony antydemokratycznych ideologii. Czy to jednak oznacza, że trzecia fala demokratyzacji się skończyła? L. Diamond odpowiada na to pytanie przecząco i twierdzi, że obecnym zadaniem tej fali jest transformacja demokracji elektoralnych, które zatrzymały się w połowie drogi w stronę demokracji pełnych<sup>61</sup>.

Oprócz Samuela P. Huntingtona, do tych amerykańskich politologów, którzy w latach 90. XX wieku zaproponowali panoramiczny ogląd współczesnej demokracji i procesu demokratyzacji w wymiarze globalnym, należy Francis Fukuyama. Wydaje się, że koncepcje właśnie tych dwóch autorów były wówczas najżywiej dyskutowanymi propozycjami. O ile S.P. Huntington próbuje przedstawić model demokratyzacji oparty na licznych egzemplifikacjach z jego różnymi wariantami, o tyle koncepcja F. Fukuyamy nosi znamiona rozprawy z zakresu myśli politycznej. Ten amerykański politolog rozpatruje demokratyzację w dwóch kontekstach. Po pierwsze, w wymiarze globalnym określa rozprze-strzenianie się tego procesu, ukazuje historyczny rozwój i obejmowanie no-

<sup>60</sup> Ibidem, s. 56–60.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 62–63.



wych państw przez demokrację. Czyni to w oparciu o systemat filozoficzny Georga Hegla. Po drugie, przedstawia warunki wpływające na rozwój demokracji na świecie, do których należą: liberalizm, gospodarka wolnorynkowa i walka człowieka o uznanie<sup>62</sup>.

Francis Fukuyama zauważa, że rozwój współczesnej demokracji rozpoczął się wraz z wybuchem rewolucji francuskiej. Dyskusyjna jest jego teza dotycząca deterministycznego rozwoju demokracji liberalnej i zdobywania przez nią coraz to nowych obszarów panowania. W wieku XIX reżim ten zyskiwał coraz większą popularność w Europie Zachodniej. Jednakże wiek XX przyniósł demokracji wroga w postaci totalitaryzmu, który utrudnił jej dalszy swobodny rozwój. W tym kontekście autor przywołuje słowa Jeana-François Revela, który twierdził, że demokracja jest jedynie przypadkiem w historii świata<sup>63</sup>. Nie zgadza się z tym Francis Fukuyama, który uważa, że recepcja demokracji liberalnej w miarę upływu czasu będzie powszechna i stanie się jedynym akceptowanym reżimem politycznym. Podobnie jak S.P. Huntington, F. Fukuyama odwołuje się do portugalskiej rewolucji goździków, która zapoczątkowała najnowszą falę demokratyzacji świata. Wyróżnia w niej etap wiążący się z upadkiem autorytarnych reżimów socjalistycznych i twierdzi, że poniosły one porażkę, gdyż nie udało im się na trwałe zmienić ludzkiej świadomości<sup>64</sup>.

Koncepcję F. Fukuyamy możemy umieścić w gronie teorii modernistycznych. Zauważa on istnienie pozytywnej korelacji pomiędzy rozwojem demokracji i gospodarki wolnorynkowej. Co prawda możliwy jest dobrobyt społeczny bez demokracji, ale w dłuższym czasie wymusza on pojawienie się demokracji liberalnej. Za ojca liberalizmu uznaje Tomasza Hobbesa, ale zaznacza, że w sferze społecznej traktował on człowieka jako egoistę, który ślepo podąża za swoimi celami. Przeciwwstawieniem tak rozumianego liberalizmu jest odwołanie do Georga Hegla, który wprowadził pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. W tym sensie uznał człowieka za wolnego, jeżeli w sposób niczym nie zdeterminowany dąży do realizacji wartości, jaką jest powszechne dobro państwa równoznaczne z dobrem społeczeństwa. W tym znaczeniu dochodzi do prawdziwej realizacji człowieka i zdobycia uznania<sup>65</sup>.

Demokracja liberalna dla F. Fukuyamy jest systemem, w którym mają być uznane podstawowe wartości jednostki, jak godność, suwerenność, prawo do posiadania własności. Reżim ów zezwala na istnienie i respektowanie tych wartości w całym społeczeństwie, a nie w odniesieniu do określonych grup. Francis Fukuyama uznaje demokratyzację za proces globalny i odnoszący się zarówno

<sup>62</sup> F. FUKUYAMA: *Koniec historii*. Przeł. T. BIEROŃ, M. WICHROWSKI. Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1996.

<sup>63</sup> J.-F. REVEL: *How Democracies Perish*. Harper and Row, New York 1983, s. 3. Cyt. za: F. FUKUYAMA: *Koniec historii...*, s. 33.

<sup>64</sup> F. FUKUYAMA: *Koniec historii...*, s. 52–71.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 210–297.

do warstwy aksjologiczno-społecznej, jak i instytucjonalnej, chociaż tej drugiej poświęca niewiele miejsca.

Reasumując, demokratyzacji postrzeganej przez pryzmat instytucjonalnej zmiany politycznej towarzyszy kilka ważnych przekształceń, które wpisują się w szeroki kontekst samego procesu demokratyzacji. Należy tutaj wymienić czynnik społeczny, kulturę, gospodarkę wolnorynkową, wpływ otoczenia międzynarodowego, a także aksjologię. Współcześnie demokratyzacja postrzegana jest jako zjawisko globalne, występuje na wszystkich kontynentach. Obserwowana globalizacja przyczynia się do homogenizacji struktur polityczno-społecznych w różnych państwach świata. Ta cecha różni obecne procesy demokratyzacji od tych występujących wcześniej.

## 2.2. Fazy procesu demokratyzacji

Demokratyzacja jest procesem wielopłaszczyznowym i wieloetapowym. Wielopłaszczyznowość odnosi się nie tylko do globalnych zjawisk systemowych o charakterze politycznym, społecznym i kulturowym, a dla niektórych również ekonomicznych, ale także do wewnątrzsystemowych pól procesu zmian politycznych. Laurence Whitehead w zakresie polityki wyróżnia trzy istotne płaszczyzny procesu demokratyzacji. W pierwszej płaszczyźnie demokratyzacja ma charakter fenomenu zawierającego zarówno sukcesy, jak i popełniane błędy, a jej efekt jest niepewny. Celem demokratyzacji jest stabilizacja systemu oparta na jego przejrzystości i racjonalności działania. Ten proces wyrasta z niedemokratycznych warunków, obciąża go historyczne dziedzictwo, dlatego w celu udowodnienia słuszności wyboru tej drogi mogą się pojawić przedwczesne twierdzenia zakończeniu procesu uwieńczonym sukcesem. Druga przestrzeń dookreśla demokratyzację jako zjawisko dynamiczne, płynące, ale nigdy nie zakończone; cechuje je to, że zawsze jest otwarte i nigdy nie jest w fazie całkowitego ukończenia. Mamy do czynienia z ciągłą organizacją i reorganizacją instytucji, co powoduje ustawiczne pojawianie się nowych rezultatów. Trzecia płaszczyzna demokratyzacji umiejscowiona jest w świecie empirycznych badań, które pozwalają na porównywanie osiągnięć tego procesu w poszczególnych sferach życia publicznego, jak i pomiędzy państwami<sup>66</sup>. Trzy wymienione powyżej płaszczyzny demokratyzacji: niepewność, płynność oraz komparatystyczne odniesienie do empirii wpływają na różne stanowiska, podejścia i rozumienie. W sensie chronologicznym możemy natomiast wyróżnić trzy podstawowe fazy demokratyzacji: upadek reżimu niedemokratycznego, tranzycję i konsolidację demokracji. Chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że procesowi temu we wczesnym etapie erozji systemu może towarzyszyć liberalizacja. Nie jest to jednak warunek

<sup>66</sup> L. WHITEHEAD: *Democratization...*, s. 27–35.

konieczny dla demokratyzacji, co więcej – nie zawsze do niej prowadzi. Dlatego też liberalizację uznają za proces odrębny.

### 2.2.1. Liberalizacja jako możliwość rozpoczęcia procesu demokratyzacji

Trudno sobie wyobrazić proces demokratyzacji postępujący w czasie, w którym nie dochodzi do wystąpienia różnych przeciwności hamujących jego rozwój. Już sam początek naznaczony jest niewiadomą dotyczącą tego, czy wiatr popychający zmianę reżimu będzie w ogóle kierował ją w stronę demokracji. Nawet przyjęcie wstępnego kursu na demokrację nie oznacza, że statek na końcu rejsu zawinie do portu o takiej nazwie. Wiele jest przeciwności, a podróż długa i wieloetapowa. Możemy zadać sobie pytanie, gdzie i kiedy rozpoczyna się rejs. Z teoretycznego punktu widzenia odpowiemy, że w chwili upadku reżimu niedemokratycznego. Ale czy wiemy, kiedy i w jakich warunkach ów reżim umiera? Jak pokazują przykłady empiryczne, istnieje wiele powodów erozji reżimu. W przypadku czasu na pewno nie jest to jeden moment, ale dłuższy proces. Reżim niedemokratyczny sam może przyczynić się do swojej śmierci, nawet w sytuacji, gdy chce dokonać autonaprawy. W literaturze przedmiotu nazywamy to liberalizacją.

Liberalizację można zaliczyć do procesu demokratyzacji, ale w literaturze częściej uznaje się ją za osobny proces. Zwolennikiem oddzielenia liberalizacji od demokratyzacji jest m.in. Peter Burnell, który pisze: „liberalizacja nie jest warunkiem wstępnym demokratyzacji, gdyż ta może się pojawić w wyniku innych, odgórnych i oddolnych procesów”<sup>67</sup>. Do podobnych wniosków dochodzą Guillermo O’Donnell i Philippe C. Schmitter, którzy podkreślają, że nie są to tożsame zjawiska: „liberalizacja może istnieć bez demokratyzacji”<sup>68</sup>. Samuel P. Huntington pisze, że liberalizacja „może, ale nie musi prowadzić do pełnej demokratyzacji”<sup>69</sup>. Z kolei Scott Mainwaring stwierdza, że „liberalizacja polityczna polega na zmniejszeniu represji i zwiększeniu zakresu praw obywatelskich w autorytaryzmie, podczas gdy przejście do demokracji oznacza zmianę samych reżimów”<sup>70</sup>. Liberalizacja zazwyczaj popada w formalizm i w tej formie ulega

<sup>67</sup> Cyt. za: P. BURNELL: *Democracy Assistance: The State of Discourse*. In: *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*. Ed. P. BURNELL. Frank Cass Publishers, London–Portland 2000, s. 23.

<sup>68</sup> Cyt. za: G. O’DONNELL, P.C. SCHMITTER: *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986, s. 10 (pozycja została wznowiona i zaktualizowana w 2013 roku, do grona jej współautorów dołączył Laurence Whitehead).

<sup>69</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 19.

<sup>70</sup> Cyt. za: S. MAINWARING: *Transitions to Democracy...*, s. 298.

stagnacji. Władze niedemokratyczne decydują się na liberalizację systemu, gdyż chcą uzyskać wpływ na nowe zjawiska, które wymykają się im spod kontroli, ale jednocześnie nie dążą do zmiany struktury administracyjnej i politycznej<sup>71</sup>.

Trafne jest podejście stanowiska odróżniającego proces demokratyzacji od liberalizacji i ujmowania tego drugiego jako osobnego zjawiska. Argumentem przemawiającym za trafnością tego twierdzenia jest fakt, że reżimy niedemokratyczne mogą upaść bez pojawienia się liberalizacji, a i sam reżim niedemokratyczny może być tak słaby, że nie będzie w stanie podjąć reform naprawczych.

W liberalizacji reżim niedemokratyczny decyduje się na koncesjonowanie pewnych praw obywatelskich, które wcześniej nie występowały, przy zachowaniu niepodważalnego autorytetu i dominacji władzy. Dzięki poszerzeniu zakresu praw władza może nadal kontrolować społeczeństwo<sup>72</sup>. Juan J. Linz i Alfred Stepan wyróżniają następujące zjawiska występujące w liberalizacji: ograniczenie cenzury w mediach, pozwolenie na rozpoczęcie działalności przez autonomiczne względem władzy stowarzyszenia, pojawienie się instytucji chroniących praw człowieka, amnestia więźniów politycznych, umożliwienie powrotu do kraju osobom przebywającym na wygnaniu, tolerowanie opozycji, w tym niezależnych środowisk studenckich, próba poprawy ekonomicznych warunków życia<sup>73</sup>. Guillermo O'Donnell i Philippe C. Schmitter dokonują podziału i wyszczególnienia praw, które niedemokratyczny reżim gwarantuje społeczeństwu. Do praw jednostkowych zaliczają m.in. niemożność uwięzienia obywatela bez prawomocnego wyroku sądu, wolność korespondencji, wolność słowa, prawo do prywatności, dostęp do uczciwego wymiaru sprawiedliwości. Wśród praw grupowych wymieniają: wolność demonstracji i manifestacji postaw oraz opinii opozycyjnych wobec władzy, ograniczenie cenzury działań autonomicznych związków społecznych, wolność stowarzyszeń itp. Autorzy uważają, że liberalizacja jest procesem mierzalnym, gdyż wraz ze wzrostem liczby i sposobów realizacji praw reżim niedemokratyczny może zbliżać się do upadku<sup>74</sup>.

Oczywiście pojawienie się autonomicznych grup społecznych w reżimie niedemokratycznym jest dla władz tego reżimu trudną sytuacją. Władze akceptują ich istnienie, a nie przyczyniają się do ich powstania. Powodem inkorporacji nowych grup, stowarzyszeń jest obawa elity władzy, że będą stanowić na tyle silną alternatywę, że ostatecznie ją zastąpią. Paradoksalnie, obawa przed mobilizacją społeczną przez autonomiczne stowarzyszenia wpływa na ich rozwój. Z tego też względu liberalizacja przebiega dwoma drogami: oddolnie i odgórnie. Oddolnie, bo opozycja wywodzi się z prywatnych, społecznych kręgów. Odgórnie, gdyż

<sup>71</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>72</sup> L. MORLINO: *Democratic Establishments: A Dimensional Analysis*. In: *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*. Ed. E. BAYLORA. Westview Press, London 1987, s. 53–54.

<sup>73</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 3–7.

<sup>74</sup> G. O'DONNELL, P.C. SCHMITTER: *Transition from Authoritarian Rule...*, s. 7.

wspierana jest przez władzę, która instytucjonalizuje jej istnienie. W procesie liberalizacji dochodzi do zawarcia porozumienia pomiędzy opozycją i władzą, opozycję może jednak reprezentować wyłącznie neutralny, niefundamentalny odłam, reżim niedemokratyczny wybiera sobie bowiem te grupy, z którymi będzie współpracował. Jednocześnie w elicie władzy dochodzi do rozłamu i jej bardziej liberalni członkowie zdobywają przewagę.

Adam Przeworski zauważa pewną sekwencję wydarzeń, z którymi wiąże się liberalizacja. Początek tego procesu podlega ścisłej kontroli przez władze reżimowe, które go rozpoczynają z wiarą, że tak będzie przez cały czas. Celem liberalizacji jest wprowadzenie spokoju społecznego, uśmierzenie napięć i wzmocnienie pozycji władzy poprzez dokooptowanie środowisk popieranym przez masy społeczne. Autor nazywa początek liberalizacji otwarciem (hiszp. *apertura*) lub dekompresacją (port. *distensão*), odnową (ang. *renewal*) lub przebudową (ros. *perestrojka*) ze względu na to, jak w poszczególnych krajach określano ten proces w rodzimych językach. Liberalizacja jest niestabilna i rozluźnia ograniczenia reżimowe poprzez coraz większą autonomię i liczbę grup społecznych niezależnych od władzy. Poziom i zakres tego zjawiska są uzależnione od różnych czynników i kraju, w którym przebiegają. Do czynników tych można zaliczyć poziom lęku społecznego, stopień rozwoju gospodarczego i zakres działania propagandy. Ponieważ autonomiczne grupy i stowarzyszenia nie mają oficjalnej platformy, dzięki której mogłyby prezentować swój program, jedynym miejscem walki i szukania szerszego poparcia społecznego stają się ulice miast. Jeżeli liberalizacja prowadzi do wybuchu społecznego niezadowolenia, wówczas kończy się jej życie. Liberalizacja nie zakłada masowych wystąpień i zniesienia władzy, ale ewolucyjną przemianę wewnątrz reżimu. Kiedy niemożliwa staje się odgórna kontrola wydarzeń, wówczas liberalizacja prowadzi do upadku reżimu. Liberalizacją możemy nazwać tylko takie zjawisko, w którym opozycyjne grupy zgadzają się na współpracę z reżimem, a ten zachowuje swoje istnienie i funkcje<sup>75</sup>. Na odgórną kontrolę liberalizacji zwraca uwagę Witold Morawski i zaznacza, że utrzymywanie takiej sytuacji przez długi czas prowadzi do negatywnych konsekwencji<sup>76</sup>, w efekcie mogą się pojawić bunt i wzrost napięcia społecznego. Jeżeli negatywne emocje obywateli nie zostaną zaakceptowane przez reżim i będą tłamszone, to przechodzą w apatię, o którą chodzi elicie władzy. Dzięki temu łatwiej jest manipulować społeczeństwem i kontrolować je. Jednakże na końcu tej ścieżki może pojawić się wielki zryw społeczny, ponieważ wybudzenie z apatii wywołane nawet najbardziej błahym powodem przyniesie niekontrolowane społeczne rewolty i osłabiony reżim nie poradzi sobie z tym problemem.

<sup>75</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 54–66.

<sup>76</sup> W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna...*, s. 157–164.

Reasumując, wskazać trzeba, że liberalizacja będzie wiązać się z próbą uśmierzania kryzysu, jaki pojawia się w niedemokratycznym systemie politycznym. W tym celu elita władzy w kontrolowany przez siebie sposób implementuje rozwiązania instytucjonalne, które nie występują w dobrze funkcjonującej formie reżimu niedemokratycznego. Należy wymienić wśród nich przede wszystkim wprowadzenie wolności i swobód obywatelskich o jednostkowym oraz kolektywnym charakterze. Im więcej tych praw się pojawia, tym większe staje się prawdopodobieństwo podważenia reżimu przez grupy niezadowolonych obywateli. Elita władzy może także wyznaczyć reprezentantów opozycji, z którymi nawiązuje współpracę w celu uzyskania społecznego poparcia dla reform. Podkreślmy, że współpraca ta odbywa się na zasadach narzuconych przez władzę niedemokratyczną. Jeżeli władza ta utrzyma kontrolę nad polityką i społeczeństwem, to zachowany zostanie reżim niedemokratyczny, a jeżeli tego nie zdoła uczynić, to mamy do czynienia z początkiem erozji reżimu niedemokratycznego.

### 2.2.2. Erozja reżimu niedemokratycznego

Pierwszą fazą procesu demokratyzacji jest erozja reżimu, którą można nazwać także delegitymizacją, destabilizacją, upadkiem, dekonsolidacją czy pretranzycją<sup>77</sup>. Gdy władza traci skuteczność w zakresie kierowania sprawami państwowymi, reżim niedemokratyczny nie jest już w stanie wypełniać swoich funkcji. W związku z tym dochodzi do zmiany układu relacji w sferze publicznej, ponadto pojawiają się nowe, niewystępujące dotychczas podmioty życia publicznego<sup>78</sup>. Władze reżimowe starają się nie dopuścić do upadku reżimu i przyjmują różne strategie działania, do których możemy zaliczyć centralizację decyzyjną czy wzmocnienie represji społecznych. Bardzo często próby naprawy upadającego reżimu kończą się fiaskiem, ale nie zawsze. Andrzej Antoszewski pisze o erozji systemu następująco: „to faza rozwoju politycznego, jaka zawiera się pomiędzy widocznym przejawem utraty zdolności reprodukcji stosunków politycznych gwarantujących trwałość określonego reżimu a ustanowieniem reguł będących już jego zaprzeczeniem”<sup>79</sup>.

W literaturze przedmiotu najczęściej występującym podziałem reżimów jest ten wyróżniający demokrację, autorytaryzm i totalitaryzm. Nie jest to jedyna klasyfikacja. Zanim przejdziemy do analizy erozji reżimu niedemokratycznego, należy poświęcić krótką uwagę teoretycznym koncepcjom dotyczącym reżimów niedemokratycznych. W tym celu powinniśmy się odnieść do też takich auto-

<sup>77</sup> Szerzej w: A. ANTOSZEWSKI: *Erozja system politycznego PRL w latach osiemdziesiątych. Studium procesu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992, s. 41; G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 62.

<sup>78</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 55–56.

<sup>79</sup> Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Erozja systemu politycznego...*, s. 34.

rów, jak Samuel P. Huntington, Juan J. Linz, Alfred Stepan, Roman Bäcker, Witold Morawski, a także Geoffrey Pridham.

Jeżeli chodzi o totalitaryzm, to uważa się, że znalazł on swoją egzemplifikację w niemieckim faszyzmie i radzieckim stalinizmie. Jeszcze w latach 60. XX wieku sądzono, że totalitaryzm i demokracja były podstawowymi reżimami politycznymi. Pojęcie reżimu autorytarnego zostało wprowadzone przez Juana J. Linza dla określenia hiszpańskiego systemu rządów generała Francisco Franco<sup>80</sup>. Dzisiaj pojęcie to odnosimy zarówno do reżimów, które pojawiły się w Europie po I, jak i po II wojnie światowej, a także funkcjonują obecnie. Jak twierdzi J.J. Linz, w historii świata najczęściej występował reżim autorytarny, a obecnie około 90% reżimów niedemokratycznych spełnia formalne wymogi nazwania ich autorytarnymi<sup>81</sup>.

W 1996 roku Juan J. Linz i Alfred Stepan zaproponowali wyróżnienie pięciu modeli reżimów politycznych. Poza demokracją, totalitaryzmem i autorytaryzmem autorzy ci wymieniają posttotalitaryzm i reżim sułtanistyczny<sup>82</sup>. Totalitaryzm w ujęciu autorów oznacza reżim, w którym wyeliminowano wszelkie pluralistyczne formy życia publicznego i wprowadzono unifikację zachowań społecznych w oparciu o utopijną ideologię. Problem pojawia się w odniesieniu do reżimów, które funkcjonowały w Europie Wschodniej po śmierci Józefa Stalina. Juan J. Linz uważa, że nazywanie ich totalitarnymi nie jest właściwe, ale uznawanie ich za autorytarne także nie zadowala. To prowadzi tego uczonego do wyróżnienia reżimu posttotalitarnego, w którym zawarte jest spektrum przypadków rozciągających się od wczesnego posttotalitaryzmu przez zamrożony posttotalitaryzm do dojrzałego posttotalitaryzmu. We wczesnej fazie posttotalitaryzmu mamy do czynienia z wieloma cechami charakterystycznymi dla totalitaryzmu, jak rządy jednostki, jej kult, całkowite podporządkowanie społeczeństwa instytucjom państwa, stosowanie przez władzę groźby i przemocy fizycznej. Jednakże selektywna machina administracyjna, w której liczą się wyłącznie subiektywne decyzje przywódcy, przekształca państwo oparte na funkcjonowaniu polityki biurokratycznej w maszynę wykonującą polecenia przywódcy. W zamrożonym totalitaryzmie pojawiają się pewne elementy odwilży wprowadzające tolerancję praw obywatelskich, złagodzenie cenzury partii nad życiem społeczeństwa, oznaki pluralizmu gospodarczego. W dojrzałym posttotalitaryzmie powstaje równoległy do państwowego wymiar społeczno-kulturalny. Ta paralelna płaszczyzna przyczynia się do powstania pluralizmu wynikającego z rozwoju opozycji, która może przejąć władzę po upadku reżimu totalitarnego. W tej fazie możliwe jest wprowadzenie elementów gospodarki wolnorynkowej, która uzupełnia gospodarkę o charakterze centralnie planowanym. W posttotalitaryzmie nadal istnieje

<sup>80</sup> J.J. LINZ: *An Authoritarian Regime: The Case of Spain*. In: *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Eds. E. ALLARDT, Y. LITTUNEN. The Academic Bookstore, Helsinki 1964, s. 291–342.

<sup>81</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 44–45.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 38–40.

je dominująca partia, której władza pod względem genetycznym odnosi się do rewolucyjnych zdobyczy, jednakże charyzmatyczny lider jest zastępowany przez grupę osób lub przywódcę uwikłanego w układy biurokratyczne. To właśnie jest przyczyną stagnacji reżimu i niemożnością jego rozwoju czy autonaprawy. Zabezpieczenie pozycji elity władzy prowadzi do jej oligarchizacji. Ideologia nie odgrywa już takiej roli jak w totalitaryzmie i jest traktowana wybiórczo. Rozszerza się przestrzeń między wartościami ideologii państwa a praktykami stosowanymi zarówno przez władzę, jak i przez obywateli. Ewolucja posttotalitaryzmu wiąże się z koniecznością utrzymywania poparcia społecznego. W miarę upływu czasu władza wprowadza nowe narzędzia mobilizacji społeczeństwa, odchodząc od surowych reguł totalitaryzmu<sup>83</sup>.

Reżim sułtanistyczny charakteryzuje się patrymonializmem, w którym cechy biurokratyczne mieszają się z militarystką. Zachowania społeczne i polityczne są podporządkowane uznaniu władcy za jedyne prawo dawcę. Nic nie ogranicza jego postępowania. Ideologia państwowa jest reinterpretowana przez przywódcę, a jedynym źródłem kar i nagród społecznych jest poziom i zakres podporządkowania i lojalności wobec tymczasowych zapatrywań władcy. Nie można oczekiwać żadnych przewidywanych scenariuszy wydarzeń w dłuższym czasie, gdyż przywódca jest w stanie zmienić obecną linię polityczną w zależności od pragmatycznych oraz utopijnych warunków i okoliczności. Nie występuje tutaj żaden racjonalny poziom organizacyjny czy ideologiczny. W reżimie sułtanistycznym pojawia się tendencja do przekazania władzy spokrewnionemu następcy, co prowadzi do pojawienia się dynastycznej cechy tego reżimu<sup>84</sup>.

Autorytaryzm w koncepcji J.J. Linza cechuje się stosunkowo wysokim poziomem centralizacji, który najbardziej widoczny jest w życiu politycznym, w sferze gospodarczej i społecznej natomiast dostrzega się większy zakres pluralizmu. W państwie nie występuje rozbudowana i logicznie spójna ideologia, wymiar aksjologiczny zastępowany jest przez podejście pragmatyczne. Autorytaryzm nie potrzebuje szerokiej legitymizacji społecznej stanowiącej niezbędną podstawę jego funkcjonowania. Zachowanie elity władzy jest przewidywalne i ma na celu utrzymanie władzy nawet kosztem dopuszczenia do niej nowych grup społecznych<sup>85</sup>.

Roman Bäcker odnosi się do spuścizny naukowej Juana J. Linza w zakresie reżimów niedemokratycznych, a w szczególności totalitaryzmu. Ten polski politolog definiuje reżim totalitarny w trzech aspektach: monizmu ośrodka decyzji politycznych, jednej oficjalnej ideologii i systemu nagród dla społeczeństwa za podążanie za celami wyznaczanymi przez władzę. Na podstawie tych trzech czynników R. Bäcker przedstawia kilka typów reżimu totalitarnego, za-

<sup>83</sup> Ibidem, s. 42–51.

<sup>84</sup> Ibidem, s. 51–54.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 44–45.



znacząc, że mają one charakter teoretyczny i abstrahują od konkretnych przykładów historycznych. Na podstawie kryterium osobowego wskazuje na możliwość istnienia totalitaryzmu kierowanego przez jedną osobę lub grupę osób. Dla R. Bäckera mniej istotny wydaje się podział na reżimy monopartyjne lub partii hegemonistycznej ze względu na to, że w obydwu jedynym ośrodkiem decyzyjnym pozostaje centrum partii rządzącej. Charakter organizacji aparatu partyjno-państwowego prowadzi do wyróżnienia dwóch typów reżimu totalitarnego. Pierwszy powstaje z przekształcenia partii o charakterze społecznym, która w nowych, totalitarnych warunkach jest otoczona organizacjami pomocniczymi. Drugi typ wyłania się z modelu korporacyjnego, który opiera się na przymusie i podporządkowaniu społeczeństwa monistycznemu ośrodkowi władzy. Zatarłe zostają różnice pomiędzy społeczeństwem i państwem. Pośrednią odmianą jest typ *quasi*-samorządowy, w którym państwo wycofuje się z niektórych struktur typowych dla państwa patrymonialnego. Kryterium gnozy politycznej wyróżnia reżimy totalitarne: *quasi*-ideologiczne i *quasi*-religijne. W pierwszych władza dąży do wprowadzenia ideologii kolektywistycznej podkreślającej znaczenie grupy i minimalizującej aspekt indywidualny. Z kolei w reżimach *quasi*-religijnych chodzi o transformację myślenia misjonarskiego, prozelickiego w nurt partykularny i ekskluzywistyczny. Charakter mobilizacji społecznej także wpływa na rozróżnienie typów reżimu. W pierwszym ujęciu władza może opierać się na stabilnej, *quasi*-legitymacyjnej mobilizacji społeczeństwa, która tworzy identyfikację ludności z układem władzy. W drugim ujęciu mobilizacja przyjmuje formę restauracyjno-rewolucyjną, co przejawia się destabilizacją i destrukcją władzy, a następnie powołaniem nowego, monistycznego, scentralizowanego ośrodka decyzyjnego<sup>86</sup>.

Także Samuel P. Huntington zaproponował typologię reżimów niedemokratycznych. W przeciwieństwie do Romana Bäckera, którego interesuje ich totalitarny wymiar, amerykański politolog skupia się na autorytaryzmie. Wymienia on cztery typy, które w trzeciej fali demokratyzacji przekształciły się w reżimy demokratyczne. Po pierwsze, systemy jednopartyjne pojawiły się w drodze rewolucji lub zostały narzucone przez Związek Radziecki. Występowały także w Meksyku i na Tajwanie. Partia w tym reżimie monopolizuje władzę, a prawo do rządzenia opiera na ideologii. W państwach tego typu mamy do czynienia z wysokim poziomem instytucjonalizacji politycznej. Po drugie, reżimy wojskowe pojawiły się po przewrotach i zamachach stanu. Wojskowi obalają cywilne rządy, a następnie sprawują je w kolektywnej formie. Instytucje państwowe są przesiąknięte czynnikiem militarnym pod względem kadrowym i organizacyjnym. Po trzecie, dyktatury jednostki stanowią najbardziej niejednorodną grupę

---

<sup>86</sup> R. BÄCKER: *Teoretyczne implikacje zmodyfikowanej definicji totalitaryzmu Juana Linza. Przyczynek do zarysu teorii totalitaryzmu*. W: *Ścieżki transformacji. Ujęcia teoretyczne i opisy empiryczne*. Red. K. BRZECHCZYN. Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 212–216.

reżimów autorytarnych. Przywódca jest jedynym źródłem władzy, od niego zależy życie publiczne w państwie. Po czwarte, dyktatura rasowa, która funkcjonowała w Republice Południowej Afryki, odnosi się do dyktatury opartej czynnikiem etnicznym. Wszystkie omówione typy reżimów autorytarnych eliminowały konkurencję i powszechną partycypację w polityce<sup>87</sup>.

Herbert Kitschelt zwrócił natomiast uwagę na to, że niedemokratyczny system komunistyczny przed upadkiem występował w trzech postaciach. Autor wyróżnił je ze względu na charakter reżimu i zakresu występującego w nim nepotyzmu, korupcji i innych patologicznych sytuacji, a także na stosunek hegemonistycznych partii do sfery ekonomicznej oraz społecznej. Na tej podstawie wykazał istnienie reżimu komunistycznego: biurokratyczno-autorytarnego, patrymonialnego oraz narodowo-akomodacyjnego. Komunizm biurokratyczno-autorytarny wyróżniał się bardzo bliskim ideologiczno-praktycznym podobieństwem do totalitarnego sposobu sprawowania władzy, co wiązało się z tym, że masowa organizacja partyjna przeniknęła cały system polityczny i ekonomiczny. Rządy komunistyczne cechowały się planowym i pragmatycznym podejściem do rozwoju komunizmu przekładającym się na wysoki stopień utrzymywania dyscypliny społecznej. Partia wzmacniała swoją hegemonię znacznymi represjami. W patrymonialnym komunizmie istniała pionowa zależność liderów partii komunistycznej wynikająca z istniejących układów klientelistycznych. Występował kult jednostki prowadzący do uznania przywódców, a także ich rodzin za ludzi, którym należą się szczególne przywileje. Partia spenetrowała wszelkie przejawy życia publicznego, usuwając całkowicie przejawy opozycji. W komunizmie narodowo-akomodacyjnym doszło do częściowego rozdzielenia się partii komunistycznej od administracji państwowej. Zezwolono także na istnienie pewnych swobód obywatelskich, a nawet w wyjątkowych sytuacjach na kontestację elit. Po okresie stalinizmu w państwach, w których pojawił się komunizm narodowo-akomodacyjny, nastąpiło zmniejszenie poziomu represji, a także rozluźniono relacje ze Związkiem Radzieckim<sup>88</sup>.

Ostateczny upadek reżimu niedemokratycznego jest wynikiem procesu. Nie jest to jednostkowy i pozbawiony kontekstu moment. Kompleksowy charakter zmian wpływających na erozję reżimu obejmuje zjawiska gospodarcze, delegitymizację władzy, pojawienie się autonomicznych i opozycyjnych ośrodków opiniotwórczych w państwie. Załamanie reżimu wpływa z jego stopniowej dekonsolidacji, która przejawia się zarówno na poziomie elit, jak i społeczeństwa, dlatego ma charakter odgórnej dezintegracji systemu wspieranej przez oddolne postawy społeczne. Władza jest osłabiona i niezdolna do skutecznej naprawy błędów, widać w niej podziały na tych, którzy pragną wprowadzić kolejne

<sup>87</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 118–120.

<sup>88</sup> H. KITSCHOLT, Z. MANSFELDOVÁ, R. MARKOWSKI, G. TÓKA: *Postcommunist Party Systems...*, s. 19–35 i n.

zmiany, i tych, którzy uważają, że reżim powinien powrócić do dawnych zasad. Geoffrey Pridham zwraca uwagę na to, że załamanie się reżimu nie zawsze skutkuje jego upadkiem, może bowiem pojawić się ponownie równowaga wewnętrzny systemowa, która ratuje reżim przed erozją. Tak się dzieje, gdy umiera dyktator, ale jednocześnie wybiera się na jego miejsce inną wpływową postać, albo gdy załamanie reżimu jest wywołane czynnikiem ekonomicznym i udaje się je załagodzić. Kryzysy występujące w reżimie niedemokratycznym powodują nadwyrężenie poparcia społecznego. Obywatele nie są już tak bardzo skłonni do okazywania zadowolenia z osiągnięć reżimu, gdyż pojawiają się nowe potrzeby i oczekiwania, którym władzom reżimowym coraz trudniej sprostać. Prowadzi to do pojawiania się obietnic bez pokrycia ze strony władzy, co rodzi rozdzźwięk między rzeczywistością a sferą deklaratywną. Rozwija się napięcie społeczne, którego reżim nie jest już stanie załagodzić i ostatecznie upada<sup>89</sup>.

Marzena Cichosz wyróżnia jawną i ukrytą erozję reżimu niedemokratycznego. W erozji jawnej dochodzi do wykształcenia się opozycji wobec władz reżimowych i otwartego podważania zasad funkcjonowania systemu. Temu typowi erozji towarzyszy liberalizacja wprowadzana przez elitę władzy. Erozja ukryta opiera się natomiast na kumulowaniu negatywnych relacji pomiędzy społeczeństwem, władzą i gospodarką, co prowadzi do wzajemnej blokady wszystkich trzech podsystemów. Przy definiowaniu erozji ukrytej M. Cichosz powołuje się na Witolda Morawskiego<sup>90</sup>, który przedstawił metaforyczną koncepcję błędnego koła, opierając ją na przeobrażeniach i upadku socjalizmu w Europie Wschodniej. Wydaje się jednak, że koncepcja W. Morawskiego posiada cechy teoretyczne o bardziej globalnym charakterze.

Teoria błędnego koła Witolda Morawskiego koła odnosi się do sytuacji, w której dochodzi do negatywnego sprzężenia zwrotnego podsystemów tworzących system państwowy, co ostatecznie prowadzi do jego dezintegracji. Podporządkowanie gospodarki i społeczeństwa wymiarowi politycznemu przyczynia się do ograniczenia dynamiki systemu państwowego. Błędne koło jest metaforą, opisuje stan, z którego nie ma wyjścia, tymczasem błędne koło według W. Morawskiego wymusza erozję systemu i jego upadek. Pojawienie się załóżka społeczeństwa obywatelskiego wprowadza zachwianie równowagi pomiędzy gospodarką i polityką, które we wcześniejszych etapach osiągnęły względem siebie pewną autonomię. Władza próbuje ustabilizować sytuację, wprowadzając reformy, lecz nie przynoszą one oczekiwanych rezultatów, dlatego elita władzy ponawia próby naprawy systemu. Dochodzi do cyklu działań opartych na mechanizmie prób i błędów, system państwowy jest jednak niezdolny do adaptacji i ostatecznie eroduje<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 59–92.

<sup>90</sup> W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna...*, s. 20. Cyt za: M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 57.

<sup>91</sup> W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna...*, s. 25–35.

Julio Samuel Valenzuela przedstawia model opisujący warianty upadku reżimu niedemokratycznego i sposoby radzenia sobie w tej trudnej sytuacji przez elity władzy. Wyróżnia trzy podstawowe sposoby erozji reżimu: 1) upadek, porażka lub wycofanie się; 2) usunięcie; 3) reforma. W każdym z tych trzech sposobów erozji elita władzy może przyjąć inną postawę: 1) optowanie za pełną demokratyzacją; 2) liberalizacja reżimu niedemokratycznego z wprowadzeniem elementów demokracji; 3) zachowanie reżimu niedemokratycznego. Warto podkreślić, że autor ten oparł swoją koncepcję na podobnym podejściu zaproponowanym przez Scotta Mainwaringa, który do trzech sposobów upadku reżimu niedemokratycznego zaliczył porażkę, usunięcie i transakcję<sup>92</sup>. W upadku dochodzi do całkowitego wycofania się elity władzy z reżimu niedemokratycznego, gdyż jest zbyt słaba, aby ratować reżim, nie jest też w stanie podjąć negocjacji z opozycją. Natomiast w usunięciu i reformie elita poprzedniego reżimu jest w stanie narzucić pewne rozwiązania opozycji i wpłynąć na przebieg procesu zmian. Różnica pomiędzy usunięciem a reformą polega na maksymalizacji żądań stawianych przez elitę. W reformie są one posunięte dalej niż w przypadku usunięcia<sup>93</sup>.

Przedstawiona powyżej koncepcja usunięcia i reformy wiąże się z zawarciem paktu pomiędzy elitą władzy niedemokratycznej i opozycją. W tym momencie spróbujmy przyjrzeć się podmiotom, które uczestniczą w zawieraniu paktów. Z globalnego punktu widzenia powinniśmy wyróżnić dwa istotne podmioty, które podczas erozji reżimu niedemokratycznego przyczyniają się jednocześnie do rozpoczęcia tranzycji demokratycznej. Są nimi władze reżimu niedemokratycznego i opozycja antysystemowa. Oba podmioty mogą być wewnątrznie podzielone. Głębokość i zakres tych podziałów przyjmują różne rozmiary. Konsekwencją podziału elity władzy może być pojawienie się punktu granicznego pomiędzy erozją reżimu a tranzycją, który jest kontynuacją etapu załamania się reżimu niedemokratycznego. Załamanie reżimu nie musi doprowadzić do jego erozji, także podziały wewnątrz elity władzy nie muszą przyczynić się do przejścia do tranzycji. W historii mieliśmy wiele przykładów na to, że podziały w łonie elity władzy reżimów niedemokratycznych nie doprowadziły do ich upadku<sup>94</sup>. Jeżeli jednak pojawiają się okoliczności towarzyszące podziałom i są na tyle silne i destrukcyjne dla samego reżimu, to rozłam w łonie elity w ostateczności przyczyni się do erozji reżimu.

Pierwsze oznaki istotności podziałów wewnątrz elity władzy niedemokratycznej i ich wpływu na destabilizację reżimu możemy zaobserwować w sytuacji, gdy

<sup>92</sup> S. MAINWARING: *Transitions to Democracy...*, s. 20–29.

<sup>93</sup> J.S. VALENZUELA: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Kellogg Institute Working Paper #150. December 1990; <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf> [dostęp: 12.12.2015].

<sup>94</sup> Przykładem tego typu był podział w łonie elity partyjnej PZRP na natolińczyków i puławian, jaki pojawił się w 1956 roku.

władza chce naprawić popełnione błędy i podejmuje decyzję o liberalizacji. Odpowiedzialni za ten proces stają się ci członkowie elity, którzy zdobyli przewagę, zwyciężając i przekonując konserwatywną grupę w łonie elity co do konieczności podjęcia reform. Należy zwrócić uwagę, że tranzycja może pojawić się nawet w sytuacji, gdy zwolennicy reform reżimowych są słabi i nie odgrywają istotnej roli w elicie. Celem zwolenników liberalizacji, których będziemy nazywać reformatorami, jest otwarcie systemu na rozwiązania uważane do tej pory za antysystemowe. Odwołujemy się tutaj do podziału zaproponowanego przez Guillermo O'Donnella i Philippe C. Schmittera<sup>95</sup>, którzy w elicie władzy niedemokratycznej wyróżnili konserwatystów i reformatorów. Reformatorzy myślą o wzmocnieniu swojej pozycji w istniejącym reżimie poprzez wprowadzenie reform. Uważają, że sukces wzmocni ich stanowisko w reżimie niedemokratycznym. Potrzebują jednak poparcia społecznego, dlatego odwołują się do grup autonomicznych wobec władzy, które posiadają poparcie obywateli. Te grupy stanowią opozycję. Reformatorom chodzi o uzyskanie poparcia opozycji i włączenie jej do kręgu podmiotów odpowiedzialnych za naprawę reżimu. Inkorporacja opozycji wyłącza możliwość utrzymywania i rozwoju jej antyreżimowego charakteru. Jeżeli ten proces się powiedzie, istnieje duża szansa na uśmierzenie napięcia społecznego, co umożliwi przystąpienie do procesu naprawczego w spokojnych warunkach, nie doprowadzi to jednak do demokratyzacji.

Adam Przeworski zaznacza, że reformatorzy<sup>96</sup> mogą się jednak opierać i nie zgadzać na porozumienie z opozycją, co skutkuje powrotem do twardych zasad reżimowych, a nawet represjami wobec obywateli. Politolog ten przedstawia schemat wyboru postaw przez reformatorów. W pierwszym etapie ta grupa ma dwie możliwości: pozostanie w sojuszu z konserwatystami, co skutkuje wycofaniem się z pozycji reformatorskich, lub otwarcie się na współdziałanie z opozycją. W drugim etapie, gdy dochodzi do podjęcia decyzji o otwarciu na autonomiczne grupy, także pojawiają się dwie możliwości: opozycjoniści stają się nową instytucjonalną częścią reżimu, co kończy proces ich rozwoju, albo następuje dalsze usamodzielnianie się grup opozycyjnych. Jeżeli dochodzi do pojawienia się tego drugiego zjawiska, reformatorzy mają trzy opcje: ograniczenie liberalizacji w sposób pokojowy, zakończenie liberalizacji w sposób zbrojny lub przystąpienie do tranzycji. Adam Przeworski zauważa, że sekwencja możliwych wydarzeń preferowana przez reformatorów układa się następująco: inkluzja opozycji do władzy, tranzycja, pozostanie przy współpracy z konserwatystami i zanik tendencji reformatorskich, pokojowe ograniczenie liberalizacji, zbrojne zakończenie liberalizacji<sup>97</sup>. Tranzycja jest drugą opcją preferowaną przez reformatorów.

<sup>95</sup> G. O'DONNELL, P.C. SCHMITTER: *Transition from Authoritarian Rule...*, s. 15–36.

<sup>96</sup> Autor ten używa angielskiego pojęcia *liberalizers*, co można przetłumaczyć, jako 'wyzwoliciele'. Uważam, że powinno ono być zastąpione terminem *reformatorzy*, mimo że nie do końca pokrywa się on z polem semantycznym *liberalizer*.

<sup>97</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 57–63.

Oś podziału elity rządzącej w miarę upływu czasu zmienia się. Początkowo dotyczy konieczności zmian zasad reżimu, charakteru inkorporacji opozycji, liberalizacji, a potem przesuwana się w stronę stosunku do demokratyzacji i sposobu negocjacji z opozycją jako odrębną grupą polityczną. Jeżeli chodzi o konserwatystów, Samuel P. Huntington przypisuje im takie cechy, jak fundamentalizm, a w zależności od wariantu reżimu – nacjonalizm, prawicowość, stalinowskie i breżniewowskie podejście oraz rewolucyjny marksizm-leninizm. Co ciekawe, konserwatyści w sytuacji zagrożenia reżimu wykorzystują retorykę demokracji po to, żeby wzmocnić swoją pozycję i fundamenty reżimu niedemokratycznego. Prowadzi to do wysyłania sprzecznych sygnałów zarówno do społeczeństwa, jak i do samej opozycji. Istnieją wspólne punkty działań podejmowanych przez reformatorów i konserwatystów, wśród których najistotniejszy odnosi się do zachowania reżimu niedemokratycznego. Gdy konserwatyści dominują w elicie władzy, a opozycja jest słaba lub przeważają w niej siły radykalne, proces demokratyzacji nie może się rozpocząć<sup>98</sup>.

Podstawowy podział opozycji z punktu widzenia jej stosunku do władz reżimowych odnosi się do grupy umiarkowanej i radykalnej. Pierwsza opowiada się za współpracą z elitą władzy, a druga taką możliwość odrzuca. Opozycjonistów można także podzielić według kryterium prawica – lewica, gdzie skrajnie nacjonalistyczni prawicowcy tworzą radykalną opozycję. Dwuwymiarowy podział opozycji na umiarkowaną i radykalną, który bardzo często występuje w literaturze przedmiotu<sup>99</sup>, możemy rozszerzyć, powołując się na wnikliwe badania Alfreda Stepana. Ten amerykański politolog wskazał na pięć grup, które albo już w łonie reżimu niedemokratycznego przyjmują postawę opozycyjną, albo manifestuje się ona wraz z erozją reżimu. Po pierwsze, wymienia grupę popierającą reżim niedemokratyczny, ponieważ zaspokaja on jej interesy ekonomiczne i instytucjonalne. Osoby należące do tego kręgu cechuje mentalność reżimowa o dosyć sztywnym charakterze. W chwili, gdy pojawiają się niebezpieczeństwa zagrażające reżimowi, grupa ulega konsolidacji i zwalcza je. Gdy owe niebezpieczeństwa stają się zbyt poważane i prowadzą do upadku reżimu, grupa rezygnuje z popierania go, stwierdzając, że nie służy już jej interesom. Wtedy następuje przesunięcie w stronę opozycji antyreżimowej i rozpoczyna się proces coraz bardziej otwartego popierania demokracji i demokratyzacji. Członkowie tej grupy mogą zasilić nawet bardzo aktywne grupy opozycjonistów. W drugiej grupie A. Stepan wymienia urzędników pracujących dla aparatu przymusu państwa. Są to pracownicy służb bezpieczeństwa i wojskowi, którzy identyfikują interesy swoich instytucji z celami i ideałami reżimu. W sytuacji zagrożenia wojskowi mogą podjąć decyzję o zbrojnym zamachu stanu w celu utrzymania

<sup>98</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 129–130.

<sup>99</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 43; B. DOBEK-OSTROWSKA: *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej...*, s. 24; A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 54–66; S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 129.

reżimu, ale jeżeli pomysł ten nie powiedzie się lub oceniony zostanie jako mało realny, grupa militarna popiera demokratyzację i wypowiada posłuszeństwo dawnej elicie władzy. Trzecią grupę stanowią osoby pasywnie popierające reżim. To najliczniejsza grupa, która obawia się zajęcia postawy antyreżimowej, podporządkowuje się władzy, bierze udział w pracach jej instytucji. Znajdujemy w niej intelektualistów, klasę średnią, urzędników. W sytuacji erozji reżimu grupa ta przesuwana się na pozycję pasywnej opozycji i cicho popiera ostateczny krach reżimu. Czwartą grupę stanowią aktywni oponenti reżimu biorący czynny udział w łamaniu zasad reżimowych i swoimi zachowaniami oraz akcjami wywierający presję na reżim. Do piątej grupy zalicza się pasywną opozycję, która liczebnie jest niewielka. Jeżeli zauważy realną możliwość upadku reżimu, wówczas dołącza do aktywnej opozycji<sup>100</sup>.

Należy stwierdzić, że koncepcja zaproponowana przez Alfreda Stepana częściowo nakłada się na inne, które zostały przytoczone wcześniej. Pierwsza grupa w jego typologii opozycji jest właściwie elitą władzy o konserwatywnym charakterze, konserwatyzm może jednak się przemienić w reformatorską postawę w sytuacji, gdy nie ma już szans na reanimację reżimu niedemokratycznego. Dwie ostatnie grupy zaliczymy do typowej opozycji, przy czym pasywna opozycja ma pewne cechy umiarkowanej opozycji, gdyż początkowo nie dąży do ostrej konfrontacji z elitą władzy. Pozostałe grupy wymykają się z klasycznego podziału na elitę władzy: konserwatywną i reformatorską oraz opozycję: umiarkowaną i radykalną. Co więcej, Alfred Stepan rozumie pojęcie opozycji antyreżimowej bardzo szeroko, gdyż wymieniając różne jej grupy, włącza do nich szerokie warstwy społeczne, o wiele szersze niż inni badacze.

Do funkcji, którymi cechuje się opozycja antyreżimowa, możemy zaliczyć: 1) przeciwdziałanie integracji wewnątrzreżimowej; 2) ochrona sfer autonomicznych w stosunku do reżimu; 3) podważanie legitymizacji reżimu; 4) ukazywanie wysokich kosztów funkcjonowania reżimu; 5) tworzenie wiarygodnej demokratycznej alternatywy władzy. W przypadku pierwszej funkcji opozycja powinna się całkowicie skonsolidować i uważać na zakusy inkorporacji do reżimu niedemokratycznego. Jej orężem w walce o dezintegrację reżimu jest odmienna ideologia i kultura. Jeśli idzie o drugą funkcję, aktywna opozycja powinna podejmować działania wspierające pasywną opozycję w celu tworzenia coraz większej liczby sfer autonomicznych wobec władzy, w których dochodziłoby do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Trzecia funkcja opiera się na działaniach zmierzających do delegitymizacji reżimu, co wynika z procesu zakorzeniania organizacji autonomicznych, jak związki zawodowe lub stowarzyszenia. Im bardziej ugruntowana staje się ich pozycja w reżimie niedemokratycznym, tym więcej mogą zdziałać, łamiąc go i przyczyniając do pojawienia oznak erozji. Czwarta

---

<sup>100</sup> A. STEPAN: *On the Tasks of Democratic Opposition*. „Journal of Democracy” 1990. Vol. 1, no. 2, s. 41–44.

funkcja ma charakter komparatystyczny, gdyż ukazanie wysokich kosztów działania reżimu odbywa się poprzez jego odniesienie do reżimu demokratycznego. Porównywanie obejmuje zarówno sferę polityczną, jak i gospodarczą oraz społeczną. Ostatnia, piąta funkcja ma najbardziej konstruktywny charakter, gdyż opiera się na budowaniu alternatywnej płaszczyzny życia publicznego. To trudne zadanie dla samej opozycji, gdyż różne wizje i scenariusze wydarzeń po upadku reżimu mogą dzielić działaczy opozycyjnych<sup>101</sup>.

Schyłkowy moment erozji reżimu i tranzycja są traktowane przez A. Przeworskiego jako elementy składowe demokratyzacji. Powodzenie przejścia erozji reżimu niedemokratycznego do tranzycji wynika z porozumienia pomiędzy reformatorami i umiarkowanymi opozycjonistami. Ten fenomen ma u swoich podstaw brak przewagi jednej z tych grup nad drugą, możliwość zneutralizowania pozycji konserwatystów przez reformatorów, przewagę opozycji umiarkowanej nad radykałami. Warunkiem porozumienia jest także niechęć, a nawet brak możliwości współpracy każdej z dwóch grup z innymi w łonie elity władzy i opozycji. Jeżeli dojdzie do aliansu opozycji umiarkowanej z radykałami, zamyka to możliwość porozumienia z elitą władzy ze względu na wysyłany sygnał gotowości do walki, a nie kompromisu. Podobnie, sojusz konserwatystów z reformatorami przybliży radykalne rozwiązanie sytuacji konfliktowej, włącznie z represjami wobec opozycji. Reformatorzy potrzebują poparcia konserwatystów, co wpływa na ich strategię zachowania wobec opozycji. Muszą zagwarantować sobie uprzywilejowaną pozycję, dążą zatem do rozbicia opozycji, utrudnienia jej konsolidacji, co może skutkować dalszym rozdziałem opozycji umiarkowanej i radykałów.

W rodzącym się reżimie demokratycznym reformatorzy pragną zagwarantować sobie pewne prawa umożliwiające im wpływ na rozwój sytuacji, dlatego oddzielają się od konserwatystów. Ostateczna pozycja reformatorów zależy od opozycji i to nie tylko tej umiarkowanej. Dlatego gdy reformatorzy dostrzegają nieuchronność erozji reżimu i dalszą perspektywę tranzycji i przejścia do demokracji, wówczas jeszcze bardziej dążą do poparcia opozycji umiarkowanej, od której zależy ich los. Natomiast w sytuacji otwarcia, gdy pojawiają się pierwsze instytucje demokratyczne, jak wolne wybory, konserwatyści rezygnują ze swojego bardzo ortodoksyjnego stanowiska, gdyż pragmatyzm wymaga od nich dostosowania się do reguł rywalizacji i szukania poparcia społecznego.

Warto zauważyć, że erozja reżimu może nastąpić w fazie liberalizacji. Procesy te mogą być ze sobą związane wtedy, gdy próby reform niedemokratycznego reżimu kończą się porażką i pojawia się możliwość przejścia do reżimu demokratycznego. W tym wariancie elity władzy nie planują w żadnym wypadku demokratyzacji jako następstwa liberalizacji. Może pojawić się także scenariusz, w którym liberalizacja została rozpoczęta przez elitę władzy nie-

<sup>101</sup> Ibidem, s. 44–49.



demokratycznej jako świadomie zaplanowany proces, który ma doprowadzić najpierw do erozji reżimu niedemokratycznego, a następnie do rozpoczęcia demokratyzacji. Podkreślimy jednak, że erozja nie zawsze łączy się z liberalizacją i może występować jako proces oddzielny i nastąpić bez wcześniejszej liberalizacji.

Reasumując, warto podkreślić, że podczas analizy erozji reżimu niedemokratycznego powinno brać się pod uwagę charakter tegoż reżimu, przez co należy rozumieć sposób jego instalacji, rozwój oraz przyczyny ostatecznej destabilizacji. W tej ostatniej kwestii należy zwrócić uwagę na sposób reakcji elit politycznych, które mogą przybrać formę samodzielnego oddania władzy czy też dążenia do zawarcia paktu z siłami reprezentującymi sprzeciwiające się reżimowi społeczeństwo. W erozji reżimu niedemokratycznego istotną rolę będzie odgrywał także czynnik zewnętrzny jako element wspierający decyzję o przejściu do reżimu demokratycznego. Przed rozpoczęciem właściwego procesu demokratyzacji niezwykle ważną rolę będą odgrywać również determinanty o historycznym charakterze.

### 2.2.3. Tranzycja

Andrzej Antoszewski rozumie tranzycję jako okres przejściowy, w którym rozpoczyna się rozmontowywanie poprzedniego reżimu i osiąganie konsolidacji nowego. Zaznacza jednak, że „założeniem koncepcji demokratycznej tranzycji jest to, że demokracja powstaje w wyniku sekwencji mniej lub bardziej gwałtownych zdarzeń politycznych, a jej konsolidację poprzedza okres charakteryzujący się niepewnością tego, co się wydarzy”<sup>102</sup>. Oznacza to, że tranzycja jest odrębnym od konsolidacji procesem. Istotnym elementem tranzycji jest niepewność jej efektu. Faza ta jest obciążona większym ryzykiem niż konsolidacja ze względu na czyhające niebezpieczeństwo w postaci powrotu do poprzedniego reżimu. Za początek tranzycji możemy uznać decyzję o przeprowadzeniu wolnych wyborów, a także realizację owej decyzji. Wpływ na strukturę tranzycji wywierają sposób jej wszczęcia, charakter przemian, stosunek do przeszłości, sposób rządzenia po pierwszych rywalizacyjnych wyborach<sup>103</sup>. Tranzycja demokratyczna zawężająca się do pola polityki odnosi się do implementacji rozwiązań instytucjonalnych. Rodzący się w jej trakcie wzór instytucjonalny przyjmuje formę hybrydalną, która ma cechy demokratyczne i niedemokratyczne zarazem<sup>104</sup>.

<sup>102</sup> Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Tranzycja polityczna*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo atla 2, Wrocław 2004, s. 461.

<sup>103</sup> Ibidem, s. 462.

<sup>104</sup> Z. BŁOK: *Tranzycja*. W: *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*. T. 1. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Zakamycze, Kraków 1999, s. 292; Z. BŁOK: *Transformacja jako konwersja...*, s. 120.

Geoffrey Pridham pisze, że na instytucjonalny wzór tranzykcji składają się konstytucja oraz zrutyinizowanie działań w ramach struktur i procedur demokracji. Tranzykcje wymagają negocjacji, które pozwalają na wprowadzenie zmian, ale jednocześnie przyczyniają się do wycofania procedur i instytucji poprzedniego reżimu. Tranzykcja jest fazą, która odwołuje się do sfery aksjologii demokracji, ale nie jest w stanie nią operować w sposób swobodny, gdyż demokracja dopiero się rozwija, nie ma skonsolidowanej formy<sup>105</sup>.

Głównym zadaniem tranzykcji jest tworzenie instytucji demokratycznych, jednak ich wprowadzaniu do systemu politycznego może towarzyszyć zmęczenie<sup>106</sup>. Występuje ono w sytuacji pojawienia się przeciwności dla demokracji, które skutkują społeczną alienacją z polityki, niską frekwencją, wzrostem populistycznych oczekiwań i ogólnym rozczarowaniem wobec działań polityków<sup>107</sup>. Tranzykcja wyzwala u obywateli szok różnicą pomiędzy ich przyzwyczajeniami do kultury politycznej poprzedniego reżimu a nowymi wymaganiami. Po początkowej euforii i całkowitym poparciu dla sił demokratycznych narasta powolne zmęczenie. Tranzykcję uważa się za zakończoną, gdy uzyskano zgodę wszystkich aktorów liczących się w grze politycznej w sprawie procedur politycznych i instytucji, a jednocześnie nie podważa się zasadności prowadzenia wolnych wyborów i legitymizacji rządów wyłonionych po ich zakończeniu<sup>108</sup>.

Attila Ágh rozróżnia tranzykcję od autorytaryzmu i tranzykcję do demokracji. Rozróżnienie ma charakter teoretyczny i wiąże się z perspektywą badawczą przyjmowaną przez poszczególnych autorów. Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead zwracają większą uwagę na niedemokratyczne źródło tranzykcji (od autorytaryzmu), Geoffrey Pridham koncentruje się natomiast bardziej na perspektywie rozwojowej tranzykcji i jej zwróceniu ku demokracji (do demokracji). A. Ágh uważa, że tranzykcja zaczyna się w przedtranzycyjnym okresie, przyczyniając się do upadku reżimu niedemokratycznego. Jej pojawieniu się towarzyszy brak możliwości powrotu do reżimu niedemokratycznego. Cechami immanentnymi tranzykcji są kryzys, destrukcja, dysharmonia i dezintegracja polityczna, które są przewyżczone przez konstruktywne rozwiązania. Generalnie tranzykcja jest chaosem, z którego wyłania się nowy byt. Celami tranzykcji jest stworzenie podstaw rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ustalenie warunków wyborów parlamentarnych, prezydenckich i innych, wprowadzenie procedur i instytucji demokratycznych<sup>109</sup>.

Tranzykcja jest fazą demokratyzacji, w której dochodzi do zakończenia negocjacji w sprawie stworzenia nowego ładu. Ich rozpoczęcie następuje w schyłko-

<sup>105</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 19.

<sup>106</sup> Attila Ágh nazywa owo zmęczenie *transition fatigue*. Zob. A. ÁGH: *Emerging Democracies...*, s. 19–23.

<sup>107</sup> Ibidem, s. 19–23.

<sup>108</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 3.

<sup>109</sup> A. ÁGH: *Emerging Democracies...*, s. 7–8.

wym momencie erozji reżimu niedemokratycznego. Prowadzą je przedstawiciele władzy niedemokratycznej i opozycja, o ile taka się już ukształtowała. W ich trakcie, ale także po zakończeniu, wtedy, gdy władzę przejmują grupy niezwiązane z poprzednią elitą, wyłania się wzór instytucjonalny charakterystyczny dla tranzycji i wpływający na konsolidację demokracji. Dlatego tranzycję możemy potraktować jako okres transakcji, wymiany, prób targowania się o rozwiązania instytucjonalne istotne z danego punktu widzenia. Każda ze stron negocjacji chce narzucić swoją wolę uwarunkowaną własnymi interesami i potrzebami. Ostateczny wynik negocjacji jest sumą różnych rozwiązań, w wyniku których powstałe instytucje o dystrybucyjnym charakterze mają zapewnić dostęp do dóbr różnym podmiotom politycznym, przede wszystkim tym biorącym udział w negocjacjach. To, co jest ich efektem, wynika z pewnego rodzaju paktu zawartego przez uczestników negocjacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że zarówno pod względem teoretycznym, jak i empirycznym paktu nie muszą towarzyszyć tranzycji. Ta faza procesu demokratyzacji może być wyłącznie wynikiem uznania przez poprzednią władzę niezdolności rządu w warunkach niedemokratycznego reżimu i stworzenia podstaw rozwojowych demokracji. Alfred Stepan wskazuje, że na osiem przebadanych przez niego tranzycji zaledwie w trzech pojawiły się paktu. Paktu różnią się zakresem wartości demokratycznych, które się w nich pojawiają, a także stosunkiem do aktorów politycznych wywodzących się z reżimu niedemokratycznego. Należy pamiętać, że samo podpisanie paktu nie gwarantuje jeszcze jego przestrzegania<sup>110</sup>.

W tranzycji pojawiają się nowe elity władzy, które składają się zarówno z członków elity poprzedniego reżimu, jak i z opozycji. Rola nowej elity jest istotna, gdyż przyczynia się do wykształcenia demokratycznego wzoru instytucjonalnego. Należy zaznaczyć, że aktorzy polityczni dysponują ubogimi informacjami na temat możliwego rozwoju tego wzoru i ich decyzje dyktowane są krótkowzrocznymi wizjami. Pojawia się duże prawdopodobieństwo złej oceny sytuacji. Nowo powstające elity władzy mają pewien zakres autonomii, co oddziela je od społeczeństwa. Autonomia ta może być wykorzystywana w celu implementacji wartości demokracji. We wczesnej fazie tranzycji mamy do czynienia ze zjawiskiem określanym silną personalizacją przywódców, co także może zostać wykorzystane do ugruntowania początkowych stadiów demokratyzacji i odparcia pokus powrotu do *ancien régime*. Wraz z rozwojem tranzycji relacje pomiędzy członkami elity zagęszczają się, powoli traci znaczenie pierwotny podział opozycji na umiarkowaną i radykalną oraz dawnej władzy na reformatorów i konserwatystów. Pojawiają się nowe podziały wprowadzane przez demokratyzację. Członkowie elity konsolidują swoje pozycje. Powinno temu towarzyszyć

<sup>110</sup> A. STEPAN: *Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*. In: *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative perspectives*. Eds. G. O'DONNELL, P.C. SCHMITTER, L. WHITEHEAD. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986, s. 64–84, 170–174. Cyt. za: J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 56–61.

rodzące się wzajemne zaufanie i poparcie społeczne dla działań członków elity. Taka sytuacja prowadzi do stabilizacji.

Jacek Wasilewski zauważa, że elity tranżycji otrzymują *carte blanche* od społeczeństwa, którego zainteresowanie sprawami politycznymi ulega osłabieniu po krótkotrwałym okresie euforii. Zakres zadań realizowany przez elity tranżycji ma wymiar globalny, dotyczy kwestii fundamentalnych dla nowego reżimu, jak rewizja zasad poprzedniego reżimu, odniesienie się do symboli, założeń instytucjonalnych, nowego porządku prawnego. Elity te korzystają z tzw. moralnej legitymizacji, gdyż poparcie społeczeństwa nie wiąże się z konkretnymi dokonaniami członków elity, ale z podzielanymi powszechnie przekonaniem co do konieczności zmian. Dlatego tak silną rolę ogrywa mitologizacja czy ideologizacja otaczająca pragmatyczne posunięcia nowych elit. Stosunkowo dużą część elity stanowią amatorzy, którzy poprzednio należeli do antyreżimowej opozycji. Wyrażają niechęć do bycia określanymi jako politycy ze względu na negatywne konotacje tego terminu w powszechnej opinii. Bardzo często są to intelektualisci, artyści, humaniści, którzy sami rozczarowują się światem polityki i w późniejszym czasie znikają ze sceny politycznej<sup>111</sup>.

Efektom tranżycji powinna być samowzmacniająca się demokracja, która przeciwdziała powrotowi reżimu niedemokratycznego. Jak zaznaczają m.in. Adam Przeworski oraz Julio Samuel Valenzuela, tranżycja może przybrać jedną lub dwie formy: uwolnienie/usunięcie poprzedniego reżimu (ang. *extrication*) lub transakcja, konstytuowanie nowego reżimu (ang. *transaction, constitution of democratic regime*)<sup>112</sup>. Należy zaznaczyć, że obydwie formy wiążą się z prowadzeniem negocjacji pomiędzy dwoma obozami: władzy i opozycji. W trakcie negocjowania paktów może pojawić się sytuacja dominacji jednej ze stron, co nie zawsze wynika z jej merytorycznej i/lub siłowej przewagi, jest ona bowiem skutkiem przyjmowanej strategii, której celem jest ostateczny sukces. Wydaje się jednak, że tranżycyjne pakiety opierają się przede wszystkim na równowadze sił, gdyż każda z umawiających się stron coś zyskuje i jednocześnie traci. Istnieje wspólny konsensus co do braku akceptacji poprzedniego reżimu, a także konieczności wprowadzenia nowego. Ale kształt nowego systemu rodzi konflikt. Według Adama Przeworskiego istnieją cztery płaszczyzny wywołujące sytuacje

<sup>111</sup> J. WASILEWSKI: *Three Elites of the Central-East European Democratization*. W: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Red. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Warszawa, Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warszawa 2001, s. 135, 136–139.

<sup>112</sup> Obydwaj autorzy są zgodni co do nazwy *usunięcie, uwolnienie (extraction)*. Drugą formę nazywają odmiennie: J.S. Valenzuela używa pojęcia *transaction (transakcja)*, A. Przeworski – *constitution of democratic regime (konstytucja, konstytuowanie reżimu demokratycznego)*. Zob. J.S. VALENZUELA: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Kellogg Institute Working Paper #150. December 1990; <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf> [dostęp: 12.12.2015]; A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 67.

konfliktowe w tranzycji: 1) czy wprowadzone demokratyczne instytucje podporządkują sobie aktorów politycznych? 2) czy demokracja będzie ostatecznie rezultatem konfliktu, czy konsensusu? 3) czy mogą pojawić się siły antydemokratyczne ze znacznym poparciem społecznym? 4) czy demokracja będzie się rozwijać i umożliwiać sukces różnym grupom politycznym?<sup>113</sup> Według A. Przeworskiego w tranzycji konflikt toczy się wyłącznie pomiędzy aktorami politycznymi i nie obejmuje społeczeństwa, które popiera siły opozycyjne i reformatorów. Autor ten stwierdza, że wszystkie tranzycje są negocjowane albo pomiędzy elitą władzy i opozycją, albo tylko w gronie opozycji. Wymienia trzy typy paktów. W pierwszym żadna ze stron negocjacji nie zdobywa przewagi, w drugim reformatorzy podporządkowują sobie konserwatystów, a w trzecim opozycja umiarkowana kontroluje radykałów. W każdym z tych typów tranzycja rozpoczyna się, gdy siły dążące do demokratyzacji zdobywają przewagę. W pierwszym przypadku umiarkowana opozycja i reformatorzy porozumiewają się i rozpoczynają tranzycję. W drugim siłą, która rozpoczyna tranzycję, są reformatorzy, a w trzecim – opozycja<sup>114</sup>. Reformatorzy poszukują poparcia konserwatystów, żeby w nowych warunkach wzmocnić swoją pozycję. Nie mają takiej siły, która pozwoliłaby im całkowicie zdominować proces tranzycji i demokratyzacji, stąd też bierze się ich chęć prowadzenia negocjacji z opozycją i poszukiwania gwarancji dla siebie w przyszłym reżimie. Reformatorzy przystępują do uczestnictwa w demokracji ze wstępными gwarancjami, ich atrakcyjność powinna być jednak wzmocniona odsunięciem się od konserwatystów. Opozycja także może żądać gwarancji i zdystansowania społecznych wpływów radykałów.

Tranzycja doczekała się wielu naukowych opracowań. Niektórzy autorzy potraktowali ją w kategoriach metafor, przykładem może być metafora dramatu teatralnego Laurence'a Whiteheada, metafora fal oceanicznych Samuela P. Huntingtona czy gier Josepa Marii Colomera. Laurence Whitehead porównuje tranzycję do sztuki teatralnej, która rozpoczyna się w określonym czasie, zawiera wielką liczbę skomplikowanych wątków, nieoczekiwane zwroty akcji wpisane w narrację przedstawienia i jednocześnie ma swoje zakończenie<sup>115</sup>. Ten brytyjski politolog wyróżnia pięć czynników składowych tranzycji. Po pierwsze, wskazuje na istnienie konfliktu normatywnego, który w idealnej sytuacji powinien być rozwiązywany w spokoju i bez angażowania emocji społeczeństwa. Konflikt ten bardzo często jednak jest nagłaśniany w celu pozyskania poparcia obywateli dla pierwszych zmian demokratyzacji. Aktorzy polityczni wywodzący się z dawnej opozycji preferują odnoszenie źródeł owego konfliktu do porażek poprzedniego reżimu, co rodzi negatywną perspektywę społecznego poparcia dla demokracji i podziały wśród obywateli. Drugi element

<sup>113</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 37–40.

<sup>114</sup> *Ibidem*, s. 66–67, 68–76.

<sup>115</sup> L. WHITEHEAD: *The Drama of Democratization...*, s. 85.

stanowią aktorzy polityczni, których L. Whitehead dzieli na przypadkowych i nieprzypadkowych. Ci pierwsi wywodzą się ze środowisk opozycji, którzy do polityki dostali się w sposób nieoczekiwany. Wszyscy aktorzy mają swoje cele, motyw, sposoby radzenia z problemami, co określa ich przydatność do walki politycznej i do tworzenia reżimu demokratycznego. Trzeci czynnik wiąże się z drugim, stanowiąc jego rozwinięcie. Chodzi o osobiste cechy aktorów politycznych wykorzystywane do wywierania wpływu na innych, inspirowania opinii, inicjowania wydarzeń. W tym ujęciu odnosimy się do charyzmy aktorów, umiejętności wykorzystywania języka, tworzenia nastroju społecznego, zwracania uwagi na pewne sytuacje i odwracania uwagi od innych. Laurence Whitehead ma tutaj na myśli zdolności polityków w zakresie koncentrowania uwagi i emocji publiczności, aby potem je wykorzystać w odpowiednim celu. Czwarty element tranzykcji wiąże napięcie jej przebiegu z odpowiednio prowadzoną narracją. Nieznany efekt tej fazy demokratyzacji wpływa na pojawienie się u obywateli niepewności, dlatego aktorzy polityczni powinni umiejętnie dozować napięcie i skutecznie prowadzić narrację związaną z implementacją wartości i instytucji demokracji. Ostatnim czynnikiem określającym tranzycję jest jej czas, który jest trudny do jednoznacznego określenia<sup>116</sup>.

W jaki sposób tranzycja jest podobna do dramatu teatralnego? Przede wszystkim elita rządząca musi utrzymywać zainteresowanie społeczeństwa nowymi zasadami demokratycznymi, tak jak aktorzy skupiają uwagę publiczności. Polityka prowadzona w tranzycji wymaga szybkich decyzji, niezbyt często są używane narzędzia demokracji bezpośredniej angażujące ogół obywateli. Tak samo aktorzy teatralni kształtują relację z publicznością poprzez swoją grę, a nie bezpośrednią debatę czy dyskusję. Tak jak sztuka teatralna wymaga scenariusza, tak również zmiany tranzycyjne przebiegają według planu. Rządzący powinni prowadzić perswazję, wywierać wpływ na społeczeństwo, aby utrzymywać jego uwagę i koncentrację na najistotniejszej sprawie, czyli rozwoju demokracji. Także aktorzy kontrolują publiczność swoją grą. W obydwu sferach – polityce i teatrze – używane są efekty specjalne potęgujące napięcie, bez którego zainteresowanie przebiegiem wydarzeń maleje<sup>117</sup>.

Koncepcję tranzykcji ujmowanej przez pryzmat gry przedstawił Josep Maria Colomer. Swoje rozważania oparł na analizie hiszpańskich wydarzeń z drugiej połowy lat 70. XX wieku. Autor wskazuje na racjonalne przesłanki wyborów strategicznych graczy politycznych uczestniczących w demokratyzacji, które współuczestniczą wraz z czynnikami ideologicznymi, intelektualnymi i moralnymi, ale górują nad nimi. Racjonalne uwarunkowania wpływają na formalne i instytucjonalne wybory rozwiązań implementowanych w fazie tranzykcji. Josep Maria Colomer dzieli graczy na tych wywodzących się z elity władzy – refor-

<sup>116</sup> L. WHITEHEAD: *Democratization...*, s. 36–48.

<sup>117</sup> L. WHITEHEAD: *The Drama of Democratization...*, s. 90–95.

matorzy i konserwatyści – oraz opozycję – umiarkowaną i radykalną. Wskazuje na kolektywne skutki podejmowanych przez nich decyzji, które u swoich źródeł mają bardzo często indywidualne wybory. Co ciekawe, racjonalność nie zawsze rodzi racjonalne efekty, gdyż mimo kalkulacji mogą pojawiać się wręcz irracjonalne wyniki podejmowanych decyzji. Aby je ograniczyć, zawodnicy biorący udział w grze o nazwie tranzycja prowadzą dedukcję i indukcję elementów składających się na określone scenariusze wydarzeń. Warto zaznaczyć, że racjonalne wybory mogą cechować się krótkotrwałymi lub długotrwałymi wizjami. Oczywiście bardziej pożądane są te drugie. Celem jest w tym przypadku odniesienie zwycięstwa. Gracze używają dwóch podstawowych narzędzi, które mają przybliżyć im sukces. Po pierwsze, są to techniki manipulacji. Po drugie, są to narzędzia związane bezpośrednio z teorią gier. Autor zalicza do nich te tworzące scenariusz równowagi w grze. Równowagę możemy rozpatrywać w pozytywnym, ale i negatywnym wymiarze. W pierwszym następuje stagnacja i pojawia się prawdopodobieństwo odwrotu od demokratyzacji, w drugim gracze porozumiewają się i zgadzają na dalszą grę demokratyczną w postaci demokratyzacji i jednocześnie uzyskują pewne korzyści. W tym ujęciu równowaga wprowadza stabilizację, ogranicza niepewność wydarzeń i skutkuje pozytywnie zakończoną tranzycją<sup>118</sup>.

Demokracja i jej rozwój na świecie doczekały się porównania do fal oceanicznych, które raz ją wyrzucają na ląd, a potem zabierają. Twórcą tej teorii jest Samuel P. Huntington. W interesującym nas aspekcie tranzycji trzecia fala demokratyzacji, która rozpoczęła się po 1974 roku, mogła przybrać jedną z trzech form: transformacji, przemieszczenia lub zastąpienia. W transformacjach elity władzy są silniejsze od opozycji, dlatego zmiany prowadzące do otwarcia systemu i jego demokratyzacja mają odgórny charakter. Zmiany transformacji obejmują pięć faz: 1) pojawienie się reformatorów w gronie elity władzy; 2) zdobycie przewagi przez reformatorów; 3) niepowodzenie liberalizacji; 4) legitymizm z przeszłości osłabiający pozycję konserwatystów; 5) dokooptowanie opozycji do władzy. W przemieszczeniach dochodzi do wspólnych działań opozycji i elity władzy na rzecz zmiany reżimu. Wynika to stąd, że w rządzie istnieje patowa sytuacja równowagi między reformatorami i konserwatystami. Obie grupy dążą do zmiany reżimu, są jednak zbyt słabe, aby zainicjować przeobrażenia, gdyż nie mają społecznego poparcia. W opozycji silniejsi okazują się prodemokratycznie nastawieni działacze, a opozycja antydemokratyczna o skrajnie prawicowym lub lewicowym nastawieniu ma minimalne znaczenie. Chęć współpracy prodemokratycznej opozycji wynika ze świadomości jej słabości strukturalnej. Do faz przemieszczenia S.P. Huntington zalicza: 1) liberalizację; 2) dążenie opozycji do złagodzenia kontroli władzy; 3) siłową reakcję rządzących na wzrastające napię-

<sup>118</sup> J.M. COLOMER: *Game Theory and the Transition to Democracy*. Edward Elgar, Aldershot 1995, s. 1–11 i n.

cie społeczne; 4) fazę, gdy rząd i opozycja dostrzegają sytuację patową, dążą do jej rozwiązania; 5) pojawienie się chęci ustanowienia pokoju i przeprowadzenia demokratyzacji; 6) zakończenie. Zastąpienia charakteryzują się tym, że reformatorzy w elicie władzy są zbyt słabi albo ich nie ma. Nie mogą zainicjować żadnej zmiany. Jednocześnie konserwatyści są przeciwni zmianom. Opozycja jest silniejsza i po upadku rządu niezdolnego do reform to ona przejmuje władzę. Zanim do tego dochodzi, mamy do czynienia z walką polityczną angażującą opinię społeczną. W zastąpieniach wyróżniamy trzy fazy: 1) walka o doprowadzenie reżimu do upadku; 2) upadek; 3) walka o kształt nowego reżimu<sup>119</sup>.

Czas trwania tranzykcji jest trudny do określenia. Jak wskazują Juan J. Linz i Alfred Stepan, może się w ogóle nie skończyć, gdyż przeprowadzanie wolnych wyborów nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na jej zakończenie. Aktorzy polityczni, którzy nie zgadzają się na określony wzór instytucji i co chwilę go zmieniają, naruszają trwałość demokracji, wprowadzają niepewność i tym samym przeciągają w czasie tranzykcję. Brak porozumienia prowadzi do efektu ciągłego trwania konfliktu odwołującego się do niezgody na przyjęcie i uznaniu określonego katalogu podstawowych wartości, procedur i instytucji demokracji. Tranzykcja może jednak zakończyć się sukcesem i poprowadzić do ostatniej fazy demokratyzacji, czyli konsolidacji. Laurence Whitehead pisze, że tranzykcja może trwać kilka miesięcy, kilka lat lub dłużej<sup>120</sup>. Atilla Ágh twierdzi, że tranzykcja w Europie Środkowej obejmowała dekadę<sup>121</sup>. Geoffrey Pridham zauważa, że o ile łatwo jest zidentyfikować początek tranzykcji, to wskazanie jej końca jest dużo trudniejsze. Wysuwa tezę, że jest to początek sprawnego funkcjonowania systemu politycznego w reżimie demokratycznym<sup>122</sup>.

Reasumując, tranzykcję należałoby rozumieć jako przejściowy i stosunkowo krótki okres, którego najważniejszym zadaniem powinno stać się wprowadzenie w życie wzoru instytucjonalnego. Z oczywistych względów wzór ten będzie ulegał zmianom w późniejszym czasie, ale jego bazowa forma stanie się opoką dla tychże zmian. Siłą wzoru instytucjonalnego jest powszechna zgoda wszystkich najważniejszych aktorów sceny politycznej, a jego celem – stworzenie rezerwuaru najważniejszych zasad określających postępowanie w życiu publicznym (konstytucji lub dokumentu o takim charakterze). W okresie tranzykcji zachodzi także konieczność podjęcia debaty nad innymi, pozainstytucjonalnymi problemami. W tym zbiorze pojawia się kwestia określenia stosunku do struktury państwa i żyjącego lub żyjących w nim narodów, uwolnienia systemu partyjnego jako płaszczyzny reprezentacji różnych interesów i opinii obywateli, a także rozliczenie przeszłości niedemokratycznej lub zaniechanie tego procesu. Podkreślmy jeszcze jedno, że zarówno w erozji reżimu niedemokratycznego, jak i w tran-

<sup>119</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji...*, s. 132–154.

<sup>120</sup> L. WHITEHEAD: *Democratization...*, s. 48.

<sup>121</sup> A. ÁGH: *Globalization and Central European Countries' Democratization...*, s. 98.

<sup>122</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 19.



zycji, ważne miejsce zajmuje sprawa wykorzystania czynników o charakterze zewnętrznym, których celem jest wzmocnianie dążenia elit i społeczeństw do recepcji demokratycznych zasad.

#### 2.2.4. Konsolidacja demokracji

Na początku rozważań związanych z konsolidacją demokracji należy zwrócić uwagę na problemy definicyjne. Funkcjonujące definicje konsolidacji demokracji nie upraszczają obrazu jej samej, gdyż odwołują się do wielu cech, uznając je równie za istotne. Sprzyja to wielorakości spojrzeń, co niestety utrudnia klarowne określenie podstawowego znaczenia konsolidacji jako zjawiska politycznego. W kontekście krytyki konsolidologii zwraca na to uwagę przywoływany w rozdziale 2.1.3 Andreas Schedler. Stwierdza, że konsolidacja demokracji w początkowym okresie była definiowana jako zdolność nowego reżimu do przetrwania, usunięcia niebezpieczeństw i zagrożeń, które czyhają w krótkim czasie, a także takiego wzmocnienia demokracji, aby mogła ona oprzeć się regresji. Później zaczęto dodawać kolejne elementy definiujące konsolidację, co doprowadziło o przerostu samej koncepcji. Wśród tych elementów znalazły się: legitymacja społeczna, rozpowszechnianie wartości demokratycznych, neutralizacja aktorów o antysystemowym podejściu, cywilna kontrola nad wojskiem, eliminacja przejawów autorytaryzmu, proces budowy systemu partyjnego, organizacja grup interesu, stabilizacja zasad wyborczych, rutynizacja polityki, pojawienie się narzędzi demokracji bezpośredniej, reformy władzy sądowniczej, usuwanie zjawisk biedy i stabilizacja ekonomiczna. Jak można zauważyć, lista obciążająca definicję konsolidacji demokracji jest długa. A. Schedler proponuje, by dokonać redefinicji poprzez rezygnację z wielu niepotrzebnych wskaźników<sup>123</sup>.

Według Andreeasa Schedlera konsolidacja demokracji wiąże się przede wszystkim z redukcją prawdopodobieństwa załamania się tego reżimu w miejscu, w którym istnieje już przekonanie o trwałości. Definiując konsolidację demokracji, stwierdza, że jest to zdolność osiągnięcia następujących celów systemowych: stabilności, trwałości, odporności, wiarygodności i niezmienności. Konsolidacja wiąże się z działaniami aktorów politycznych zmierzającymi do utrzymywania przy życiu demokracji i do przeciwdziałania jej śmierci<sup>124</sup>. Także Leonardo Morlino uważa, że najistotniejszą cechą konsolidacji demokracji jest stabilność, którą można zachować poprzez otrzymywanie wsparcia ze strony społeczeństwa obywatelskiego<sup>125</sup>. W ten sposób autor zwraca uwagę na połączenie fenomenu

<sup>123</sup> A. SCHEDLER: *What is Democratic Consolidation...*, s. 91–92.

<sup>124</sup> *Ibidem*, s. 95–96.

<sup>125</sup> L. MORLINO: *Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*. In: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Eds. R. GUNTHER, P.N. DIAMANDOUROS, H.J. PUHLE. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995,

konsolidacji demokracji z legitymacją społeczną. Warto też dodać, że L. Morlino rozpatruje konsolidację w kategoriach procesu i rezultatu<sup>126</sup>.

Do podobnych konstatacji dochodzi Larry Diamond, który widzi konsolidację demokracji przez pryzmat procesu dążącego do uzyskania trwałości i stabilności systemu politycznego. W ten sposób zapobiega się możliwości regresu demokracji, gdyż generowane są aktywne, pozytywne i głębokie postawy oraz zaangażowanie obywateli i elit politycznych. Celem konsolidacji jest otrzymanie szerokiego poparcia społecznego, które przejawia się w przekonaniu, że demokracja jest jedynym reżimem zgodnym z interesem społecznym. Członkowie elit politycznych powinni zaspokajać potrzeby społeczne w ramach demokratycznej kultury politycznej. Autor odwołuje się zatem do rutynizacji zachowań demokratycznych zarówno w społeczeństwie, jak i w elicie politycznej. Demokracja jest skonsolidowana, gdy występuje w niej nie tylko behawioralny, ale i normatywny konsensus na istnienie demokratycznych rozwiązań proceduralnych. Dopiero taka sytuacja redukuje niepewność<sup>127</sup>.

Za skonsolidowaną demokrację Adam Przeworski uznaje sytuację, gdy wszystkie relewantne siły polityczne podporządkowują się wartościom reżimu i w niepewnej rozgrywce w ramach określonych instytucji zgadzają się na efekt tego procesu. Konflikty są rozwiązywane w trakcie ich trwania, nikt nie ma kontroli nad ich wynikiem *ex post*, a także nie może ich przewidzieć *ex ante*. Nie ma poparcia dla silnej władzy opartej na autorytecie<sup>128</sup>.

Andrzej Antoszewski próbuje określić i zdefiniować konsolidację demokracji w jej minimalistycznym charakterze, co pozwala uniknąć wieloznaczności rozumienia tego zjawiska. Konsolidacja demokracji jest procesem kształtowania wzorców i nawyków zachowań politycznych, które nie wykraczają poza ramy reguł demokratycznych. Do reguł zalicza działania normotwórcze (uchwalenie konstytucji, stworzenie systemu wyborczego, określenie formy rządów, uchwalenie katalogu praw i wolności obywatelskich) oraz socjalizacyjne (legitymizację nowych norm i delegitymizację norm występujących w poprzednim reżimie). Konsolidację można rozumieć jako instytucjonalizację systemu politycznego, w którym pojawiają się cechy demokracji liberalnej, takie jak cykliczne wybory, brak wykluczenia jakiegokolwiek grupy społecznej z rywalizacji o władzę, realizacja swobód politycznych, wolny dostęp do alternatywnych źródeł informacji<sup>129</sup>.

Na niepewność jako istotną cechę konsolidacji demokracji zwraca również uwagę Marzena Cichosz. Stwierdza, że konsolidacja jest najbardziej pożądanym

s. 427. Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 60–54.

<sup>126</sup> L. MORLINO: *Political Parties and Democratic Consolidation...*, s. 315.

<sup>127</sup> L. DIAMOND: *Developing Democracy...*, s. 64–71.

<sup>128</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 50.

<sup>129</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 60–61.

efektem zmiany systemowej, ale jednocześnie nie ma pewności, że ona nastąpi. Warunkami, które towarzyszą konsolidacji demokracji, są wolne wybory oraz zmienne wpływające na nie: dwukrotne ich przeprowadzenie, akceptacja alternacji władzy, niezbyt wysoki poziom chwiejności wyborczej, istnienie stabilnego systemu wyborczego. Autorka podkreśla jednak, że wybory nie są jedynym warunkiem konsolidacji. Wskazuje także na funkcjonowanie opozycji politycznej, równouprawnienie obywateli, akceptację elit w stosunku do rozwiązań demokracji, wytworzenie się więzi pomiędzy społeczeństwem i aktorami życia politycznego, współzawodnictwo aktorów politycznych, pojawienie się nowej, demokratycznej mentalności społeczeństwa i elit politycznych<sup>130</sup>.

Przy podawaniu definicji konsolidacji demokracji Bartosz Szyja odwołuje się do następujących jej cech: cykliczności rywalizacyjnych wyborów, włączenia wszystkich grup w proces rywalizacji wyborczej, swobody obywatelskiej, dostępu do alternatywnych źródeł informacji, porozumienia elit w kwestii dziedzictwa poprzedniego reżimu, istnienia głównej osi rywalizacji między lewicą i prawicą. Możemy zatem przyjąć, że za skonsolidowaną uznajemy demokrację, która osiąga znaczny zakres oraz wystarczającą głębokość owych cech na trzech płaszczyznach: polityczno-prawnej, społecznej i kulturowej<sup>131</sup>.

Definicja konsolidacji demokracji powinna cechować się przejrzystością i klarownością, a także – jak zauważają A. Schedler i A. Antoszewski – opierać się raczej na minimalistycznym podejściu odrzucającym niepotrzebne cechy o charakterze drugorzędnych. Dlatego też za konsolidację demokracji powinniśmy uznać proces zmian systemowych osadzony w czasie, stanowiący sekwencyjne następstwo tranzycji i wcześniejszej erozji reżimu niedemokratycznego oraz rezultat tego procesu. Sam proces wiąże się ze stabilizacją instytucji i procedur demokratycznych, a także z rozwojem mentalności demokratycznej elit politycznych i społeczeństwa, co prowadzi do legitymacji reżimu demokratycznego. Podstawowym efektem konsolidacji demokracji jest zapewnienie jej stabilności i ciągłości.

---

<sup>130</sup> Swoją definicję konsolidacji demokracji Marzena Cichosz buduje na podstawie koncepcji takich autorów, jak J. Schumpeter, J.J. Linz i A. Stepan, J.S. Valenzuela, A. Rodriguez-Díaz, A. Antoszewski. Szerzej zob. w: M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 60–63.

<sup>131</sup> Autor ten przytacza zestaw sześciu cech warunkujących pojawienie się demokracji skonsolidowanej, odwołując się do umieszczonego w *Leksykonie politologii* (red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 2004, s. 181) hasła *konsolidacja demokracji* autorstwa Andrzeja Antoszewskiego. Należy zaznaczyć, że koncepcja cech demokracji liberalnej A. Antoszewskiego oparta została na dorobku Roberta Dahla, o czym B. Szyja nie wspomina, pisząc następujące słowa „[...] elementarnych cech demokracji liberalnej (poliarchii)”. Koncepcja ma niepodważalnie autorski charakter, gdyż dwie z ostatnich wymienianych cech demokracji skonsolidowanej, czyli rozliczenie z przeszłością i istnienie głównej osi rywalizacji politycznej na zbiegu lewicowości i prawicowości, nie pojawiają się w koncepcji poliarchii R. Dahla. Por. R. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012, s. 316–317.

Trudno zgodzić się z Geoffreyem Pridhamem, który stwierdza, że konsolidacja demokracji cierpi na niedostatek teorii, co jest zauważalne szczególnie w porównaniu z tranzycją. Niewątpliwie badacze tematu zwracają większą uwagę na przełomowy etap pomiędzy upadkiem niedemokratycznego reżimu a utrwalaniem zasad nowego. Nie znaczy to, że konsolidacja demokracji jest polem, które cechuje niedostateczna analiza. Negatywna ocena teorii konsolidacji demokracji wyrażona przez G. Pridhama miała miejsce w 1995 roku<sup>132</sup>, a następnie powtórzona została m.in. w 2000 roku<sup>133</sup>. Być może dzisiaj nie miałyby takiego charakteru. Spróbujmy zatem prześledzić to, w jaki sposób ten brytyjski politolog rozumie konsolidację demokracji.

Konsolidacja demokracji jest zjawiskiem wielopoziomowym i wielowymiarowym, który wynika z istnienia i wpływu czynników wewnętrznych i zewnętrznych na zmiany. Jest o wiele szerszym i głębszym procesem niż tranzycja, gdyż wykracza poza strategiczny wybór wzoru instytucjonalnego i odwołuje się do strukturalnych warunków i ograniczeń towarzyszących otoczeniu procesu demokratyzacji. Oczywiście pewne zjawiska zachodzące w tranzycji mogą następnie występować w konsolidacji. Konsolidacja jest o wiele dłuższa niż tranzycja. Pierwsza jej dekada jest kluczowa z punktu widzenia stabilności i trwałości systemu. Dopiero po przejściu jednego pokolenia możemy próbować odpowiedzieć na pytanie, czy nastąpiła konsolidacja reżimu demokratycznego w konkretnym państwie, czy też nie<sup>134</sup>.

Geoffrey Pridham wyróżnia negatywną i pozytywną konsolidację demokracji. Negatywna konsolidacja przyczynia się do usunięcia pozostałości reżimu niedemokratycznego i prowadzi do demokracji liberalnej, jednakże w świadomości elit i społeczeństwa nadal mogą pojawiać się ślady poprzedniego reżimu. Negatywna konsolidacja występuje w pierwszej fazie konsolidacji demokracji i zazwyczaj odnosi się do elit politycznych. W tak rozumianej konsolidacji dochodzi do usunięcia wątpliwości pojawiających się na etapie tranzycji i redukcji lub usunięcia niebezpieczeństw demokratyzacji. Chodzi o to, że podmioty i zjawiska antysystemowe są poddawane neutralizacji tak, by nie odgrywały istotnej roli w demokratycznym systemie politycznym. Konsolidacja pozytywna jest dłuższa niż negatywna i występuje wówczas, gdy dochodzi do dojrzenia procesu konsolidacji. Stopniowo wprowadza demokratyczne wzory zachowania opierające się na demokratycznych wartościach, które przejawiają elity polityczne i społeczeństwo. W efekcie tworzy się demokratyczna kultura polityczna utrwalająca reżim demokratyczny i zabezpieczająca go przed ry-

<sup>132</sup> G. PRIDHAM: *The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. In: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Eds. R. GUNTHER, P.N. DIAMANDOUROS, H.J. PUHLE. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995, s. 167.

<sup>133</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 3.

<sup>134</sup> G. PRIDHAM: *The International Context of Democratic Consolidation...*, s. 167–168.

zykiem regresu. Badając konsolidację, powinno się wychodzić poza ilościowy wymiar odwołujący się do liczby sfer, w których następuje konsolidacja. Ważna jest analiza zakresu i głębokości tychże zmian. Zakończenie konsolidacji występuje, gdy kultura polityczna wpływa wzmacniająco na demokratyczny system polityczny<sup>135</sup>.

Podobnie jak Geoffrey Pridham, także Atilla Ágh zauważa co najmniej dwustopniowy proces konsolidacji demokracji: wyróżnia wczesną i późną konsolidację. Pierwsza występuje po fazie tranzycji i polega na dalszym tworzeniu instytucji politycznych o charakterze demokratycznym przy jednoczesnym rozpoczęciu procesu rutynizacji wzorów kultury demokratycznej. Dojrzała konsolidacja skupia się na procesie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego<sup>136</sup>. W innym miejscu dokonuje jeszcze bardziej wielostopniowego podziału konsolidacji i wskazuje na pięć etapów następujących po sobie: demokrację wyborczą, ustanowienie minimum proceduralnego obejmującego prawa polityczne, rozszerzenie minimum, ustabilizowanie demokracji przemysłowej i ustanowienie demokracji maksymalistycznej<sup>137</sup>. Dla Atilli Ágha konsolidacja demokracji jest swoistą rewolucją kulturalną, w której mamy do czynienia z procesem odnowienia i organizacją pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego, pojawieniem się stowarzyszeń społecznych, kulturalnych, zawodowych, gospodarczych i innych, a także zakorzenianiem kultury politycznej związanej z demokratycznymi postawami, zachowaniami i orientacjami obywateli. W porównaniu do tranzycji konsolidacja jest znacznie dłuższym procesem, nie tworzy, lecz rozwija instytucjonalny wzór nowego reżimu<sup>138</sup>.

Leonardo Morlino stwierdza, że konsolidacja demokracji jest okresem instalacji instytucji demokratycznych, w którym pojawia się i rozwija pozytywna postawa społeczna w stosunku do demokracji. W tranzycji nie mamy jeszcze do czynienia ze społeczeństwem obywatelskim, które przyjęło zasady i wartości demokracji, w konsolidacji to zjawisko musi już funkcjonować. Autor uważa, że legitymacja społeczna dla władz demokratycznych jest podstawowym, jeżeli nie jedynym czynnikiem, który w pełni uzasadnia osiągnięcie pełnej konsolidacji reżimu demokratycznego. Zwracając uwagę na występowanie relacji między społeczeństwem i polityką w odniesieniu do konsolidacji demokracji, L. Morlino podkreśla konieczność występowania pozytywnych postaw obywateli cechujących się wsparciem, legitymacją, lojalnością, zaufaniem, wiarygodnością, zaangażowaniem, przywiązaniem, pozytywnym oddziaływaniem, wiernością, a także brakiem negatywnych cech, takich jak niełojalność,

<sup>135</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 249; G. PRIDHAM: *The International Context of Democratic Consolidation...*, s. 168–172.

<sup>136</sup> A. ÁGH: *Globalization and Central European Countries' Democratization...*, s. 99.

<sup>137</sup> A. ÁGH: *The Politics of Central Europe*. London 1998, s. 20. Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 55.

<sup>138</sup> A. ÁGH: *Globalization and Central European Countries' Democratization...*, s. 97–100.

brak legitymacji, alienacja, brak zaufania, brak wiarygodności, rozczarowanie, cynizm<sup>139</sup>.

Andrzej Antoszewski zauważa, że konsolidację demokracji można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, jeżeli potraktujemy konsolidację demokracji jako kierunkowy proces polityczny, napotykamy dwa stanowiska. W pierwszym konsolidacja przyjmuje formę procesu synchronicznego i występuje po innych fazach demokratyzacji, ale jednocześnie sama wewnętrznie dzieli się na fazy. Drugie stanowisko twierdzi, że konsolidacja przyjmuje formę procesu diachronicznego i dokonuje się równolegle na kilku płaszczyznach. Konsolidacja demokracji rozumiana jako proces synchroniczny przyjmuje formę linearnego biegu wydarzeń, które występują w określonej sekwencji. Wolfgang Merkel stwierdza, że konsolidacja demokracji obejmuje ciąg działań zmierzających do ustanowienia nowego ładu konstytucyjnego, stworzenia systemu terytorialnej i funkcjonalnej reprezentacji interesów, zniechęcania aktorów politycznych do sięgania po środki niedemokratyczne i ustanowienia prodemokratycznej kultury politycznej. W znaczeniu diachronicznym konsolidacja demokracji jest procesem, który zachodzi w tzw. reżimach cząstkowych, jak system partyjny, relacje między konstytucyjnymi organami władzy, system reprezentacji interesów<sup>140</sup>.

Drugim punktem postrzegania konsolidacji demokracji jest potraktowanie jej w kategoriach osiągniętego lub możliwego do osiągnięcia wyniku demokratyzacji, dlatego ważne jest określenie jej relacji z instytucjonalizacją, stabilizacją polityczną czy zdolnością systemu politycznego do przetrwania. Andrzej Antoszewski zwraca zatem uwagę na konieczność rozróżnienia rozumienia konsolidacji demokracji jako procesu i efektu<sup>141</sup>.

Konsolidacja demokracji rozumiana jako efekt utożsamiana bywa z występowaniem elementów raczej negatywnych niż pozytywnych, tzn. częściej wskazuje się na brak istnienia pewnych wydarzeń i tendencji niż na ich istnienie. A. Antoszewski podkreśla, że istnieje kilka poglądów dotyczących tego, czym jest efekt konsolidacji demokracji. Jerzy Szczupaczyński uważa, że jest to ostateczne wyeliminowanie praktyk autorytarnych. Richard Gunther, Nikiforos Diamanduros i Hans-Jürgen Puhle wskazują, że jest to usunięcie niebezpieczeństwa nawrotu do autorytaryzmu poprzez stabilizację, instytucjonalizację i rutynizację

<sup>139</sup> L. MORLINO, J.R. MONTERO: *Legitimacy and Democracy in Southern Europe*; [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31032642/MorlinoLeonardo.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1447493056&Signature=3cimGL3XjhjWWmagQyVn18rdohU%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLegitimacy\\_and\\_democracy\\_in\\_Southern\\_Eur.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31032642/MorlinoLeonardo.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1447493056&Signature=3cimGL3XjhjWWmagQyVn18rdohU%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLegitimacy_and_democracy_in_Southern_Eur.pdf). 1991 [dostęp: 14.11.2015].

<sup>140</sup> Referat Wolfganga MERKLA: *The Consolidation of Post-autocratic Regimes: a Multi-level Model* wygłoszony na XVII Kongresie IPSA w Seulu (17–21.08.1997). Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 55–56.

<sup>141</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 54.

istotnych politycznie zachowań indywidualnych i zbiorowych<sup>142</sup>. Należy jednak pamiętać, że konsolidacja demokracji rozumiana w kategoriach efektu nigdy nie znajduje się w takiej fazie, w której nie mogą wystąpić zjawiska powodujące falę odwrotu. Po pierwsze, niepewność co do trwania demokracji nie może zostać w pełni usunięta. Po drugie, kryterium stabilności demokracji odnoszące się do zdolności reżimu do sprostania wyzwaniom ekonomicznym i politycznym ma także wyłącznie pomocniczy charakter, gdyż może być zastosowane tylko w sytuacji pojawienia się poważnego kryzysu. Andrzej Antoszewski zauważa, że konsolidacja demokracji powinna zawierać elementy, które należą zarówno do zbioru tzw. efektów negatywnych, jak i pozytywnych. W pierwszym zbiorze pojawiają się np. brak zorganizowanych prób obalenia demokratycznie wybranych władz, brak obszarów wyjętych spod kontroli wybieralnych instytucji politycznych, brak poparcia dla sił antysystemowych. Andrzej Antoszewski podkreśla, że wyborcy mogą mieć trudności w zweryfikowaniu partii pod kątem ich postaw antydemokratycznych, co więcej – poparcie dla partii, które występują przeciwko niektórym cechom demokracji, nie powinno być lekceważone. Ta propozycja ma charakter minimalistyczny, gdyż stwierdza, że konsolidacja demokracji dokona się wówczas, gdy mamy do czynienia z brakiem określonych zjawisk, a nie z występowaniem pewnych cech. Dotyczy to przede wszystkim stabilności i trwałości. Takie potraktowanie konsolidacji oznacza, że głównym jej kryterium są zachowania elit politycznych, które w dłuższej perspektywie powinny być wspierane przez postawy elektoratu. W drugim zbiorze powinny występować pozytywne zjawiska o charakterze normatywnym i behawioralnym. A. Antoszewski wskazuje na istotność kryterium zdolności do rządzenia, która dotyczy elit władzy. Rząd powinien umiejętnie rozwiązywać problemy społeczne i ekonomiczne w nowych warunkach instytucjonalnych<sup>143</sup>. Dla Guillermo O'Donnella będą to rywalizacyjne wybory i istnienie praw obywatelskich, a dla Richarda Gunthera, Nikiforosa Diamandourosa i Hansa-Jürgena Puhlego alternacja władzy, popieranie reżimu w warunkach kryzysu, skuteczność zapobiegania rebeliom politycznym, stabilność systemu politycznego w warunkach restrukturyzacji systemu partyjnego i absencja partii antysystemowych<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> J. SZCZUPACZYŃSKI: *Elity władzy i demokratyczna konsolidacja*. W: *Trudna sztuka polityki. Szanse, ryzyko, błąd*. Red. T. KLEMENTEWICZ. Elipsa, Warszawa 1996, s. 105; R. GUNTHER, P.N. DIAMANDOUROS, H.J. PUHLE: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995, s. 7. Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 56.

<sup>143</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 60–61.

<sup>144</sup> G. O'DONNELL: *Illusion about Consolidation*. „Journal of Democracy” 1996. Vol. 7, no. 2, s. 37; R. GUNTHER, P.N. DIAMANDOUROS, H.J. PUHLE: *The Politics of Democratic Consolidation...*, s. 12–13. Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 58–59.

Andrzej Antoszewski stwierdza, że konsolidacja demokracji przejawia się zarówno w formowaniu i utrwalaniu wzorców rywalizacji politycznej, jak i w zdobywaniu dla nich możliwie szerokiej akceptacji. Do wzorców zalicza: normy regulujące podział władz, sposób wyłaniania przedstawicieli, zachowania kooperacyjne partii politycznych na arenie wyborczej i parlamentarno-gabinetowej i ochronę praw obywatelskich. Koniec konsolidacji następuje, gdy żadna z relevantnych partii politycznych nie chce zmiany konstytucji w celu zniesienia podziału władzy ani zaprzestania przeprowadzania rywalizacyjnych wyborów, ograniczenia praw obywatelskich i gdy ukształtowane zostaną względnie trwałe strategie rywalizacyjne<sup>145</sup>.

Julio Samuel Valenzuela za wymóg konieczny, ale niewystarczający dla możliwości pojawiania się konsolidacji demokracji, uznaje wolne i uczciwe wybory. Jeżeli ten warunek zostanie zrealizowany, dopiero wówczas powinny się pojawić kolejne zjawiska wypełniające treścią konsolidację demokracji. Zjawiska te przytacza z listy zaproponowanej przez Roberta Dahla (kontrola decyzji wydawanych przez władzę, powszechne prawo wyborcze dla ogółu obywateli, przyznanie biernego prawa wyborczego ogółowi obywateli, wolność wypowiedzi, dostęp do alternatywnych źródeł informacji, wolność i autonomia stowarzyszeń, prawo walki liderów politycznych o społeczne poparcie)<sup>146</sup>. W wyniku rozwoju konsolidacji demokracji następuje umacnianie instytucjonalizacji. W tym kontekście należy podkreślić, że konsolidacja różni się od tranzycji tym, że w tej fazie demokratyzacji istnieją jeszcze instytucje charakterystyczne dla reżimu niedemokratycznego wprowadzone lub utrzymane przez poprzednią elitę władzy, podczas gdy w konsolidacji nowy zestaw instytucji wymusza powstanie nowego układu instytucjonalnego. Warto odnieść się w tym miejscu do Guillermo O'Donnella, który uważa, że konsolidacja demokracji to walka pomiędzy zwolennikami autorytaryzmu i demokracji o zyskanie społecznego poparcia dla zestawu instytucji sprzyjających jednemu z dwóch typów reżimu lub neutralnych<sup>147</sup>. Julio Samuel Valenzuela wskazuje, że konsolidacja trwa, gdy dochodzi do dyskusji nad kształtem instytucjonalnym państwa, a w momencie, kiedy zwycięża opcja instytucji demokratycznych i ich funkcjonowanie nie budzi żadnych sprzeciwów, wówczas konsolidację można uznać za zakończoną<sup>148</sup>.

Na wzrost znaczenia relacji między gospodarką i polityką w trakcie konsolidacji zwraca uwagę Jacek Wasilewski, który próbuje poddać analizie elity

<sup>145</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 58.

<sup>146</sup> R. DAHL: *Demokracja i jej krytycy...*, s. 316–317.

<sup>147</sup> G. O'DONNELL: *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame University Press, Notre Dame 1999, s. 109–129.

<sup>148</sup> J.S. VALENZUELA: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Kellogg Institute Working Paper #150. December 1990; <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf> [dostęp: 12.12.2015].



polityczne. Stwierdza, że członkowie tych elit poszukują kontaktów z przedstawicielami świata biznesu w celu zawarcia korzystnych dla państwa układów. Zadaniem elit jest rozwijanie struktur demokratycznego państwa przy jednoczesnym wspieraniu gospodarki wolnorynkowej. Podejmowane działania zmierzają do stabilizacji wzrostu gospodarczego. Ale problemy gospodarcze nie są jedynymi, z którymi powinna sobie poradzić elita konsolidacji. Poza bieżącymi sprawami musi się zmierzyć z wieloma nierozwiązanymi sprawami z okresu tranzycji: reprivatyzacją, modernizacją, prywatyzacją przemysłu ciężkiego, systemem opieki zdrowotnej, systemem zabezpieczeń społecznych itp. Role członków elit w trakcie konsolidacji demokracji są już stosunkowo dobrze określone. Są oni bardziej pragmatyczni, a tym samym mniej ideologiczni. Utrwała się wzór zawodu polityka, w którym dominującymi cechami są kariera i długotrwałe nastawienie na wykonywanie tej profesji. Politykami zostają młode osoby o określonych uwarunkowaniach, które nie traktują polityki w kategoriach misji, co występowało w tranzycji. Bycie politykiem w ich oczach nie ma charakteru dezawuującego<sup>149</sup>.

Konsolidacja demokracji może napotkać różne przeszkody, do których należą m.in. występowanie antydemokratycznych wartości w programach głównych partii politycznych, funkcjonowanie uzbrojonych sił separatystycznych i terrorystycznych, niepokój społeczny manifestujący się poprzez zbiorowe wystąpienia, etniczne i napięcie rasowe. Nie istnieje cudowne lekarstwo na uleczenie i pozbycie się tych chorób zagrażających życiu demokracji. Jednym z rozwiązań jest wzmacnianie instytucji demokratycznych i spowodowanie, aby miały poparcie społeczne. Adam Przeworski wyróżnia cztery modelowe sytuacje, które prowadzą do upadku reżimu demokratycznego, i jedną, która przyczynia się do konsolidacji demokracji. Po pierwsze, istniejąca struktura konfliktów nie daje się rozwiązać za pomocą funkcjonujących instytucji demokratycznych, co prowadzi do ustanowienia dyktatury. Konflikty mogą mieć charakter religijny, polityczny, etniczny, rasowy lub językowo-kulturalny. Po drugie, pomimo trudnej do rozwiązania struktury konfliktów za pomocą instytucji demokratycznych czołowe siły polityczne zgadzają się na wprowadzenie rozwiązań tymczasowych o charakterze tranzycyjnym. Mają one pomóc demokracji, ale w dłuższym okresie sytuacja kończy się porażką, gdyż kryzys nabiera takich rozmiarów, że elity decydują się na wprowadzenie reżimu niedemokratycznego. Po trzecie, struktura konfliktów występuje na takim poziomie, który umożliwia stosowanie demokratycznych instytucji, ale mimo tego elity władzy postanawiają wprowadzić reżim niedemokratyczny ze względu na prywatne interesy tworzącej się oligarchii. Po czwarte, okazuje się, że demokracja jest trwałym reżimem, a jej instytucje się zakorzeniły. Jednakże polityczne siły prowadzą działania zmierzające do wpro-

---

<sup>149</sup> J. WASILEWSKI: *Three Elites of the Central-East European Democratization...*, s. 135, 137, 140–141.

wadzenia rozwiązań niedemokratycznych, które kończą się sukcesem. Jedyną sytuacją zdolną do utrwalenia demokracji jest ta, gdy struktura konfliktów i ich rozwiązywanie są dopasowane do instytucji demokratycznych. Instytucje mają trwałe, zakorzeniony w społeczeństwie charakter, co rodzi nadzieje na rozwój demokracji<sup>150</sup>.

Rozpatrując konsolidację demokracji, Larry Diamond odnosi ją do trzech wymiarów. W pierwszym, który określa jako najwyższy, dochodzi do wyznaczania wektorów życia publicznego poprzez działania elity politycznej. Do tej grupy autor zalicza czołowych polityków, liderów partii i organizacji społecznych i politycznych, członków rządu, najwyższych urzędników administracji państwowej, wpływowych biznesmenów. Od ich poczynań zależą stabilność demokracji i charakter jej konsolidacji. Cechą charakteryzującą członków elity politycznej jest ich większe znanstwo spraw publicznych i sposobów rozwiązywania problemów społecznych, politycznych i gospodarczych. Mają także możliwość większego wpływu na społeczeństwo niż inne osoby i grupy. Drugi wymiar, zwany pośrednim, skupia osoby należące do partii i innych organizacji i ruchów, które posiadają własne przekonania, poglądy, wzory zachowań. W tym wymiarze istotne staje się propagowanie poglądu w środowisku wyżej wymienionych podmiotów o konieczności przestrzegania praw człowieka, a także nieadekwatności powrotu do niedemokratycznego reżimu. Jeżeli nastąpi rozdzielenie postaw elity politycznej i podmiotów drugiego wymiaru, wówczas proces konsolidacji zostaje osłabiony i pojawia się prawdopodobieństwo regresu demokracji. Trzeci wymiar odnosi się do społeczeństwa masowego. Gdy większość obywateli uznaje demokrację za jedyny możliwy reżim, jej konsolidacja jest osiągnięta. Larry Diamond podaje, że odsetek osób popierających demokrację powinien przyjąć minimalną wartość ok. 70–75%. Poparcie powinno być stałe. Społeczeństwo demokratyczne cechuje się odrzuceniem wszelkich niedemokratycznych postaw, jak przemoc, defraudacja, korupcja czy bezprawie. Wbudowanie mechanizmu samowzmacniającej się demokracji w postawy społeczne ogranicza niedopuszczalne zachowania władzy publicznej. Ten mechanizm opiera się na koordynacji działań władzy i ich monitorowaniu przez demokratyczne instytucje<sup>151</sup>.

Do zadań, które stoją przed konsolidacją demokracji, Larry Diamond zalicza zakorzenianie demokracji, polityczną instytucjonalizację i wykonawstwo reżimu. W przypadku zakorzeniania demokracji chodzi o stworzenie podstaw do rozwoju liberalnej, odpowiedzialnej i reprezentatywnej demokracji, w której istnieje nieograniczony dostęp do stanowisk i struktur składających się na demokratyczny system polityczny. Należy uważać, żeby nie doszło do odwrotnego trendu polegającego na dekonsolidacji, czyli odstępowania aktorów politycznych

<sup>150</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market...*, s. 52–54.

<sup>151</sup> L. DIAMOND: *Developing Democracy...*, s. 66–73.

od reguł demokracji, a także nadużywania przywilejów czy niekonstytucyjnych zachowań. Zauważalny na poziomie społecznym rozpad demokracji może wynikać z płytkiego poziomu instytucjonalizacji demokracji, która nie przekracza wymiaru elektorального, i obserwowanego braku odpowiedzialności osób sprawujących władzę.

Polityczna instytucjonalizacja u L. Diamonda odwołuje się do rutynizacji życia publicznego, które wiąże się z przewidywalnymi zachowaniami opartymi na internalizacji powszechnie uznawanych zasad, wartości i procedur. Instytucjonalizacja polega na wzmacnianiu struktur władzy ustawodawczej, wykonawczej i rozwoju zestawu pozostałych instytucji, które stają się zależne względem siebie. Gdy pojawiają się między nimi konflikty, są one rozwiązywane za pomocą konsensusu. Pozytywna instytucjonalizacja czerpie siłę z edukacji społeczeństwa, rozwoju kapitału społecznego, a także przejrzystych reguł gospodarki wolnorynkowej. Ponadto wspiera ją pozioma i pionowa odpowiedzialność i sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości. Instytucjonalizacja przejawia się w wymiarze dobrze działającego systemu partyjnego, który powinien reprezentować interesy społeczeństwa.

Na poziomie wykonawstwa reżim powinien produkować pozytywne efekty, które umożliwią obywatelom okazywanie poparcia dla demokracji. Im społeczna legitymacja jest głębsza i rozleglejsza, tym mniejsze może być nastawienie reżimu na wytwarzanie wyłącznie pozytywnych efektów. Należy zaznaczyć, że poparcie społeczne dla reżimu prowadzi do jego większej efektywności. Larry Diamond wyznacza dwie podstawowe sfery wywierające istotny wpływ na wykonawstwo reżimu. Są to gospodarka i polityka, których korelacja stanowi jedną z istotnych przesłanek dla rozwoju demokracji. Do pozytywnych efektów gospodarczych, które mogą wpływać na poparcie reżimu demokratycznego, autor zalicza wzrost gospodarczy państwa, dystrybutywny charakter gospodarki, ograniczenie ostrych nierówności społecznych poprzez wzrost dochodów społeczeństwa, zmniejszenie poziomu biedy oraz niską inflację i jej kontrolę. W społeczeństwie nie powinny występować postawy klientelistyczne, korupcja, koncentracja ogromnych własności w rękach wąskiej elity czy etatyzm. W sferze politycznej obywatele oczekują od systemu wolności, odpowiedzialności rządzących, możliwości deliberacji i przestrzegania prawa. Istnienie substancjonalnej demokracji wzmacnia liberalne postawy społeczne, które z kolei polepszają wykonawstwo reżimu. Z drugiej strony obywatele chcą rutynizacji, przewidywalności i porządku, co może prowadzić do napięcia, gdyż utrzymanie takiego stanu rzeczy wymaga od państwa użycia przemocy. Im demokracje są młodsze, mniej skonsolidowane, tym bardziej niebezpieczne dla nich jest używanie przemocy<sup>152</sup>.

Ze względu na charakter konsolidacji demokracji możemy stwierdzić, że do podstawowych jej zadań będzie zatem należała stabilizacja reguł demokratycz-

---

<sup>152</sup> Ibidem, s. 73–116.

nego życia publicznego. Powinniśmy przez to rozumieć nie tylko przestrzeganie zasad i procedur warunkujących normatywne i instytucjonalne funkcjonowanie reżimu demokratycznego w systemie politycznym, ale także ich akceptację i internalizację przez elity polityczne oraz obywateli. W zbiorze elementów, które odnoszą się do warstwy normatywno-instytucjonalnej, będą występować następujące determinanty: uznanie przez szerokie siły społeczno-polityczne konstytucji za najważniejszy regulamin życia publicznego, stworzenie i realizowanie modelu relacji między organami władzy w oparciu o zasadę podziału, pojawienie się pluralistycznego systemu partyjnego reprezentującego interesy różnych grup społecznych, a także istnienie systemu wyborczego zapewniającego reprezentację parlamentarną interesów ważnych grup społecznych. w wymiarze społecznym konsolidacja demokracji powinna się natomiast cechować dojrzałością postaw prodemokratycznych wśród obywateli.

### 2.3. Zatrzymane nieskonsolidowane demokracje

Konsolidacja nie zawsze prowadzi do pojawienia się pełnych form demokracji. Wiele z państw, które rozpoczęły demokratyzację, albo całkowicie zawróciło z tej drogi, albo stanęło w jej połowie i nie zamierzają dalej jej kontynuować. Robert Dahl wyróżnia dwie pośrednie sytuacje, w których państwa bezskutecznie próbują osiągnąć pełną formę demokracji, czyli poliarchię. Są to hegemonie włączające i rywalizacyjne oligarchie. W pierwszych istnieje niski poziom rywalizacji politycznej przy stosunkowo wysokim zakresie partycypacji. W drugich rywalizacja jest wysoka, ale niska jest partycypacja<sup>153</sup>. Semidemokracje natomiast, nazywane również demokracjami wyborczymi, są według Andreeasa Schedlera państwami, które mieszczą się pomiędzy dojrzałymi poliarchiami a tymi z reżimem autorytarnym. Mają cechy przejrzystego, wyborczego i inkluzywnego systemu politycznego, ale brakuje im cech liberalnej demokracji, gdyż przede wszystkim nie przestrzegają praw człowieka i obywatela. A. Schedler zauważa, że w drodze pomiędzy autorytaryzmem a idealną formą demokracji, którą nazywa poliarchią, państwa przechodzą przez formę demokracji wyborczej (semidemokracji) i demokracji liberalnej. Odwołuje się w ten sposób do klasyfikacji zaproponowanej przez Davida Colliera i Stevena Levitsky'ego. Autorzy ci zauważają, że osiągnięcie demokracji wyborczej czy nawet liberalnej nie gwarantuje państwu jej konsolidacji, gdyż w obu przypadkach może nastąpić regres do autorytaryzmu. Są to jednak dobre punkty wyjścia do osiągnięcia poliarchii. Oczywiście może nastąpić zatrzymanie rozwoju na formie pośredniej,

---

<sup>153</sup> R. DAHL: *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven 1971, s. 7. Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań...*, s. 60–61.

tnz. na demokracji wyborczej lub liberalnej, co wynika z niechęci państw do dalszego rozwoju demokracji<sup>154</sup>.

Na problem pozostawania demokracji na poziomie wyborczym zwraca uwagę Larry Diamond. Odwołując się do ustaleń Terry Karl, stwierdza, że państwa popełniają błąd elektoralizmu (ang. *fallacy of electoralism*), który odnosi się do zjawiska uznającego, że wybory są jedyną cechą nowego reżimu i ich pojawienie się traktowane jest jako wystarczający warunek uznania, iż dany system polityczny jest demokratyczny. Także Juan J. Linz i Alfred Stepan zauważają możliwość pojawienia się błędu elektoralizmu w państwach, które nie są w stanie w pełni wydstać się reżimu niedemokratycznego i pozostawiają wiele jego cech w tworzonym reżimie demokratycznym. Właściwie poza wyborami niewiele mechanizmów demokratycznych włączają do swojego nowego systemu politycznego<sup>155</sup>. Demokracje wyborcze charakteryzują się tym, że z wyborów wyłaniają się organy władzy ustawodawczej, istnieje pluralistyczny system partyjny, ale pewne ośrodki władzy mają zagwarantowane większe przywileje od innych, np. wojskowi, elity biznesu. Te podmioty są pozbawione horyzontalnej odpowiedzialności. Poza demokracjami wyborczymi pojawiają się państwa, w których po wyborach politycznych uniemożliwia się kontestację poczynań władzy. Larry Diamond sytuuje takie demokracje poniżej demokracji wyborczych, a nawet wyrzuca je poza zbiór demokracji i nazywa pseudodemokracjami. Charakteryzują się występowaniem partii hegemonistycznej, wysokim personalizmem i niskim instytucjonalizmem obserwowanym na poziomie władzy<sup>156</sup>.

W 1992 roku Guillermo O'Donnell opisał i poddał analizie nowy typ demokracji, który stanowił odstępstwo od współcześnie znanego nam wariantu liberalnej demokracji przedstawicielskiej. Nazwał go demokracją delegacyjną (ang. *delegative democracy*). Demokracje delegacyjne nie są przedstawicielskie i nie dążą do przyjęcia pełnego zestawu cech demokracji pośrednich. Larry Diamond także poświęcił uwagę temu typowi demokracji, który pojawia się podczas głębokiego kryzysu społecznego i ekonomicznego. Może przyjąć trwałą formę, ale może również nastąpić regres do reżimu niedemokratycznego. Demokracja delegacyjna występuje, gdy pojawia się zjawisko niskiej instytucjonalizacji oraz powierzchownego występowania demokracji substancjonalnej. Nie osiąga ona postępu w tworzeniu instytucji, a władze nie są w stanie efektywnie poradzić sobie z kryzysem.

W demokracjach delegacyjnych następuje konsolidacja władzy prezydenckiej, gdyż personalizm staje się istotnym czynnikiem wpływającym na uzyska-

<sup>154</sup> D. COLLIER, S. LEVITSKY: "Democracy with Adjectives": *Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association. Chicago 1995. Cyt. za: A. SCHEDLER: *What is Democratic Consolidation...*, s. 93–94.

<sup>155</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 3–7.

<sup>156</sup> L. DIAMOND: *Developing Democracy...*, s. 8–10, 15–17.

nie poparcia społecznego. Od obywateli oczekuje się dokonania wyboru prezydenta niezależnie od ich poglądów politycznych czy przynależności partyjnej. Po wyborach obywatele mają stać się bierną, ale popierającą prezydenta widownią. Prezydent staje się uosobieniem narodu, strażnikiem porządku, dlatego oczekuje się od niego ojcowskiej troski. W wyborach partia dominująca na scenie politycznej nominuje kandydata na prezydenta, ale po jego elekcji następuje rozluźnienie więzi prezydenta z obozem, który go popierał. Jest to wynik silnego poparcia społecznego uzyskanego w wyborach. Rodzi to zjawisko osłabienia systemu partyjnego, legislacyjnego, a nawet sądowiczego przy jednoczesnym poczuciu pozornego komfortu niepodlegania przez prezydenta przed instytucjami politycznymi w kontekście jego odpowiedzialności. Brak horyzontalnej odpowiedzialności pomiędzy prezydentem, rządem i ciałem ustawodawczym wynika z faktu istnienia powszechnego poparcia społecznego, jakim cieszył się prezydent w trakcie elekcji. Ale demokracje delegacyjne charakteryzują się gwałtownymi skokami popularności prezydenta. Pogłębia się jego polityczna izolacja. Nie może on uzyskać większości poparcia w parlamencie dla swoich projektów. Dzieje się tak, gdyż funkcjonują tam partie, w tym ta, która nominowała kandydata na prezydenta. Takie demokracje mają formalną, konstytucyjną strukturę, ale w sferze empirycznej trudno jest potwierdzić standardy liberalnej demokracji. Elektorat cechuje się występującymi w nim postawami klientelistycznymi, gdyż istniejące partie nie reprezentują społecznych interesów grupowych. Stąd bierze się nazwa tak rozumianej demokracji, w której obywatele delegują, a nawet przerzucają swoje poparcie na tych, którzy w danym momencie zaprezentują bardziej populistyczny program<sup>157</sup>.

Larry Diamond zauważa, że nie tylko zatrzymanie rozwoju procedur i wartości prowadzi do pojawienia się demokracji nieskonsolidowanej, ale także niekontrolowany rozwój pewnych jej cech kosztem innych. Deformację taką może spowodować przejęcie kontroli przez liderów partii politycznych w sytuacji, gdy partie te odłączają się od społecznego poparcia i zaczynają funkcjonować jako samoistne instytucje państwowe. Pojawia się ekstremalna dominacja partii politycznych w życiu publicznym, która je monopolizuje. Autor nazywa takie zjawisko partidokracją lub partyarchią (ang. *partidocracia*, *partyarchia*). Do cech tego hybrydowego reżimu L. Diamond zalicza słaby i sfragmentaryzowany system partyjny, chwiejne postawy elektoratu, wysoką popularność populizmu w programach partii<sup>158</sup>.

Pośrednią formą pomiędzy reżimem niedemokratycznym a demokracją, jaką może przyjąć państwo, jest stan, gdy autorytarne elity władzy narzucają i odgórnie inicjują zmiany, które mają zapewnić im pozostanie w nowym, prze-

<sup>157</sup> L. DIAMOND: *Developing Democracy...*, s. 34–42; G. O'DONNELL: *Delegative Democracy?* Kellogg Institute #172. March 1992; <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf> [dostęp: 23.11.2015].

<sup>158</sup> L. DIAMOND: *Developing Democracy...*, s. 96–97.

kształcającym się systemie. To zjawisko może, ale nie musi stanowić początek procesu demokratyzacji. W literaturze taką niepełną demokracją nazywa się opiekuńczą (ang. *tutelary democracy*). Pojawia się ona pod wpływem decyzji elity władzy w państwie autorytarnym, która otwiera system na indywidualne i grupowe zaangażowanie w rozwiązywaniu problemów publicznych. Celem jest zmniejszenie napięć społecznych przy jednoczesnym odsunięciu widma wyborów alternujących władzę i pojawienia się odpowiedzialności rządzących przed obywatelami. Dochodzi do liberalizacji autorytaryzmu, ale nie następuje po nim dalsza demokratyzacja. Philippe C. Schmitter nazywa to zjawisko dictablandą. Poza nim może pojawić się inna forma, zwana democradurą, która podobnie jak dictablanda stanowi wynik interakcji między liberalizacją a demokratyzacją. Democradura oznacza ograniczoną demokrację. Występuje w reżimach poddawanych procesom demokratyzacji, ale przy jednoczesnym braku występowania cech liberalizacji. To znaczy, że mamy do czynienia z wolnymi wyborami, ale ogólne warunki umożliwiają sukces jedynie partii rządzącej, ogranicza się dostęp innych grup i partii, które mogą zagrozić partii dominującej<sup>159</sup>.

Współcześnie przyjmuje się określać państwa, w których mamy do czynienia z funkcjonowaniem reżimu odległego od demokracji liberalnej, mianem demokracji illiberalnych. Kraje te, podobnie jak demokracje wyborcze, posiadają podstawową cechę proceduralnej demokracji, czyli wybory, ale poza nimi występują przede wszystkim negatywne zjawiska deformujące wartości i zasady demokracji liberalnej. Władza ulega uzurpacji, która według Fareeda Zakarii przejawia się w zdominowaniu centralnego ośrodka władzy, jak również władzy regionalnej i lokalnej, przez zwycięzców wyborów, którzy nie szanują zasad demokratycznych<sup>160</sup>. W związku z tym mamy do czynienia z przewagą egzekutywy nad legislatywą, nie występuje transparentność działań władzy, dochodzi do łamania praw człowieka. Ograniczenie praw obywatelskich tłumaczy się koniecznością wynikającą z wymagowanego przez władzę zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Prowadzi to do masowych aresztowań, ferowania wyroków skazujących na więzienie osób kontestujących politykę państwa. Co więcej, powszechne stają się tortury, szykany, morderstwa i zaginięcia osób. Skala tych nadużyć prowadzi do sytuacji, w której demokracja zostaje zawieszona. Wybory pozostają w takim systemie jedynym narzędziem demokracji, ale przestają odgrywać rolę mechanizmu alternującego władzę. Sądownictwo jest ograniczone, władze nie podlegają jego wyrokom, obywatele nie mogą liczyć na uczciwe procesy. Następuje utrata zaufania obywateli do instytucji państwa. Wzrasta liczba biednych kosztem

<sup>159</sup> G. O'DONNELL, P.C. SCHMITTER: *Transition from Authoritarian Rule...*, s. 9–14; P.C. SCHMITTER: *Demokracja – zagrożenia i problemy*. W: *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*. Przeł. P. RYMARCZYK. Aletheia, Warszawa 2005, s. 16–17.

<sup>160</sup> F. ZAKARIA: *The Rise of Illiberal Democracy*. „Foreign Affairs” 1997. Vol. 76, no. 6, s. 30–31.

klasy średniej. W takim systemie bezpiecznie czują się wyłącznie osoby uprzywilejowane. Elita władzy nie ponosi odpowiedzialności. Znacząco spada zakres zaangażowania i możliwości partycypacji obywateli w życiu publicznym.

Larry Diamond wylicza następujące cechy demokracji illiberalnej: 1) rozprzestrzenianie się przemocy, a nawet terroru stosowanego przez ośrodek władzy wojskowej; 2) pojawienie się zjawiska masowych przestępstw politycznych, których sprawcami są aktorzy polityczni, a także innych dokonywanych przez obywateli; 3) wzrost postaw korupcyjnych; 4) uczestnictwo członków elity politycznej w nielegalnych procederach, jak handel narkotykami, korzystanie z prostytucji, wspieranie terroryzmu; 5) proceduralny rodzaj relacji między osobami sprawującymi władzę ustępuje miejsca relacjom o charakterze mafijnym<sup>161</sup>.

Jak zauważa Fareed Zakaria, demokracja illiberalna może powrócić na drogę liberalnej demokracji albo wręcz przeciwnie – przyjąć formę pełnego autorytaryzmu. Przykłady państw azjatyckich i afrykańskich pokazują, że demokracja illiberalna ugruntowała w wielu z nich swoje podstawy, opierając się na wolnych wyborach, w których wygrywają siły nacjonalistyczne i faszystowskie ograniczające prawa obywateli oraz podporządkowujące organy władzy dominującej egzekutywie<sup>162</sup>.

Reasumując kwestie poddawane analizie w niniejszym rozdziale, należy wskazać, że demokratyzacja jest procesem zmiany politycznej prowadzącym od reżimu niedemokratycznego do demokracji. Ma wielowymiarowy charakter, co wiąże się z występowaniem płaszczyzny instytucjonalnej oraz behawioralno-kulturowej. Poza tym ma charakter wieloetapowy, związany z przechodzeniem przez fazy erozji reżimu niedemokratycznego, tranzycji i konsolidacji demokracji. Dodajmy, że proces demokratyzacji może, ale nie musi być poprzedzony przez liberalizację reżimu niedemokratycznego. Każda faza cechuje się określonym zestawem celów, które powinny być zrealizowane, aby uznać dany system polityczny za demokratyczny. W erozji następuje destabilizacja reżimu poprzedzającego demokrację, w trakcie której elity polityczne oddają władzę nowym podmiotom politycznym. Istotną rolę będzie odgrywał także czynnik zewnętrzny jako element wspierający decyzję o przejściu do reżimu demokratycznego, a także historyczny – określający warunki wstępne procesu demokratyzacji. W tranzycji następuje wprowadzenie do systemu politycznego nowego, demokratycznego wzoru instytucjonalnego. Ze względu na krótki czas tranzycji zmiany, które w niej zachodzą, mają wyłącznie wymiar instytucjonalny. W tranzycji dochodzi także do konieczności określenia stosunku do struktury państwa i narodu, zapewnienia obywatelom reprezentacji politycznej w postaci partii politycznych oraz do rozliczenia przeszłości niedemokratycznej lub zaniechania tego procesu.

<sup>161</sup> Ibidem, s. 42–56.

<sup>162</sup> F. ZAKARIA: *The Rise...*, s. 27.



Następuje również kontynuacja wpływu czynnika zewnętrznego. Konsolidacja demokracji obejmuje wymiar instytucjonalny, który podlega przekształceniem ze względu na pojawiające się warunki obiektywne i subiektywne, ale i behawioralny związany z socjalizacją demokratycznych zasad i wartości przez elity polityczne i społeczeństwo. Podstawowym zadaniem konsolidacji demokracji jest stabilizacja reguł demokratycznego życia publicznego.

## Rozdział 3

# Determinanty procesu demokratyzacji Założenia metodologiczno-teoretyczne

Skomplikowany i wielopłaszczyznowy charakter procesu demokratyzacji stawia pytanie o możliwość wyodrębnienia zestawu zmiennych wpływających na określenie tegoż procesu. Czy możemy powiedzieć, że po spełnieniu określonych warunków, a także po pojawieniu się odpowiednich rezultatów, mamy do czynienia z dojrzałą formą demokracji, która uzyskała odpowiedni poziom konsolidacji? W przezwyciężeniu tej trudności może nam pomóc próba przyjrzenia się demokratyzacji poprzez pryzmat jakościowych oraz ilościowych czynników analizy tegoż problemu. Podejście ilościowe jest narzędziem badawczym stosowanym w celu analizy poziomu rozwoju demokracji w danym państwie, a także ukazania specyfiki demokratyzacji oraz odniesienia jej wyników do innych państw dzięki zastosowaniu metod matematycznych i komparatystyki. Analiza jakościowa, bliższa deskryptywnemu wyjaśnianiu zjawisk, towarzyszy głębszym rozważaniom nad fenomenem demokratyzacji, bada jej charakter i wyjaśnia specyfikę procesu w danym państwie. W poniższym rozdziale skupimy się na określeniu podstawowych elementów, które wyznaczają i charakteryzują proces demokratyzacji w ujęciu analizy jakościowej, a następnie wskażemy możliwości analizy tego zjawiska poprzez wskaźniki ilościowe wraz z ich eksplanacją.

Rozważania rozpoczniemy od omówienia dwóch globalnych zmiennych wpływających na demokratyzację w różnych jej fazach, do których należy zaliczyć: 1) warunki określające wstępną fazę demokratyzacji, czyli doświadczenia wynikające z poprzedniego reżimu oraz wpływ otoczenia na rozpoczęcie i kontynuację demokratyzacji; 2) przyjmowany wzór instytucjonalny, na który składają się konstytucja, model relacji pomiędzy organami władzy, wybory i system wyborczy oraz pluralistyczny system partyjny. Analiza pierwszej i drugiej zmiennej powinna wykraczać poza normatywny wymiar, dlatego w czwartym, piątym i szóstym rozdziale niniejszej pracy, które mają charakter empiryczny, badanie wskazanego obszaru będzie związane z podejściem neoinstytucjonalnym. Na końcu odwołamy się do teoretyczno-metodologicznych założeń wybranych ośrodków zajmujących się badaniem jakości demokratyzacji.

### 3.1. Czynniki wpływające na rozpoczęcie procesu demokratyzacji i jego początkowy rozwój

#### 3.1.1. Doświadczenia przeszłości

Możemy zauważyć, że istnieje korelacja pomiędzy dziedzictwem przeszłości a tym, co przynosi ze sobą proces demokratyzacji. Zależność owa nie ma charakteru warunkującego w tym znaczeniu, że określone zjawiska z przeszłości nie wyznaczają jedynej możliwej drogi rozwoju demokracji. To znaczy, że przeszłość nie wpływa w jednokierunkowy sposób na przyszłość, gdyż towarzyszą jej także inne zjawiska kształtujące demokrację, które ją wzbogacają lub zubażają. Pod pojęciem przeszłości w kontekście zmiany politycznej będziemy rozumieć zarówno zestaw statycznych cech, jak i dynamiczny proces. W pierwszym przypadku przeszłość będzie tradycją opierającą się na poglądach, przekonaniach, postawach, wartościach, zasadach, regułach, normach. W drugim przeszłość, przyjmując charakter procesu, będzie odnosić się do przekazywania zestawu określonych cech z jednego pokolenia na drugie<sup>1</sup>.

Kontekst dziedzictwa przeszłości nie tyle wiąże się z postulatem ustalenia obiektywnych wzorców historycznych, które wpływają na demokratyzację, ile raczej odnosi się do zrozumienia, że postrzeganie historii może być różnorodne. Z tego punktu widzenia istotne jest jednak zachowanie pewnego zakresu dotyczącego wspólnego poglądu na przeszłość, dawne wartości, pamięć historyczną, które sprzyjają konsolidacji tożsamości społecznej w państwie. Takie zjawisko pozytywnie wpływa na postrzeganie samych siebie przez obywateli jako członków narodu, a także dodaje pewności co do słuszności wyboru procesu demokratyzacji. Pozytywna relacja pomiędzy tożsamością a nowym reżimem stanowi ważny instrument demokratyzacji.

Przeszłość jest ważna, gdyż niezależnie od tego, czy jej elementy przedostają się do nowego reżimu w sposób zaplanowany i świadomy, czy też przypadkowy, mają potem wpływ na instytucjonalizację rozwiązań demokratycznych. Robert Putnam nazywa to zjawisko zależnością od szlaku (ang. *path dependency*), które wskazuje, że podczas wyboru wzoru instytucjonalnego ogranicza nas pewien zakres istniejących możliwości, co warunkowane jest właśnie przeszłością<sup>2</sup>. Do zjawiska zależności od szlaku odwołuje się także Grzegorz Ekiert, stwierdzając, że pozwala ono określić możliwość sukcesów i porażek poszczególnych państw w procesie demokratyzacji. Dziedzictwo przeszłości określa warunki wstępne

---

<sup>1</sup> J. SZYMANEK: *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*. Elipsa, Warszawa 2006, s. 21.

<sup>2</sup> R. PUTNAM: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Przeł. J. SZACKI. Znak, Kraków-Warszawa 1995, s. 20.

demokratyzacji, mieszczą się w nim: przeszłe doświadczenia kryzysów politycznych, próby reform gospodarczych, liberalizacje polityczne, poziom pragmatyzmu dawnych elit, pojawienie się opozycji antysystemowej, otwarcie na współpracę z innymi państwami<sup>3</sup>.

Zmiana systemu politycznego stymuluje kolektywną pamięć o symbolach, instytucjach, przywódcach i organizacjach poprzedniego reżimu. W wyniku tej stymulacji tworzy się nowy obraz przeszłości jako porównanie obecnej sytuacji do minionej. Dziedzictwo przeszłości wiąże się z oceną doświadczeń historycznych, ale często występuje zjawisko niejednoznacznej oceny historycznych instytucji politycznych, społecznych, ekonomicznych i kulturowych. Nowi aktorzy polityczni usilnie ingerują w kształtowanie pamięci o przeszłości i próbują uzyskać poparcie dla demokracji na podstawie jej porównania z niewydolnością poprzedniego niedemokratycznego reżimu. Pojawia się zjawisko subiektywnej oceny.

Arturo i Julio Samuel Valenzuela przywołują pojęcie odwróconej legitymizacji. Początkowo odnosili je tylko do przypadku chilijskiego, w którym rządy wojskowych próbowały podkreślić swoją wartość poprzez dewaluację poprzedniej władzy i demokracji<sup>4</sup>. Później J.S. Valenzuela, ale i inni, jak Juan J. Linz, Alfred Stepan, Guillermo O'Donnell, rozumieli odwrotną legitymizację jako sytuację, w której nowy demokratyczny rząd próbuje uzyskać przychyłość obywateli poprzez ukazanie słabości i błędów poprzedniej władzy, przy czym często dokonuje tego poprzez wyolbrzymienie lub fałszowanie prawdziwych wydarzeń z przeszłości. Geoffrey Pridham wskazuje, że odwrotna legitymizacja sugeruje, że obiektywna ocena faktów przeszłości jest niepotrzebna, a legitymizacja nowego reżimu może być dokonana na gruncie dyskredytacji poprzednich dokonań, a nawet wprowadzenia do obiegu konfabulacji i nieprawdziwych mitów i legend. Wyjaśnieniem takiego postępowania jest obawa młodych elit przed rewersem demokracji i nostalgią za dawnymi czasami<sup>5</sup>. Możemy dodać, że w odwrotnej legitymizacji proces demokratyzacji osadzony jest w kontekście zwiększania wiedzy o negatywnych doświadczeniach poprzedniego reżimu. Celem postępowania nowych władz jest stworzenie takiej sytuacji, w której obywatele nie będą dążyć do odrzucenia demokracji. Niestety odwrotna legitymizacja przyczynia się do tego, wykorzystując strach i obawę przed powrotem poprzedniego reżimu, a nie wspierając pozytywny odbiór wartości demokratycznych. W takim ujęciu

<sup>3</sup> G. EKIERT: *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*. W: *Demokracja w Europie Środkowej*. Red. J. MIKŁASZEWSKA. Instytut Studiów Strategicznych Fundacji MCRD, Kraków 2001, s. 13–14.

<sup>4</sup> J.S. VALENZUELA: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Kellogg Institute Working Paper #150. December 1990; <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf> [dostęp: 12.12.2015].

<sup>5</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*. Continuum, New York 2000, s. 47–48.

demokratyzacja jawi się jako proces kontynuacji, a nie zmiany reżimu, co wynika z ciągłego utrzymywania wspomnień, odwoływania się i porównań do poprzedniego reżimu. W tym świetle trudna do obrony jest teza o nieskazitelności i uczciwości działania nowych aktorów politycznych. Wyłania się obraz ich strategicznego, taktycznego postępowania skierowanego nie tylko w stronę utrwalaenia demokracji, ale i uzyskania własnych korzyści. Jak jednak wskazują J.J. Linz, A. Stepan czy G. Pridham, dewaluacja i całkowite odrzucenie poprzedniego reżimu nie są konieczne dla pozytywnych efektów tranzycji i konsolidacji. Nie ma to potwierdzenia empirycznego, a mimo to nowi aktorzy polityczni demonizują przeszłość, przesadzają w negatywnej ocenie dawnych dokonań<sup>6</sup>. Wydaje się jednak, że skuteczniejszym narzędziem konsolidacji demokracji wykorzystywanym przez nowych aktorów jest nie tyle ukazywanie swojej siły poprzez całkowitą dewaluację przeszłości, ile pozytywne działanie i unikanie patologicznych postaw, jak korupcja czy manipulacje. Niestety rezultaty takich pozytywnych postaw są trudniejsze do zauważenia przez obywateli niż spektakularne przeciwstawienie demokracji poprzedniemu reżimowi<sup>7</sup>.

Powyżej wskazano, że negatywny aspekt dziedzictwa przeszłości wiąże się z celowym wykorzystywaniem tej sfery przez nowe elity władzy po to, żeby wzmocnić legitymację swoich działań. Jednakże negatywnie postrzegane dziedzictwo przeszłości może pojawić się także w kontekście obiektywnym wtedy, gdy dawne instytucje z racji swojego istnienia opóźniają pojawienie się nowego systemu. Dzieje się to w ten sposób, że zgłaszane koncepcje reform są przyjmowane jedynie we fragmentarycznych wariantach. Dawne rozwiązania instytucjonalne stanowią balast, który Witold Morawski nazywa błędnym kołem. W rozdziale 2.2.2 odnieśliśmy tę koncepcję do sytuacji negatywnego sprzężenia zwrotnego podsystemów, do której dochodzi w fazie erozji reżimu. Teraz przyjrzyjmy się wpływowi dziedzictwa przeszłości na rodzący się nowy reżim. W erodującym reżimie niedemokratycznym elity władzy mogą podjąć próbę zmian i przeprowadzają reformy w dobrej wierze. Następuje sekwencja prób i błędów, a także stanów braku równowagi, które są konsekwencją wcześniejszych sytuacji. Gdy ostatecznie naprawianie reżimu nie odnosi skutku, następuje przejście do nowego reżimu. Ale wówczas daje o sobie znać dziedzictwo przeszłości. Wpływ ma charakter negatywny i wiąże się z zemstą poprzedniego reżimu w postaci funkcjonowania rozbudowanego systemu instytucji, do których przyzwyczajeni są zarówno obywatele, jak i poprzednie elity władzy. Zemsta jest tym bardziej dotkliwa, im większy zakres socjalnego bezpieczeństwa był gwarantowany przez poprzedni system. Edmund Mokrzycki nazywa to zjawisko zemstą utopii, która

<sup>6</sup> Ibidem, s. 47; J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1996, s. 143–147.

<sup>7</sup> J.J. LINZ: *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1978, s. 22.

utrudnia rozwój aktywnego społeczeństwa obywatelskiego i mentalności opartej na wartościach demokracji liberalnej<sup>8</sup>.

Także Tadeusz Mołdawa wskazuje, że niedemokratyczne, zideologizowane, monopartyjne systemy polityczne pozostawiają po sobie negatywne konsekwencje, do których zalicza: sfragmentaryzowane podstawy rodzącego się systemu partyjnego z niskim poziomem artykulacji i reprezentacji interesów grup społecznych, niezdolność elit politycznych do przyjęcia koncyliacyjnych metod rozwiązywania konfliktów politycznych, brak zaufania obywateli do władzy, a także instytucji państwa, partii politycznych, wysoki poziom podatności społeczeństwa na masowe wystąpienia, brak zainteresowania udziałem w życiu publicznym. T. Mołdawa pisze, że negatywne zjawiska z przeszłości wpływają na rozrost poziomu instytucjonalizacji kosztem zakorzeniania się społecznych postaw akceptujących demokratyzację<sup>9</sup>.

Poza rozpatrywaniem dziedzictwa przeszłości w ujęciu negatywnego wpływu może pojawić się także pozytywne rozumienie tego problemu, na co zwracają uwagę J.J. Linz i A. Stepan, używając pojęcia *pożyteczne dziedzictwo przeszłości* (ang. *usable democratic legacy*). W to zjawisko może wpisywać się doświadczenie wynikające z wcześniejszego funkcjonowania demokracji, która pojawiła się przed reżimem niedemokratycznym. Mimo że demokracja upadła, sam fakt jej pojawienia się w przeszłości może pozytywnie wpływać na kolejną próbę jej ustanowienia. Pierwsza demokratyzacja rodzi poczucie pewności i adekwatności takiego właśnie rozwiązania systemowego wśród nowych elit politycznych, a także utrudnia regres demokracji. Należy być jednak świadomym, że pierwszą demokratyzację i jej postrzeganie zdeformowały naleciałości reżimu niedemokratycznego. Co ciekawe, zdarza się, że pewne instytucje pierwszej demokratyzacji pozostają w reżimie niedemokratycznym, a potem stanowią element podstawy nowego reżimu demokratycznego. Zmiana dziedzictwa przeszłości odgrywa większą rolę w tranzycji, a potem w miarę rozwoju konsolidacji demokracji maleje jej znaczenie<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> E. MOKRZYCKI: *Revenge of the Utopia*. In: *Envisioning Eastern Europe. Postcommunist Cultural Studies*. Eds. M.D. KENNEDY, A. ARBOR. University of Michigan Press, Michigan 1994. Cyt. za: W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 19–20, 38. Należy zwrócić uwagę, że zarówno Witold Morawski, jak i Edmund Mokrzycki, przytaczając zjawisko zemsty poprzedniego reżimu w kontekście zemsty utopii, odwołują się do ustroju socjalistycznego, którego ideologiczna treść odnosiła się do paternalizmu i związanych z nim pomocą społeczną, ograniczaniem nierówności ekonomicznych, bezpieczeństwem pracy, miękką polityką wobec osób niezdolnych do przetrwania w rywalizacyjnym systemie rynkowym. Zemsta ta polega na porównaniu warunków gwarantowanych przez socjalizm z tymi, które przynosi liberalizm.

<sup>9</sup> T. MOŁDAWA: *The Problems of the Transformation of the Political System in Poland*. W: *Reform and Transformation in Eastern Europe*. Red. W. ŁUKOWSKI, K.A. WOJTASZCZYK. Elipsa, Warszawa 1996, s. 42–43.

<sup>10</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 42–46.

Na istotność dziedzictwa przeszłości wpływającego na kształt reżimu demokratycznego wskazuje Samuel P. Huntington. Zaznacza, że państwo powinno najpierw rozwiązać problemy wiążące się z przeszłością, aby mogło uzyskać potrzebny stopień legitymizacji konieczny do konsolidacji demokracji. Jednocześnie nieumiejętność rozwiązania problemów stojących przed państwem może oznaczać koniec demokracji, to zakończenie wynika bowiem z tendencji do powstawania rozczarowania nową sytuacją. Demokracja uważana jest często w początkowej fazie procesu demokratyzacji za sprawę etyczną wspieraną przez duży społeczny entuzjazm, wręcz euforię. Pojawiająca się walka zarówno pomiędzy dawnymi i nowymi elitami, ale także w łonie tych drugich, jest jednak postrzegana przez społeczeństwo jako amoralna i małostkowa. W tym kontekście rodzą się frustracja, obojętność i rozczarowanie, co może prowadzić do „tęsknoty za autorytaryzmem”. Według S.P. Huntingtona tęsknota za niedemokratycznym reżimem występuje w tych państwach, w których reżimy polityczne nie były zbyt srogie, systemy cechowały się kompetencją i były podatne na reformy liberalizacji, nie występowało zjawisko korupcji<sup>11</sup>.

Utrzymywanie w kolektywnej świadomości symboli, sposobu funkcjonowania instytucji, wspomnień o postaciach związanych z poprzednim reżimem jest źródłem podziałów socjopolitycznych. W najgorszym wypadku prowadzi to do konfliktu politycznego i społecznego, który może wpłynąć na chaos w państwie. A przecież tego chcą uniknąć nowe władze. Istnieje realna obawa, że niepokoje społeczne i masowe demonstracje zdestabilizują rodzący się system polityczny. Dlatego istotne staje się zmniejszanie negatywnego wymiaru postrzegania przeszłości poprzez poddawanie go społecznej i politycznej debacie. Poddanie dziedzictwa przeszłości pod publiczną debatę jest warunkiem poprawnego przebiegu procesu demokratyzacji. Zatrzymanie się elit w miejscu, w którym rozkręca się spirala obsesji historią, niewątpliwie utrudnia rozwój procesu demokratyzacji, nie wspominając o zjawisku unikania rozmów na temat przeszłości. Nadmierna pamięć, ale również jej niedostatek są tak samo niekorzystne dla procesu demokratyzacji.

W trakcie empirycznej analizy determinanty historycznej procesu demokratyzacji w Republice Czeskiej i na Węgrzech powinniśmy uwzględnić cztery istotne aspekty. Zaliczymy do nich: wcześniejsze posiadanie własnych struktur państwowych, ukształtowanie tożsamości narodowej, doświadczenia z parlamentaryzmem jako formą reprezentacji interesów społeczeństwa oraz wcześniejszy kontakt z reżimem demokratycznym. Przebadanie każdego z nich powinno wskazać na jego potencjalne znaczenie dla procesu demokratyzacji. Należy pamiętać, że wpływ tych aspektów jest największy w początkowym okresie procesu demokratyzacji i wraz z jego rozwojem traci znaczenie. Po

---

<sup>11</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 256–260.

pierwsze, demokracja będąca określonym reżimem występuje w ramach struktury państwowej. Możliwość wykazania istnienia państwa we wcześniejszych okresach, a także funkcjonowanie stworzonych przez niego instytucji pozytywnie wpływa na instalację rozwiązań demokratycznych, których aplikacja następuje zawsze w warunkach strukturalnych. Po drugie, ukształtowana tożsamość narodowa pozytywnie wpływa na określenie charakteru suwerena władzy w państwie demokratycznym. Poczucie odrębności oraz świadomość występowania specyficznych cech narodowych przyspieszają rozwój procesu demokratyzacji. Kwestia ta jest szczególnie widoczna w sytuacji, gdy proces ten rozpoczyna się w państwie wielonarodowym, w którym problemy etniczne mogą stanowić istotną przeszkodę w procesie demokratyzacji. Po trzecie, wcześniejsze doświadczenia z parlamentaryzmem mają wpływ na socjalizację postaw istotnych dla instytucjonalnego wymiaru demokracji liberalnej. W trakcie historycznego rozwoju parlamentaryzmu dochodzi do emancypacji narodu politycznego, a także rozszerzania jego składu. Po czwarte, wcześniejsze doświadczenia z demokracją umożliwiają bezpośrednie odwołanie się do dorobku z tego okresu w momencie tworzenia podstaw instytucjonalnych w nowych warunkach.

### 3.1.2. Czynniki egzogenne

Rola tego czynnika, który może wpływać na pojawienie się i rozwój demokracji w państwie, odnosi się do stopnia otwartości systemu podlegającego zmianie politycznej. W tym ujęciu czynnik egzogenne ma charakter zmiennej zależnej. Wpływ na otwieranie się systemu w warunkach zewnętrznego oddziaływania mają różne zjawiska, jak np. umowy dwustronne, umowy wielostronne, przynależność do organizacji międzynarodowych, ale także relacje kulturalne, gospodarcze, społeczne z obywatelami innych państw. Mimo wielości bodźców zewnętrznego oddziaływania na proces demokratyzacji należy podkreślić, że mamy do czynienia z jedynym źródłem wpływu, którym jest obecnie cywilizacja demokracji zachodnioeuropejskiej i północnoamerykańskiej.

Pomimo funkcjonowania czynnika egzogenne jako stałego elementu wpływu na demokratyzację jego znaczenie nie tylko różni się od stopnia otwartości systemu politycznego państwa podlegającego demokratyzacji, ale także od momentu, w którym państwo rozpoczyna swoją drogę ku demokracji. W początkowych okresach rozprzestrzeniania się demokracji na świecie nie uważano za istotną rolę czynnika egzogenne w kształtowaniu się demokracji w konkretnych państwach. Większą uwagę zaczęto zwracać na to zjawisko w okresie transformacji w Ameryce Łacińskiej, a później w Europie Południowej, szczególnie po rozpoczęciu zmian w Portugalii i Hiszpanii. Jednak dopiero charakter przemian w Europie Środkowej i Wschodniej przyczynił się do podjęcia głębszych badań



nad analizą czynnika egzogenego i jego wpływu na proces demokracji. Zwraca na to uwagę Grzegorz Ekiert, pisząc, że w przeciwieństwie do wcześniejszych demokracji ta, która dokonuje się w Europie Środkowej i Wschodniej, bardziej zależy od czynnika zewnętrznego. Wpłynął on na dekonstrukcję starego reżimu, oddanie władzy przez poprzednią elitę i konsolidację nowego porządku<sup>12</sup>. Istnieje także jeszcze jedna cecha charakteryzująca wpływ czynnika zewnętrznego na proces demokracji Europy Środkowej i Wschodniej, a wiąże się z jego korelacją z procesem globalizacji. Nigdy wcześniej nie mieliśmy do czynienia ze zjawiskiem współwystępowania wpływu zewnętrznych podmiotów wraz z globalizacyjnymi efektami przemian kulturowych, gospodarczych i społecznych na kształtowanie się demokracji. W wyniku tego pojawia się międzynarodowa presja o znacznie większym zakresie oddziaływania, niż miało to miejsce do końca lat 80. XX wieku. Europa Środkowa i Wschodnia była tym regionem, który musiał jako pierwszy poradzić sobie z podwójnym zjawiskiem: demokracją i globalizacją. Ta ostatnia przyniosła utrudnienia w kształtowaniu się procesu demokracji państwa poprzez erozję jego suwerenności, pojawienie się nowych sposobów radzenia sobie z presją zewnętrzną, szybszy rozwój społeczeństw wielokulturowych, konieczność ściślejszej współpracy ze środowiskiem międzynarodowym<sup>13</sup>.

Znaczenie i charakter wpływu czynnika zewnętrznego zmienia się w czasie trwania procesu demokracji. Jest on o wiele silniejszy w okresie tranzytacji niż w konsolidującej się demokracji. Nie ma ścisłego okresu granicznego pomiędzy tranzycją i konsolidacją, dlatego też możemy zauważyć, że elementy zmian wynikające z warunków egzogenych rozwijają się ewolucyjnie i przechodzą z tranzytacji w coraz bardziej dojrzałe stadia konsolidacji.

Podstawowym celem czynnika egzogenego w procesie demokracji jest promocja demokracji (ang. *democracy promotion*), która występuje w literaturze pod różnymi nazwami: *wsparcie demokracji* (ang. *democracy assistance*), *wsparcie skierowane w stronę demokracji* (ang. *democracy-related assistance*), *pomoc polityczna i demokratyczna* (ang. *political and democratic aid*), *wsparcie polityczne* (ang. *political assistance*), *rozwój polityczny* (ang. *political development*), *popieranie rozwoju demokracji* (ang. *support for democratic development*). W niniejszym rozdziale będziemy używać pojęcia *promocja demokracji*, odwołując się bardziej do angielskiego terminu *democracy assistance* niż *democracy promotion*. Promocja demokracji opiera się na stosowaniu legalnych i technicznych narzędzi pomocy, materialnej i finansowej pomocy, używaniu narzędzi dyplomacji oraz mechanizmach instytucjonalnych.

<sup>12</sup> G. EKIERT: *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej...*, s. 28–31.

<sup>13</sup> J. ZIELONKA: *Conclusions: Foreign Made Democracy*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. *International Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 517–520.

Promocja demokracji dotyczy pomocy w rozwoju wartości, zasad, procedur i instytucji demokracji liberalnej. Przybiera postać ciągłego procesu wpływania na zmiany zachodzące w poszczególnych państwach. Metody promocji demokracji mają charakter pokojowy, skupiają się na tworzeniu indywidualnej, a nie kolektywnej podstawy działań obywatelskich. Przyjmowane w promocji demokracji strategie będą się różnić w zależności od czasu i miejsca demokratyzacji. Występują zarówno pozytywne, jak i negatywne sposoby promocji demokracji. W wymiarze pozytywnym promocja opiera się na używaniu negocjacji, racjonalnej argumentacji, perswazji, działaniach dyplomatycznych, zachęcaniu do udziału w przedsięwzięciach, wspieraniu i nagradzaniu, inicjowaniu zmian, instytucjonalizacji, wyposażaniu w wiedzę i doświadczenia. Obejmuje ponadto popularyzowanie obywatelskiej i politycznej odpowiedzialności, partycypację społeczeństwa w życiu publicznym, transparentność działań władzy, rządu prawa. Negatywne sposoby odwołują się do gróźb i sankcji, co może wywołać regres demokracji. Poza konkretnymi rozwiązaniami promocja może obejmować oferowanie symbolicznych i substancjalnych wartości. W promocji demokracji biorą udział podmioty międzynarodowe, których renoma jest powszechnie uznana, a ich zadanie polega na transferze rozwiązań demokratycznych do młodych demokracji. Oczywiście sama promocja nie jest warunkiem pojawienia się demokracji w poszczególnych państwach, gdyż samodzielnie nie jest w stanie otworzyć niedemokratycznego systemu na demokratyczne przemiany. Zauważa to Tomasz Kubin, który pisze, że rola czynnika egzogenego jest uzależniona od czynnika endogenego, bez którego jego oddziaływanie byłoby niemożliwe<sup>14</sup>.

Jednym ze zjawisk obserwowanych w procesie promocji demokracji jest tzw. interwencja demokratyczna, która odbywa w trakcie budowy i wzmocnienia instytucji państwa demokratycznego, a ma na celu uniknięcie zachowań opartych na przemocy i pojawieniu się potencjalnych konfliktów. Inicjatywy podejmowane w ramach interwencji demokratycznej obejmują przede wszystkim monitoring stosowania demokratycznego prawa wyborczego, ale i inne kwestie. Prawo wyborcze jest częścią systemu prawnego państwa, ale kontrola jego przestrzegania przeniesiona zostaje na zewnątrz, a w przypadku braku jego poszanowania dochodzi do pokojowej interwencji. Jak każda interwencja, także ta demokratyczna zagraża suwerenności państwowej, ale ona nie jest możliwa bez zgody i udziału państwa podlegającego monitoringowi. Podmioty niosące pomoc w postaci promocji rozwiązań demokratycznych występują w tej sytuacji w pozycji paternalistycznej i angażują rząd oraz polityków do udziału w rozwoju przejrzystości, uczciwości i legalności przeprowadzania wyborów<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> T. KUBIN: *The Influence of Membership in the European Union on Strengthening Democracy in Poland*. „Current Politics and Economics of Europe” 2016. Vol. 27, no. 3–4, s. 304.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 14–18.

Pomoc w rozwoju demokracji nie powinna się nigdy kończyć, ale jej dynamika znacznie się osłabia wraz z postępem konsolidacji demokracji. Peter Burnell uważa, że ostatecznym celem promocji demokracji jest zakorzenienie w państwie zależnych od siebie czynników, takich jak efektywne państwo, dobre zarządzanie sferą publiczną, pluralizm polityczny, społeczeństwo obywatelskie, system wielopartyjny.

Geoffrey Pridham zauważa, że istnieje korelacja pomiędzy wpływem czynników endogennych i egzogennych na rozwój demokracji. Prowadzi ona tego brytyjskiego politologa do następujących wniosków. Pewne typy tranzycji są bardziej podatne na wpływ czynnika zewnętrznego niż inne ze względu na to, że pojawiły się w sytuacji, gdy poprzednie reżimy uległy szybkiemu i całkowitemu upadkowi. Przyczyniło się to do narzucenia nowego porządku społeczno-politycznego i pojawienia się radykalnych zmian systemowych. Przykładami są Włochy, Niemcy Zachodnie i Japonia po II wojnie światowej. W tranzycjach, w których poprzednie reżimy erodowały stopniowo, większy udział w demokracji miał czynnik wewnętrzny, chociaż także czynnik zewnętrzny odegrał istotną rolę w przeobrażeniach systemowych.

Upadek reżimu niedemokratycznego prowadzi do redefinicji relacji z innymi państwami i rewizji stopnia lojalności wobec tych państw. Pojawia się nowy układ zaangażowania, w którym państwa wstępujące na drogę demokracji włączane są do współpracy i nowych zobowiązań międzynarodowych. Wyłania się nowa struktura i warunki międzynarodowych relacji, które otaczają demokrację na świecie, co przekłada się na poszczególne państwa i ich wewnętrzne sceny polityczne w postaci zmniejszenia poziomu napięcia. G. Pridham twierdzi, że większy wpływ na rozwój demokracji mają multilateralne stosunki między państwowe niż bilateralne, gdyż te drugie rodzą prawdopodobieństwo pojawienia się relacji patron – klient. Wpływ czynnika zewnętrznego zależy od miejsca, w którym znajduje się proces demokracji. Tranzycja jest bardziej podatna na warunki egzogenne, ale także mniej stabilna, podczas gdy w konsolidacji te dwa zjawiska mają odmienny charakter<sup>16</sup>.

Wpływ czynnika zewnętrznego wiąże się z udziałem różnych podmiotów w prowadzeniu działalności zmierzającej do promocji zasad, wartości, instytucji i procedur demokratycznych. Działalność ta nie jest zazwyczaj skoordynowana, gdyż samo zjawisko egzogenne nie ma kolektywnego charakteru, a u jego źródeł występują interesy różnych grup. Lokowanie partykularnych interesów podmiotów wpływu zewnętrznego odbywa się w otoczeniu demokracji, ale nie zapominajmy, że wspomniane interesy należą do zupełnie innej kategorii. Do przykładowych płaszczyzn, z których wynika chęć udziału zewnętrznych

<sup>16</sup> G. PRIDHAM: *External Causes of Democratization in Post-Communist Europe: Problems of Theory and Application*. W: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Red. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warsaw 2001, s. 75–79; G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 289–293.

podmiotów w procesie demokratyzacji, należą gospodarka, energetyka, handel, bezpieczeństwo międzynarodowe i regionalne, przeciwdziałanie terroryzmu. Pomimo otoczenia tych sfer szczytną ideą wprowadzania demokracji może dojść do zatracenia samej idei demokracji i demokratyzacji. Z drugiej strony sprzężenie pewnych pozapolitycznych sfer z utrwalaniem demokracji przynosi pozytywne skutki, jak na przykład rozwój gospodarki wolnorynkowej czy działania zmierzające do zapewnienia pokoju i pracy na rzecz bezpieczeństwa. Peter Burnell wskazuje na pięć zjawisk, które towarzyszą podmiotom udzielającym pomocy demokratycznej: 1) misję wspierania dalszego rozwoju wartości demokratycznych i praw człowieka; 2) kalkulacje o charakterze strategicznym mające na celu rozszerzenie bezpieczeństwa międzynarodowego; 3) kontynuację prac na rzecz wzmocnienia hegemonii i supremacji Zachodu; 4) racjonalne i instrumentalne podejście państw dążących do wzbogacania środowiska międzynarodowego o nowe wielostronne i dwustronne umowy międzynarodowe; 5) umożliwienie wzrostu bezpieczeństwa gospodarczego i rozwoju międzynarodowego rynku kapitałowego<sup>17</sup>.

Warto przedstawić istotne podmioty, które współcześnie odgrywają rolę w procesie demokratyzacji państw świata z uwypukleniem regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Generalnie możemy podzielić je na organizacje ponadnarodowe o znaczeniu światowym i regionalnym, poszczególne państwa i ich organizacje, organizacje pozarządowe, a także aktorów politycznych odgrywających wybitne role na arenie międzynarodowej. W gronie światowych organizacji znajdują się G7, OECD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Cechą wyróżniającą te podmioty jest to, że co prawda uznają demokrację za najważniejszy reżim polityczny, ale zestaw promowanych przez nie wartości jest dosyć luźno ze sobą powiązany. Skupiają się na promocji demokracji liberalnej, bezpieczeństwa i stabilności przede wszystkim w wymiarze gospodarczym. Działania tych organizacji nie mają charakteru skoordynowanych akcji, nie podlegają też nadrzędnej strategii, jest to raczej suma partykularnych poczynań. OECD, czyli Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, przygotowuje pakiety pomocowe dla krajów rokujących największe nadzieje na szybkie reformy. Poza kwestiami gospodarczymi pojawiają się w nich sprawy natury politycznej: konieczność przestrzegania praw człowieka, państwo prawa, system wielopartyjny, wolne wybory, liberalizacja relacji państwo – obywatel. Większą rolę odgrywa MFW, który dzięki dystrybucji funduszy warunkuje rozwój postaw demokratycznych. Może ograniczać zakres udzielania pożyczek, jeżeli państwo przestaje wypełniać podpisane wcześniej zobowiązania i toleruje korupcję i przestępczość<sup>18</sup>. Organizacjami międzynarodowymi o wy-

<sup>17</sup> P. BURNELL: *Democracy Assistance: the State of the Discourse*. In: *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*. Ed. P. BURNELL. Frank Cass Publishers London–Portland 2000, s. 45–47.

<sup>18</sup> A. PRAVDA: *Introduction*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. *International Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, 2001, Oxford s. 11; S. SENIOR

miarze regionalnym, które przyczyniły się do promocji demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej, ale i wcześniej Europie Południowej, były UE, NATO, OBWE, Rada Europy. Na pierwszym miejscu należy wymienić Unię Europejską, która posiada zintegrowany zestaw instrumentów służących promocji demokracji. Uważa się, że ta instytucja prowadziła działania warunkujące rozwój gospodarczy związany z rozwojem demokracji. Bierze udział w promocji przestrzegania praw człowieka, zasad państwa prawa, systemu wielopartyjnego, wolnych i uczciwych wyborów. Członkostwo w UE (wcześniej EWG) było i jest priorytetem dla wielu państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej, szczególnie po tym, jak pomogło w konsolidacji demokracji i rozwoju wolnego rynku w Portugalii, Hiszpanii i Grecji w latach 80. XX wieku. Zauważmy jednak, że pierwsze porozumienia państw Europy Środkowej, w tym Polski, Republiki Czeskiej i Węgier z EWG, nie opierały się na uznaniu konieczności implementacji demokracji, a jedynie zasad wolnego rynku i handlu<sup>19</sup>. NATO nie miało szczegółowo opracowanej listy kryteriów uznawanych za demokratyczne, których spełnienie było wymagane przy otrzymaniu członkostwa. Mimo że NATO nie wpływa bezpośrednio na promocję demokracji, to wzmacniając relację pomiędzy cywilnymi władzami państwa i wojskowymi elitami władzy, przyczynia się do stabilizacji rządów demokratycznych. NATO umacnia bezpieczeństwo i rozwój pokojowych stosunków z sąsiadami. OBWE natomiast koncentruje się na tworzeniu ram przestrzegania praw człowieka i obywatela oraz praw mniejszości. Jednakże ze względu na luźniejszy stopień wewnętrznej organizacji wpływ OBWE na konieczność przestrzegania tych norm jest mniejszy niż np. UE. Większe znaczenie ma system monitoringu wyborów politycznych, który jest tworzony przez osoby współpracujące z OBWE. Sprawdzanie poprawności przeprowadzenia wyborów ma istotne znaczenia dla oceny poziomu demokratyzacji w poszczególnych państwach. Utworzona w 1949 roku Rada Europy zajmuje się przede wszystkim promocją i ochroną praw człowieka, demokracji i współpracą państw członkowskich w dziedzinie kultury. Brak spełniania norm demokratycznych jest podstawą odmowy członkostwa w tej organizacji.

Do państw, które odgrywają istotną rolę w promocji demokracji, należą m.in. Stany Zjednoczone, Niemcy, Szwecja, Norwegia, Wielka Brytania. Nie wszystkie stabilne i skonsolidowane demokracje o statusie potęg biorą na siebie odpowiedzialność za promocję demokracji. Mamy tu na myśli przede wszystkim Japonię i Francję, które mniej chętnie niż wymienione na początku akapitu kraje udzielają konkretnej pomocy państwom w procesie demokratyzacji. Te państwa, które podejmują wysiłek na rzecz wspierania demokracji, czynią to bezpośrednio albo za pomocą specjalnie w tym celu utworzonych organizacji. Na poziomie organizacji związanych z rządami poszczególnych

NELLO: *The Impact of External Economic Factors: The Role of the IMF*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. *International Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 76–111.

<sup>19</sup> T. KUBIN: *The Influence of Membership...*, s. 296.

państw możemy umieścić amerykańską Narodową Fundację na Rzecz Demokracji (ang. The National Endowment for Democracy, NED). Została założona przez rząd amerykański, ale jej działalność jest związana z pozyskiwaniem prywatnych funduszy. Pojawiła się w 1983 roku w celu promocji takich wartości demokracji, jak pluralizm, rządy prawa, stabilność rządu, edukacja obywatelska, kultura polityczna. Poza tym skupia się na monitoringu wyborów oraz reform w wymiarze sądowniczym. Głównym obszarem działania NED jest Ameryka Łacińska. W 1984 roku amerykański rząd założył Agencję Rozwoju Międzynarodowego (ang. The United States Agency for International Development, USAID), która służy władzom amerykańskim w bezpośrednim przygotowywaniu projektów reform dla państw wchodzących na drogę demokratyzacji. Wśród pryncypiów USAID znajdują się: rozbudowa państwa prawa, przestrzeganie praw człowieka, pluralizm polityczny, wzmacnianie postaw społeczeństwa obywatelskiego, przejrzystość działania instytucji państwa. Na uwagę zasługuje także brytyjska Fundacja Westminsterska na Rzecz Demokracji (ang. Westminster Foundation for Democracy), która została założona w 1992 roku. Jest niezależnym ciałem finansowanym przez Biuro Spraw Zagranicznych i Wspólnoty (ang. The Foreign and Commonwealth Office, FCO). FCO należy do brytyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych, natomiast Fundacja Westminsterska zajmuje się wspieraniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, niezależnych mediów, gwarantowaniem praw człowieka i obywatela, pluralizmem politycznym. Początkowo fundacja koncentrowała uwagę na państwach Europy Środkowej i Wschodniej, ale później objęła zainteresowaniem państwa na innych kontynentach. Jest wykorzystywana także do promocji brytyjskich interesów w różnych częściach świata<sup>20</sup>.

Organizacją rządową, ale stworzoną przez kilka państw, jest Instytut na Rzecz Demokracji i Wspierania Instytucji Wyborów (ang. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA). W 1995 roku powołały ją Chile, Dania, Finlandia, Indie, Norwegia, Republika Południowej Afryki i Szwecja. Siedziba instytutu znajduje się w Sztokholmie. Celem organizacji jest gromadzenie doświadczeń związanych z demokratyzacją i organizowanie transferu wiedzy pomiędzy podmiotami przekazującymi narzędzia i mechanizmy demokratyzacji a państwami rozwijającymi struktury demokratyczne. IDEA promuje pokojowe rozwiązywanie konfliktów, wzmacnianie instytucji demokracji, rozszerzanie partycypacji obywateli w życiu publicznym, przejrzystość wyborów politycznych, pluralizm partyjny, prawa człowieka i obywatela<sup>21</sup>.

Wśród organizacji pozarządowych znajdują się m.in. niemieckie fundacje, jak np. Konrada Adenauera czy Friedricha Naumanna, które wysyłają swoich przedstawicieli do demokratyzujących się państw. Fundacje zbierają fundusze, a na-

<sup>20</sup> A. PRAVDA: *Introduction...*, s. 36–39, 55.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 56.

stępnie przekazują je na działania wzmacniające demokrację. Pełnią podwójną funkcję, gdyż z jednej strony wspierają demokrację, a z drugiej służą rozwojowi niemieckich interesów. Posiadają swoistą autonomię działań, którą wykorzystują w celu wzmocnienia wpływu na poszczególne państwa, ale uwzględniają także zachowania konsensualne i współpracę z innymi podmiotami.

Na uwagę zasługuje działalność amerykańskiego finansisty pochodzenia węgierskiego, który w 1984 roku podpisał umowę z Węgierską Akademią Nauk, tworząc Fundację Sorosa w Budapeszcie. W konsekwencji tego wydarzenia doszło do powstania kilku fundacji w państwach Europy Środkowej, które miały promować wartości demokracji. W Polsce pojawiła się Fundacja im. S. Batorego. Celem tych fundacji było i jest nadal wspieranie inicjatyw zwiększających poziom partycypacji obywateli w życiu publicznym, ochrona praw człowieka, a także upowszechnianie nadzoru obywateli nad działalnością instytucji państwa. Pojawiają się jednakże głosy krytyki wobec Georga Sorosa związane ze sposobem zdobycia przez niego ogromnego majątku, który rzekomo nie zawsze pochodził z legalnych źródeł. Poza tym negatywnie ocenia się udział G. Sorosa w życiu politycznym i gospodarczym, jak np. działania zmierzające do usunięcia z urzędu byłego prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki George'a W. Busha czy podważenie stabilności tajskiej waluty, co było jednym z czynników destabilizujących system finansowy Azji w 1997 roku.

Poza działaniami o charakterze politycznym promocja demokracji może przyczyniać się do rozwoju innych dziedzin, jak wolnorynkowa gospodarka czy bezpieczeństwo międzynarodowe<sup>22</sup>. Jeżeli chodzi o pierwszą dziedzinę, warto zauważyć wpływ tzw. konsensusu waszyngtońskiego. Po raz pierwszy pojęcie to zostało użyte przez Johna Williamsona na określenie zestawu czynników warunkujących pomoc amerykańskiego biznesu reformującym swoje gospodarki państwom Ameryki Łacińskiej. W związku z tym, że państwa te podlegały równocześnie procesowi demokratyzacji, czynnik egzogeny miał odegrać w nich rolę podwójną: polityczną i gospodarczą. Według J. Williamsona w latach 80. XX wieku waszyngtońscy ekonomiści zgodzili się na konieczność wprowadzenia do gospodarek rozwijających się państw kilku istotnych reform, w tym na utrzymanie dyscypliny finansowej, racjonalizację wydatków publicznych, zmiany podatkowe, liberalizację rynku finansowego, utrzymanie jednolitego kursu walutowego, liberalizację handlu, otwarcie runku dla zagranicznego kapitału, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, wspieranie konkurencyjności, gwarancję prawa własności<sup>23</sup>. W późniejszym czasie do założeń konsensusu waszyngtońskiego dodano kwestię związaną z demokracją liberalną w postaci postulatu niezależnego sądownictwa.

<sup>22</sup> P. BURNELL: *Democracy Assistance...*, s. 3–14.

<sup>23</sup> Z.J. STAŃCZYK: *Konsensus waszyngtoński a reformy w krajach postkomunistycznych*. „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2004, nr 2, s. 59–61.

Zauważmy, że przedstawienie założeń konsensusu waszyngtońskiego nastąpiło w chwili, gdy systemy państw socjalistycznych zaczęły erodować, dlatego też stanowił on narzędzie, jakim zaczęto posługiwać się w celu wywarcia wpływu na reformy gospodarcze w państwach Europy Środkowej i Wschodniej<sup>24</sup>.

Drugą z istotnych sfer, która wiąże się z udziałem czynnika zewnętrznego w promocji demokracji w państwach zrywających z poprzednim reżimem, jest bezpieczeństwo. Często ustępuje ono miejsca gospodarce, ale niewątpliwie rozszerzanie przestrzeni pokoju jest ważne dla promotorów demokracji. Sama chęć zapewnienia bezpieczeństwa nie jest wystarczającym warunkiem dla rozwoju demokracji, a związek pomiędzy tymi dwoma fenomenami jest skomplikowany. Wykazuje on jednak wysoki poziom relewancji, gdyż łączy w sobie zarówno przestrzeń zewnętrzną, jak i wewnętrzną. W wymiarze zewnętrznym chodzi o ustanowienie w regionie takich relacji, które wprowadzą pomiędzy sąsiadami pokój i przewidywalność działań. Istnieje możliwość wprowadzenia bezpieczeństwa siłą, ale takie rozwiązanie ma negatywne konsekwencje dla stabilizacji demokracji, gdyż: 1) prowadzi do niepewności, ryzyka politycznego, potencjalnie wzmacnia kryzys i konflikt, powoduje wzrost społecznych kosztów bezpieczeństwa; 2) narusza zasady demokracji, systemu politycznego, stabilność rządu, swobodę działań elit władzy; 3) prowadzi do pojawienia się podwójnych standardów, ponieważ państwo może popierać zasady pokoju i bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej, a wewnątrz stosuje przemoc wobec obywateli<sup>25</sup>.

W promocji bezpieczeństwa połączonego z demokratyzacją chodzi o to, żeby rezultat tych działań umożliwił państwom demokratycznym kontrolę sfery pokoju na arenie międzynarodowej, a nie ograniczał tej dziedziny tylko do dominacji jednego państwa. W przeciwnym razie dojdzie do zaprzeczenia zasadom demokracji i wzmocnienia aktywności państw niedemokratycznych. Reimund Seidelmann zauważa cztery aspekty relacji bezpieczeństwa i demokracji: 1) bezpieczeństwo warunkuje demokrację i demokratyzację; 2) relacja ma charakter dwustronny, gdyż obejmuje sferę zewnętrzną i wewnętrzną; 3) pojawiają się nowe problemy natury bezpieczeństwa, które stanowią wyzwanie dla demokracji, jak wojny nuklearne, międzynarodowy terroryzm, wojskowe inwazje itp.; 4) relacja powinna opierać się zarówno na podejściu idealistycznym, jak i pragmatycznym<sup>26</sup>. Należy zaznaczyć, że pewne państwa szybciej przystosowują się do warunków bezpieczeństwa międzynarodowego, nie podważają go i stosują zasady wzmacniające wewnętrzny pokój. Takie podejście przyspiesza proces demokratyzacji i wzmocnienia rozwoju demokracji, natomiast nierozwiązane problemy wpływające na ostre podziały socjopolityczne, a także brak przyjaznych stosun-

<sup>24</sup> Ibidem, s. 67–69.

<sup>25</sup> R. SEIDELMANN: *International Security and Democracy Building*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. *International Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 113–114.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 116.



ków z sąsiadami są czynnikami utrudniającymi utrwalanie bezpieczeństwa i demokracji.

Współcześnie jednym z ważnych mechanizmów uruchamiających wpływ czynnika egzogenego na rozpoczęcie procesu demokratyzacji jest możliwość wykorzystania mediów funkcjonujących w szybko zmieniającym się środowisku globalizacji. Możliwość obserwacji z ich pomocą zjawisk społecznych i politycznych występujących w demokracjach przez społeczeństwa państw niedemokratycznych przyczynia się do pojawienia się swoistych ruchów oporu zmuszających elity władzy do ustosunkowania się wobec nowych potrzeb, nawet związanych z chęcią zmiany reżimu. Po 1989 roku zjawisko to wystąpiło w wielu państwach, a naukowcy oraz publicyści przyjęli nazywać je kolorowymi rewolucjami. Czasami wśród tych wydarzeń umieszcza się także rewolucję goździkową w Portugalii z 1974 roku, ale częściej, jak wspomniano powyżej, wydarzenia nieco późniejsze. Do kolorowych rewolucji zaliczymy m.in. aksamitną rewolucję w Czechosłowacji w 1989 roku, rewolucję róż w Gruzji w 2003 roku, pomarańczową rewolucję na Ukrainie w 2004 roku, kilka rewolucji z 2005 roku: tulipanową w Kirgizji, niebieską w Kuwejcie, cedrową w Libanie, nieudaną dżinsową na Białorusi, a także szafranową w Birmie w 2007 roku, zieloną w Iranie w 2009 roku, jaśminową w Tunezji na przełomie 2010 i 2011 roku, Euromajdan na Ukrainie z przełomu 2013 i 2014 roku<sup>27</sup>.

Rewolucje cechują się masowością wystąpień oraz antyrządowym i opozycyjnym charakterem. Celem stawianym sobie przez uczestników wydarzeń jest pokojowe dążenie do implementacji założeń związanych z liberalną demokracją. W ostatniej dekadzie pojawiła się kolejna istotna cecha kolorowych rewolucji odnosząca się do wykorzystania mediów społecznościowych.

Reasumując zagadnienia wpływu czynnika egzogenego na demokratyzację, odwołajmy się do Geoffreya Pridhama, który przedstawił typologię modeli odnoszących się do relacji wskazanych sfer. Modelami tymi są: efekt demonstracji (ang. *demonstration effect*), model dyfuzji i przeniesienia (ang. *diffusion and contagion*), konwergencja (ang. *convergence*), model uwarunkowań (ang. *conditionality*). Efekt demonstracji wiąże się z obserwacją funkcjonowania demokracji w innych państwach przy jednoczesnym niezadowoleniu z istnienia reżimu niedemokratycznego we własnym. Mamy tutaj do czynienia z bezpośrednim zaangażowaniem się państw demokratycznych w przekazywanie demokratycznych narzędzi i mechanizmów przy jednoczesnym wysokim poziomie zaangażowania państwa demokratyzującego swoje struktury. Ten model objął państwa Europy

<sup>27</sup> Warto zauważyć, że w regionie Europy Środkowej i Wschodniej Viatcheslav Aviuskii nazywa analizowane wystąpienia aksamitnymi rewolucjami, do których zalicza: wypowiedzenie nieposłuszeństwa przez słowackie społeczeństwo rządowi Vladimíra Mečiara w wyborach w 1998 roku, podobne zjawisko w Serbii w 2000 roku skierowane przeciwko Slobodanowi Miloševićowi, gruzińską rewolucję róż, ukraińską pomarańczową rewolucję, kirgiską rewolucję tulipanową. Szerzej w: V. AVIUSKII: *Aksamitne rewolucje*. Przeł. A. CZARNACKA. Dialog, Warszawa 2007.

Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Model dyfuzji i przeniesienia jest bardziej podatny na warunki wyznaczone przez otoczenie państwa podlegającego demokratyzacji, niż to ma miejsce w efekcie demonstracji. Transmisja wartości i procedur demokracji skupia się bardziej w krótkim okresie tranzycji. W konwergencji występują wstępne warunki, które odnoszą się do ustanowionych już wcześniej podstawowych elementów demokracji. System państwa demokratyzującego się upodabnia się do systemów państw demokratycznych. Jednak konwergencja nie jest ślepych naśladowaniem ani bezmyślną inkorporacją zewnętrznych rozwiązań. Opiera się na filtrowaniu asymilowanych wartości i reguł demokratycznych poprzez negocjacje z podmiotami zagranicznymi. Konwergencja łączy się też z uzyskaniem gwarancji i obligacji wspierania demokratyzacji przez zagranicę, co stabilizuje proces przemian. Gwarancje są udzielne w drodze formalnych i nieformalnych kontaktów pomiędzy elitami politycznymi. Model uwarunkowań jest natomiast bardziej podatny na dyskusje na krajowych scenach politycznych. Warunki stawiane młodym demokracjom są rozważane przez elity polityczne oraz społeczeństwo. Występująca presja dokonywania przemian jest silniejsza niż w konwergencji. W celu uzyskania wsparcia demokratyzowane państwa muszą osiągnąć pewien zakres i poziom stawianych warunków. Wiąże się to z ustanowieniem ewaluacji i monitoringu z wypełniania zawartych porozumień. Stan rozwoju demokratyzacji zależy jednak bardziej od odpowiedzialności krajowych elit politycznych niż od zawartych na papierze porozumień, dlatego też nowa władza powinna pozyskać poparcie społeczeństwa i wskazać na korzyści płynące ze stawianych przez zagranicę warunków. Ostatecznym celem jest pojawienie się demokracji liberalnej, ale jej kształt i rozmiar zależą nie tylko od czynników egzogennych, ale i endogennych. Do podstawowych warunków stawianych państwom demokratyzującym się należą: pojawienie się stabilności instytucjonalnej demokracji, wolne i transparentne wybory, niezawisłość sądownictwa, prawo antykorupcyjne, respektowanie praw obywatelskich, ochrona praw mniejszości, zakorzenienie zasad gospodarki wolnorynkowej<sup>28</sup>.

Wydaje się, że czynnik zewnętrzny powinien być postrzegany jako modyfikator, a nie wyzwalacz zmian demokratyzujących struktury państwa. Kraje same powinny podjąć trud przemian, a następnie starać się o międzynarodowe wsparcie. Włączenie państwa do systemu demokratycznego zdecydowanie przyspiesza procesy demokratyzacji, gdyż dochodzi do zjawiska uczenia się i naśladowania. Takie podejście gwarantuje większe prawdopodobieństwo powodzenia zmian politycznych. Pamiętajmy także, że wpływ poszczególnych podmiotów na promowanie demokracji jest różny i zależy od środków finansowych, jakimi dysponują. W tym kontekście pojawia się jeszcze jedno zastrzeżenie, że nie zawsze pomoc finansowa i materialna służy rozwojowi demokracji, gdyż może być

<sup>28</sup> G. PRIDHAM: *External Causes of Democratization...*, s. 81–88; G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 296–298.

przejmowana przez elity władzy i służyć celom partykularnym, jak np. konsolidacja władzy nie w pełni demokratycznej, ale i celom publicznym, które także nie mieszczą się w sferze demokracji, jak spłata długów czy wzrost poziomu konsumpcyjnego stylu życia społeczeństwa.

Na zakończenie jesteśmy w stanie stwierdzić, że wpływ czynnika egzogenego może objawiać się dwutorowo w przypadku implementacji reżimu demokratycznego. Może być sprawcą rozpoczęcia przemian, jak to miało miejsce w powojennej Japonii, Niemczech i Włoszech, ale może też być czynnikiem wspierającym takie zmiany, czego przykładem są pozostałe państwa. W tym drugim przypadku rola czynnika egzogenego może być silniejsza lub słabsza ze względu na zainteresowanie państw i instytucji demokratycznych konkretnym przypadkiem, a także na większy lub mniejszy ich zakres występowania i zintegrowania.

## 3.2. Instytucjonalny wzór i jego podstawowe determinanty

### 3.2.1. Konstytucja

Współcześnie konstytucja jest podstawowym składnikiem demokratycznego ładu państwa prawa. Posiada rangę aktu o najwyższej mocy w całym systemie prawa. Należy pamiętać, że jest ona rezultatem rozwoju myśli liberalnej i demokratycznej, do którego dochodziło w ciągu kilku ostatnich stuleci. Najczęściej przyjmuje formę jednego aktu pisanego, ale znane są przypadki, że za konstytucję uznaje się inne formy regulacji. Przykładem jest konstytucja brytyjska, na którą składają się ustawy i uchwały parlamentu, zwyczajowe prawo konstytucyjne oraz konwenanse konstytucyjne. W Izraelu także nie ma jednolitej ustawy zasadniczej, a na pojęcie konstytucji składa się 11 ustaw. Również konstytucje Szwecji i Austrii składają się z więcej niż jednego aktu.

Stanisław Bożyk wskazuje pięć przyczyn, które wpłynęły na rozwój idei konstytucji pisanej: 1) stanowiła ona wyraz walki z feudalizmem, podważała motywację władzy monarszej uzasadniającej jej istnienie w prawie nadanym przez Boga, wynikała z laicyzacji państwa; 2) zmieniała dotychczasowe systemy wartości, gdyż odwoływała się do Oświeceniowego racjonalizmu, uważając, że rozum stanowi niezawodną miarę prawdy i pozwala doskonalić formy instytucji społecznych w zmieniających się warunkach życia ludzi; 3) rozszerzała prawa publiczne na trzeci stan, odbierając w ten sposób dominującą pozycję klerowi i szlachcie; 4) opierała się na doktrynie umowy społecznej, stanowiąc nową formę porozumienia pomiędzy ludźmi; 5) rozwijała znaną koncepcję podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> S. BOŻYK: *Konstytucja*. Temida2, Białystok 1999, s. 9–10.

Współczesny konstytucjonalizm i idea demokracji liberalnej są ze sobą ściśle związane. Jeszcze przed uchwaleniem pierwszej pisanej konstytucji pojawiły się akty o charakterze publicznych umów społecznych, które odzwierciedlały wartości liberalne i demokratyczne. Powinniśmy do nich zaliczyć angielskie Umowy Ludu (ang. Agreement of the People) z 1647 i 1649 roku. Pomimo że nie weszły w życie, deklarowały powołanie jednoizbowego parlamentu w drodze powszechnych i równych wyborów. Poza nimi przypomnienia warte są Fundamentalne Zasady Connecticut (ang. Fundamental Orders of Connecticut) z 1639 roku, które miały bezpośredni wpływ na konstytucję amerykańską. Konstytucja została przyjęta 17 września 1787 roku w Filadelfii przez konwencję obradującą pod przewodnictwem Jerzego Waszyngtona. Zawierała zasadę trójpodziału władzy, która stanowiła wzorzec przyjmowany w późniejszych aktach o najwyższej mocy obowiązywania uchwalanych w innych państwach. Drugą fundamentalną zasadą konstytucji demokratycznych były prawa obywatelskie, ale one pojawiły się w amerykańskiej konstytucji dopiero w formie dziesięciu poprawek przyjętych w 1789 roku. Drugą konstytucją na świecie była polska Konstytucja 3 Maja. Na uwagę zasługuje przypadek Francji. W porewolucyjnych czasach, w ostatniej dekadzie XVIII wieku, doszło tam do uchwalenia czterech konstytucji w latach 1791, 1793, 1795 i 1799. Te wydarzenia zwracają naszą uwagę na fakt, że konstytucje są tworzone i uchwalane zazwyczaj w niezwykle istotnych momentach historycznych, które wiążą się ze zmianami społecznymi i politycznymi. Pierwsza konstytucja francuska wprowadzała ustrój monarchii parlamentarnej, druga przekształcała go w republikański, opierając się nie na zasadzie trójpodziału, ale jedności władzy. Trzecia konstytucja zrywała z jakobińskim radykalizmem, zmniejszając zakres bezpośredniej demokracji przy jednoczesnej akceptacji form demokracji pośredniej i wprowadzała dwuizbowy parlament. Konstytucja z 1799 roku zachowywała pozory demokracji parlamentarnej, ale faktycznie sankcjonowała władzę dyktatury jednostki. Cztery konstytucje francuskie ostatniej dekady XVIII wieku skupiają treść i formy, jakie w przyszłych stuleciach przyjmowały konstytucje uchwalane nie tylko w reżimach demokratycznych. W wieku XIX następuje wzrost liczby pisanych konstytucji, co wiąże się z popularnością takiego sposobu normowania najistotniejszych zasad i instytucji dla porządku państwa demokratycznego. Dopiero wiek XX przyczynił się do utrwalenia konstytucji pisanej jako niezbędnego elementu systemu prawa politycznego i społecznego państw<sup>30</sup>.

Tadeusz Mołdawa wyróżnia cztery okresy rozwoju europejskiego konstytucjonalizmu w XX wieku: 1) lata po I wojnie światowej; 2) lata po II wojnie światowej; 3) druga połowa lat 70. XX wieku; 4) przełom lat 80. i 90. XX wieku. Z naszego punktu widzenia najistotniejszy jest ostatni okres, który cechuje się

<sup>30</sup> Ibidem, s. 11–16.

wzrostem kwestii transponowania i adaptacji zasad, instytucji i wartości konstytucjonalizmu zachodnioeuropejskiego. Chęć dołączenia przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej do struktur organizacyjnych występujących w Europie Zachodniej prowadziła do przyjmowania występujących tam standardów, wśród których T. Mołdawa za najważniejszy uznaje dążenie do zapewnienia należytej legitymizacji oraz znacznego stopnia społecznej akceptacji. Ustanowienie tych standardów może powieść się jedynie połowicznie ze względu na czynione przez państwa generalizacje<sup>31</sup>.

W tym miejscu powinniśmy wskazać, że konstytucja każdego państwa, będąca przecież wynikiem rozwoju myśli demokratycznej i liberalnej, posiada trzy specyficzne cechy: 1) szczególną treść; 2) szczególną formę; 3) najwyższą moc obowiązywania. Szczególna treść wiąże się z regulacją podstawowych instytucji państwa. O tym, jakie instytucje uznaje się za podstawowe, decyduje podmiot władzy. W państwie demokratycznym jest nim suwerenny lud. W trakcie rozwoju historycznego zestaw podstawowych instytucji ulegał rozszerzeniu. We francuskiej *Deklaracji praw człowieka i obywatela* z 1789 roku pojawiły się dwa wymogi treści dla przyszłej konstytucji: gwarancja praw człowieka i zasada podziału władzy. W późniejszych konstytucjach wymogi te uznawano za minimalne, dodając m.in. zasady organizacji organów władzy państwowej, wskazanie podmiotu tej władzy, rozszerzono katalog praw i wolności obywatelskich. W XX wieku w konstytucjach pojawiły się gwarancje praw socjalnych, ekonomicznych, kulturalnych, rozszerzono zakres działania sądownictwa na sferę badania zgodności aktów z konstytucją, wprowadzono postanowienia odnoszące się do finansów publicznych, spraw obronności i bezpieczeństwa państwa czy nawet funkcjonowania partii politycznych. Oczywiście im większy jest stopień szczególności, tym większa jest możliwość bezpośredniego stosowania przepisów przy jednoczesnym zmniejszeniu konieczności wydawania ustaw zwykłych i dokonywania wykładni prawa konstytucyjnego. Obecnie w państwach liberalno-demokratycznych przyjmuje się, że przedmiotem regulacji konstytucji, czyli jej treścią, są następujące zagadnienia: 1) określenie podmiotu władzy jako jej suwerena i określenie form sprawowania owej władzy; 2) wskazanie podstaw ustroju społeczno-gospodarczego państwa; 3) prawa i wolności obywatelskie; 4) określenie struktury terytorialnej państwa; 5) struktura organów państwa i ich wzajemne relacje; 6) sposoby zmiany konstytucji<sup>32</sup>.

Szczególna forma konstytucji wyraża się w tym, że jest ona uchwalana w specyficzny sposób, a jej zmiana i zniesienie następują po spełnieniu nadzwyczajnych warunków. Uchwalając konstytucję, można kierować się dwiema przesłankami. Pierwsza odnosi się do chęci zachowania kontynuacji tradycji

<sup>31</sup> T. MOŁDAWA: *Problemy konstytucyjne okresu transformacji*. W: *Dylematy polskiej transformacji*. Red. J. BŁUSZKOWSKI. Elipsa, Warszawa 2008, s. 75–77.

<sup>32</sup> S. BOŻYK: *Konstytucja...*, s. 17–20.

ustrojowej, a druga wiąże się z zerwaniem z przeszłością, jej negacją i chęcią wprowadzenia zupełnie nowych zasad i rozwiązań instytucjonalnych. Niezależnie od przyjęcia pierwszej czy też drugiej przesłanki zawsze uchwalaniu konstytucji towarzyszą określone warunki wpływające na sposób myślenia, idee, poglądy czy koncepcje określające sposób i treść prac nad konstytucją. Konstytucje nie powstają w pustej przestrzeni. Jarosław Szymanek wskazuje, że warunkami określającymi tworzenie konstytucji są określone idee i poglądy filozoficzne oraz polityczne. Mają one niezmienny charakter w długim czasie, co jest warte podkreślenia szczególnie w przypadku uchwalania ustaw całkowicie zmieniających porządek prawny, polityczny i społeczny w państwie. Może się jednak zdarzyć odrzucenie tego trwałego układu aksjologicznego i ideologicznego, ale występuje to niezmiernie rzadko i w ekstremalnych sytuacjach<sup>33</sup>. Bożena Dziemidok-Olszewska wyróżnia cztery rozwiązania określające sposób uchwalenia konstytucji: 1) może być nadana przez monarchę (tzw. konstytucja oktrojowana); 2) przyjmuje ją naród poprzez referendum, czyli w drodze powszechnego głosowania; 3) uchwała ją specjalny organ zwany konstytuanta, który powoływany jest tylko do tego celu; 4) przyjmuje ją parlament, wypełniając funkcję ustrojodawczą<sup>34</sup>. Jan Elgie i Jan Zielonka wskazują, że konstytucja może być dodatkowo przyjęta poprzez egzekutywę, a także specjalne komisje, tzw. konwencje konstytucyjne. Konstytucje przyjmowane przez egzekutywy pozbawione są społecznej legitymacji, konwencje konstytucyjne były natomiast formą prac i uchwalenia konstytucji Stanów Zjednoczonych, pozwalały na uzyskanie większego poziomu legitymacji niż uchwalenie konstytucji w inny sposób, ale ze względów kulturowych i różnic w czasie trudne są do przyjęcia we współczesnym świecie<sup>35</sup>. W państwach liberalno-demokratycznych utrwała się zasada, zgodnie z którą konstytucja najpierw uchwalana jest przez ciało przedstawicielskie (konstytuanta lub parlament), a potem przyjmuje ją naród w drodze referendum. Takie rozwiązanie służy uznaniu legitymizacji konstytucji oraz jej społecznej legitymacji. Jednakże jak pokazują przykłady, to, czy konstytucje są potwierdzane w referendum, czy nie są, nie wpływa w istotny sposób na ich trwałość i uznanie.

Jeżeli chodzi o zmianę konstytucji, to może być ona częściowa lub całkowita. Pierwsza polega na wymianie w niej poszczególnych norm prawa, druga na zastąpieniu dotychczasowej konstytucji zupełnie nową. Warte podkreślenia jest to, że zarówno przy uchwalaniu, jak i zmianie, stosuje się wyższe wymogi niż w innych głosowaniach. Andrzej Antoszewski wyróżnia dwa modele uchwała-

<sup>33</sup> J. SZYMANEK: *Tradycje konstytucyjne...*, s. 50–57.

<sup>34</sup> B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Konstytucji tryb uchwalenia*. W: *Encyklopedia politologii*. T. 2. Red. W. SKRZYDŁO, M. CHMAJ. Zakamycze, Kraków 2000, s. 189.

<sup>35</sup> J. ELGIE, J. ZIELONKA: *Constitutions and Constitution-Building*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 37–39.

nia konstytucji w państwach, w których dokonuje się transformacja polegająca na przejściu od reżimu autorytarnego do demokracji. Pierwszy model stanowi efekt strategii konsolidacyjnej, w której różne środowiska polityczne dochodzą do konsensusu w sprawie wprowadzenia do konstytucji określonych zasad, procedur i instytucji, a następnie ją uchwalają. Pojawia się szeroka płaszczyzna porozumienia, występuje brak całkowitego zerwania z przeszłością, wykorzystuje się doświadczenia i kwalifikacje osób związanych z poprzednim reżimem, przekonuje się radykałów wśród opozycjonistów do odstąpienia od swoich ortodoksyjnych poglądów<sup>36</sup>. Na konieczność zastosowania takiej strategii w społeczeństwach pluralistycznych zwraca uwagę także Tadeusz Mołdawa. Zbudowanie szerokiego konsensusu konstytucyjnego jest ważne z punktu widzenia efektu jej oddziaływania. Konstytucja nie może być wyrazem woli jednego obozu politycznego, nawet gdy posiada on większość w parlamencie. Winna jednoczyć społeczeństwo i odzwierciedlać pluralizm aksjologiczny społeczeństwa<sup>37</sup>. Drugi model ma u swoich podstaw otwartą rywalizację różnorodnych orientacji politycznych, która uniemożliwia prowadzenie przetargów i negocjacji politycznych. W społeczeństwie występują poważne kryzysy, różne ugrupowania prezentują radykalne i utopijne programy, a gdy jedna z opcji zwycięża, wówczas narzuca swoje rozwiązania konstytucyjne<sup>38</sup>. Reasumując, stworzenie strategii konsolidacyjnej jako podstawy prac i uchwalenia konstytucji jest warunkiem niezbędnym dla demokratyzacji. Jedynie współdziałanie, a nie rywalizacja podmiotów polityki, przesądza o pozytywnym wpływie konstytucji na życie publiczne.

Ostatnia cecha konstytucji, którą stanowi najwyższa moc obowiązywania, odnosi się do dominującej pozycji ustawy zasadniczej wśród innych aktów prawa i konieczności ich zgodności z konstytucją. Najwyższa moc obowiązywania konstytucji oznacza, że żadna ustawa nie może być z nią sprzeczna, gdyż istnieje zakaz wydawania takich aktów. Akty niższej rangi muszą być zgodne z ustawą zasadniczą<sup>39</sup>.

Określenie pozycji konstytucji w ramach systemu politycznego demokratyzującego się państwa może wynikać z dwóch stanowisk przyjmowanych przez badaczy. Pierwsze, zwane prawniczym, ujmuje konstytucję jako byt statyczny w tym sensie, że stanowi ona wzór zawierający trwale normy prawa, który jest podstawowym regulatorem zachowań politycznych, społecznych i gospodarczych. Drugie, politologiczne, przyjmuje założenie, że regulacje konstytucyjne są jedynie zewnętrznym odbiciem różnych, często sprzecznych interesów i wpływów aktorów życia politycznego. W tym znaczeniu konstytucja rozpatrywana

<sup>36</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Konstytucja w świetle refleksji politologicznej*. W: *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*. Red. K.B. JANOWSKI. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1992, s. 38.

<sup>37</sup> T. MOŁDAWA: *Problemy konstytucyjne...*, s. 78.

<sup>38</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Konstytucja w świetle refleksji politologicznej...*, s. 38–39.

<sup>39</sup> S. BOŻYK: *Konstytucja...*, s. 16–38.

jest jako elastyczny twór będący ważnym, ale nie jedynym elementem systemu politycznego. Normy prawne zawarte w konstytucji wyznaczają treść czynności politycznych, ale nie zawsze są bezpośrednio stosowane.

W związku z niepewnością co do trwania nowych demokracji konstytucja może pomóc w przewyższaniu tych trudności i stabilizować reguły zachowań politycznych. Andrzej Antoszewski wskazuje, że konstytucja w swoich regułach może tworzyć barierę dla praktyk politycznych niezgodnych z ładem demokratycznym, realizując negatywną czy też zapobiegawczą funkcję. Skuteczność tej funkcji zależy od zakresu rozpoznania zagrożeń dla istnienia konkretnego systemu politycznego. Wrocławski politolog wskazuje na trzy zagrożenia, które pojawiły się przed młodymi demokracjami w Europie Środkowej i Wschodniej. Pierwsze wiązało się z możliwością powrotu do systemu rządów komunistycznych. Dlatego konstytucje wprowadzały gwarancje dotyczące swobody zakładania partii politycznych, precyzyjnie określały sytuacje działania partii poza prawem, przede wszystkim umożliwiały partiom politycznym udział w wolnych wyborach. Drugim zagrożeniem jest możliwość odwrotu demokracji i przejście do autorytaryzmu. W tym kontekście chodzi o ukształtowanie dużej roli prezydenta kosztem innych organów władzy państwowej. Dlatego też konstytucyjnym zabezpieczeniem przed możliwością pojawienia się autorytaryzmu jest ograniczenie roli prezydenta i wprowadzenie rozwiązań stabilizujących parlamentarną formę demokracji. Konstytucja powinna uwzględniać nie tylko konieczność odzwierciedlenia rozkładu poglądów w społeczeństwie, ale ustanawiając m.in. klauzule zaporowe czy wprowadzając elementy lub całościowo system większościowy, przyczyniać się także do tworzenia trwałego i stabilnego rządu. Elementem stabilizującym jest również konstruktywne wotum nieufności. Ostatnim zagrożeniem jest pojawienie się systemu rządów opartych na radykalnej koncepcji demokracji, w której następuje mistyfikacja woli większości. Sprowadza się to do stwierdzenia, że większość może interpretować wolę ludu jedynie w uznany przez siebie sposób. Celem demokratycznej konstytucji będzie wprowadzenie katalogu praw i wolności obywatelskich, który opiera się na idei maksymalnej ich ochrony i minimalizowaniu interwencji państwa w tę sferę<sup>40</sup>.

Klaus von Beyme uważa, że pojawienie się i rozwój idei konstytucji pisanej jest wynikiem inżynierii instytucjonalnej, której ojczyzną jest Europa Zachodnia. Poza konstytucją ten krąg kulturowy przyczynił się do odkrycia systemu semiprezydencyjnego, wprowadzenia systemów wyborczych poszukujących jak najlepszych metod wpływających na uwzględnianie reprezentacji mniejszości oraz używania instrumentów plebiscytarnych. Autor twierdzi, że w reżimach demokratycznych rzadko dochodzi do zmiany wcześniej uchwalonej konstytucji. Jeżeli demokratyczne państwo zmienia konstytucję, oznacza to, że metawar-

<sup>40</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Konstytucja w świetle refleksji politologicznej...*, s. 40–45.



tości demokracji nie przyjęły się. Oczywiście odmienna jest sytuacja w przypadku państw wychodzących z reżimu niedemokratycznego, które chcą szybko uchwalić nową konstytucję. W tranzycji istnieje duże ryzyko przeniesienia do nowej konstytucji reguł niedemokratycznych, które mogą, ale nie muszą negatywnie wpływać na demokratyzację. Może tak się dziać, gdyż w reżimie niedemokratycznym (szczególnie w liberalizacji) pojawiły się już pewne instytucje demokratyczne, które realizują pozytywne funkcje w procesie demokratyzacji. Uchwalane przez kraje konstytucje stanowią kombinację rozwiązań zachodnioeuropejskich lub północnoamerykańskich oraz własnych tradycji politycznych. Wśród zasad wprowadzanych do konstytucji młodych demokracji pojawiają się takie, które wcześniej nie funkcjonowały w systemach politycznych, jak np. rozdział kościoła od państwa uwidaczniający trend laicyzacji społeczeństwa. Poza tym konstytucje zawierają zakaz popierania niedemokratycznych wartości, co wynika z obawy przed powrotem poparcia dla poprzedniego reżimu. Wprowadza się także sądownictwo konstytucyjne, które ma gwarantować przestrzeganie wartości i zasad konstytucji, reguluje się status zgromadzeń grupowych, ochronę praw mniejszości itp.<sup>41</sup>.

Patrząc na konstytucję przez pryzmat inżynierii instytucjonalnej, możemy stwierdzić, że jej podstawowym zadaniem jest instytucjonalizacja pożądaných dla systemu politycznego praktyk przy jednoczesnym zamrożeniu tych o niedemokratycznym wymiarze. Konstytucja jest czymś więcej niż sumą zasad, norm, procedur jako wyników procesu jej przygotowania i uchwalenia. W naukach społecznych występuje także zjawisko inżynierii konstytucyjnej, którym posługują się m.in. Giovanni Sartori, Arend Lijpart czy Juan J. Linz. Uważają oni, że konstytucja to zarówno proces, jak i produkt, który określa generalne kierunki rozwoju systemu politycznego<sup>42</sup>. Adam Przeworski zauważa, że konstytucja stanowi rodzaj matrycy stworzonej w tranzycji, do której odwołują się aktorzy polityczni. Nie można jednak postrzegać konstytucji wyłącznie jako formalnego wymiaru rozwoju procesu demokratycznej instytucjonalizacji, gdyż odnosząc się do wymiaru substancjonalnego, podkreślają społeczne źródła<sup>43</sup>.

Wojciech Sadurski stwierdza, że występuje siedem cech konstytucji, które wpływają na jej demokratyczny charakter: jest pisana, ugruntowana, długo-

---

<sup>41</sup> K. VON BEYME: *Institutional Engineering and Transition in Eastern Europe*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 5, 8–14.

<sup>42</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 81–83; A. LIJPART: *Democratization and Constitutional Choice in Czecho-Slovakia, Hungary, Poland*. „Journal of Theoretical Politics” 1992, nr 4/2, s. 207–223, cyt. za: L. MORLINO: *Constitutional Design and Problems of Implementation in Southern and Eastern Europe*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 207–223.

<sup>43</sup> A. PRZEWORSKI et al.: *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge 1995, s. 50–51, cyt. za: G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 120–121.

trwała, ma najwyższą moc, jest dostępna, zawiera wartości szanowane przez społeczeństwo i chroni prawa fundamentalne<sup>44</sup>. Powyżej wymienione wartości mogą spełniać zarówno pozytywną, jak i negatywną funkcję. W pozytywnym wymiarze przyczyniają się do konsolidacji demokracji i jej rozwiązań instytucjonalnych. Jednak pewne cechy mogą także utrudniać odzwierciedlanie zmian zachodzących w społeczeństwie i państwie. Możemy spotkać się z poglądem, że konstytucje to nie tylko zasady i normy, ale przede wszystkim ludzie i ich relacje. Jeżeli będziemy postrzegać konstytucję w taki sposób, to proces implementacji wartości demokratycznych może przebiegać o wiele sprawniej. Rozpatrywanie konstytucji w kontekście tożsamości społeczeństwa prowadzi nas do tego, że w ustawie zasadniczej odnajdujemy cechy uwzględniające charakterystyczny sposób życia, kulturę narodową, etos dominujący w społeczeństwie, sposób oceny historii swojej i innych. A to z kolei prowadzi nas do uzyskania odpowiedzi na pytanie, jak traktowany jest obywatel. Nawet w najbardziej homogenicznych społeczeństwach występują podziały, które powinny być brane pod uwagę przez twórców konstytucji. Stanowią one co prawda ograniczenia w procesie tworzenia konstytucji, ale pomagają w protekcji praw mniejszości. Wydaje się, że narodowy charakter społeczeństwa i jego historyczny wymiar znajdują największe odzwierciedlenie w preambułach. Podkreślają one odczucia występujące w narodzie, odwołują się do szczytnych wydarzeń z przeszłości. W państwach, których organizmy są młode i niepewne, twórcy konstytucji przykładają dużą wagę do podkreślenia tych elementów.

Ale oczywiście nie wszystkie konstytucje mają demokratyczny charakter, mimo że ich ideologiczne źródło wypływa z liberalizmu i demokracji. Robert Elgie i Jan Zielonka zauważają, że konstytucja może służyć trzem podmiotom: ludziom, władzy i twórcom konstytucji. W pierwszym przypadku konstytucje pozwalają obywatelom na udział w dyskusji na temat ważnych spraw publicznych, umożliwiają korzystanie z praw i wolności, w tym z prawa do stowarzyszania się. Regulacje konstytucji mogą wychodzić poza minimalne kryterium prawa obywateli do udziału w wyborach i implementować instytucje demokracji bezpośredniej. Konstytucje, które służą wyłącznie bezosobowym organom władzy, mogą nieść dwa niebezpieczeństwa. Po pierwsze, alienują procedury demokratyczne od czynnika społecznego, a po drugie, nie ujawniają prawdziwych motywów i cech reprezentantów społeczeństwa. Ich zaletą może być trwałość. Ważniejsze w tym ujęciu jest jednak to, jakiemu organowi władzy sprzyjają rozwiązania konstytucyjne. Powszechnie uważa się, że parlamentaryzm jest bezpieczniejszą formą organizacji modelu władzy politycznej niż prezydenccjalizm. Rola prezydenta jako jednoosobowej głowy państwa może wpływać destrukcyj-

---

<sup>44</sup> W. SADURSKI: *On the Relevance of Institutions and the Centrality of Constitutions in Post-communist Transition*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 455–461.

nie na pluralistyczny system partyjny poprzez chęć zdominowania systemu politycznego. Twórcami konstytucji są zazwyczaj osoby, które należały do opozycji demokratycznej w poprzednim reżimie, ale mogą nimi być także ci, którzy pełnili w nim różne funkcje. Każda ze stron będzie chciała uzyskać jak największą korzyść w konstytucyjnych gwarancjach<sup>45</sup>. Twórcy konstytucji zdeterminowani swoimi interesami mogą sprzyjać rozwiązaniom krótko-, średnio- lub długotrwałym. To ostatnie jest najbardziej pożądane przy zachowaniu warunku cech demokratycznych i konsensualnych.

Na zagadnienie konstytucji możemy także popatrzeć z perspektywy procesu prac nad nią. W tym ujęciu staje się ona produktem pewnej kreacji, tworzenia. Jest to proces przyjmowania, adaptowania, a także stwarzania warunków dla określonych rozwiązań. Przygotowywanie konstytucji i jej uchwalenie jako proces i produkt są częścią transformacji prawa, które może być rozpatrywane w ujęciu obiektywnym, gdy dotyczy wprowadzania nowych reguł, norm, a także subiektywnym, gdy odwołuje się do mentalnej akceptacji rozumienia prawa<sup>46</sup>. Jeżeli w procesie uczestniczą wszyscy najważniejsi aktorzy polityczni reprezentujący interesy szerokich grup społecznych, to zwiększa to prawdopodobieństwo, że produkt w postaci konstytucji też będzie miał charakter konsensualny, pozbawiony chaotycznych, konfliktowych reguł. Pojawia się pytanie o czas procesu prac nad przygotowaniem i uchwaleniem konstytucji. Długość prac nad konstytucją pozostaje w sprzężeniu zwrotnym z procesem demokratyzacji. Argumentami przemawiającymi za szybkim przyjęciem ustawy zasadniczej jest jej wpływ na konsolidację demokracji i rozdzielenie reżimu niedemokratycznego od demokracji na wczesnym etapie rozwoju państwa demokratycznego. Edward McWhinney stwierdza, że szybkie pojawienie się konstytucji wynika z euforii społecznej i wielkiego podniecenia, które są rezultatem pozbycia się poprzedniego reżimu. Poszukiwanie wzorów nowych konstytucji jest zawężone, co wpływa na możliwość przyjęcia konstytucji demokratycznych innych państw w mało zmienionej formie lub konstytucji demokratycznych z okresu sprzed reżimu niedemokratycznego przy założeniu, że takowe rozwiązanie istniały. Philippe C. Schmitter jest zwolennikiem szybkiego przyjmowania konstytucji, gdyż umożliwia to uniknięcie niepotrzebnie przedłużających się rozgrywek politycznych i pojawiania się nieracjonalnych argumentów. Wydłużenie procesu uchwalania konstytucji prowadzi do polityzacji procesu, a także utrudnia utrzymanie wysokiego poziomu legitymacji społecznej<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> J. ELGIE, J. ZIELONKA: *Constitutions and Constitution-Building...*, s. 26–30.

<sup>46</sup> I. MALINOWSKA: *Transformation of the Law in Central and East European Countries*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 51–52.

<sup>47</sup> P.C. SCHMITTER: "Process" not "Product" Engineering in the Consolidation of Democracy. Paper delivered at the Conference on Democratic Consolidation in Eastern Europe. Florence, European University Institute, 24–25 January 1997, cyt. za: J. ELGIE, J. ZIELONKA: *Constitutions and Constitution-Building...*, s. 26–30.

Istnieje też możliwość uchwalenia tymczasowych rozwiązań konstytucyjnych, które w Polsce przyjęto nazywać małą konstytucją. Trzeba pamiętać, że przygotowywanie konstytucji jest rzadkim okresem w dziejach państwa, a dyskusja polityczna w trakcie prac nad nią przekracza zwykły poziom. Nieuchwalenie konstytucji w szybkim trybie prowadzi do tego, że tranzycja przyjmuje bardziej łagodny charakter, a opozycyjne strony mogą swobodnie poszukiwać korzystnych rozwiązań. Ale jeżeli proces się przedłuży, może to utrudniać rozwój zachowań konsensualnych i odzwierciedlać zmianę sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej petryfikując postawy głównych aktorów politycznych. Konstytucja jest potrzebna dla kontynuacji demokratyzacji, jest ponadto warunkiem niezbędnym w konsolidacji demokracji. Jej przyjęcie jest świadectwem pewnej dojrzałości młodej demokracji, staje się pewnym symbolem osiągnięć i oddziela dawne czasy od nowych.

Juan J. Linz i Alfred Stepan zwracają uwagę na trudności w procesie rozwoju demokracji, jakie niesie za sobą pozostawienie w konstytucji elementów reżimu niedemokratycznego. Autorzy wyróżniają sześć kontekstów wpływających na uchwalenie konstytucji, przy czym pięć pierwszych wiąże się z wpływem reżimu niedemokratycznego na uchwalenie konstytucji i dopiero ostatni sposób gwarantuje konstytucję w pełni demokratyczną. Po pierwsze, konstytucja może być stworzona wyłącznie przez siły niedemokratyczne, które gwarantują sobie przywileje uniemożliwiające rozpoczęcie i pozytywne zakończenie tranzycji. Po drugie, w nowej konstytucji, która jest dziełem elity poprzedniego reżimu, pojawiają się rozbudowane działy gwarantujące szerokie prawa i wolności obywatelskie, ale poza nimi możliwość rozwoju demokratyzacji jest nikła. Po trzecie, pojawia się tymczasowa konstytucja, która podobnie jak w pierwszym i drugim przypadku zawiera pewne przywileje dla poprzedniej władzy, ale ich zakres jest znacznie mniejszy. Taka konstytucja pomaga w destrukcji poprzedniego reżimu, ale nie wpływa pozytywnie na budowę nowej demokracji. Po czwarte, mimo dopuszczenia opozycji do prac nad konstytucją nadal dominującym jej twórcą jest poprzednia elita władzy, która wierzy, że możliwa jest demokratyzacja przy udziale nie całkiem demokratycznych mechanizmów. Po piąte, przywrócenie konstytucji, która funkcjonowała w demokracji poprzedzającej reżim niedemokratyczny. Musimy jednak zastrzec, że powinna zostać dostosowana do nowych warunków politycznych, społecznych i gospodarczych. Po szóste, proces tworzenia konstytucji oparty jest na wolnym i konsensualnym podłożu umożliwiającym deliberację. To umożliwia uchwalenie prawdziwie demokratycznej konstytucji<sup>48</sup>.

Wojciech Sadurski uważa, że nie ma żadnych argumentów ani wskaźników mówiących o tym, że szybszy lub wolniejszy proces przygotowywania i uchwalenia konstytucji jest lepszy. Może warto podkreślić jest to, że w tym procesie

---

<sup>48</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 81–83.

najistotniejsi stają się obywatele, którzy mogą decydować o władzy, procesach politycznych. Nawet jeżeli politycy nie odwołują się do nich na etapie przygotowania, to ludzie mogą wyrazić swoją opinię w trakcie referendum przyjmującego konstytucję pod warunkiem, że zostanie ono przeprowadzone<sup>49</sup>.

Leonardo Morlino poddaje analizie konstytucje, postrzegając je jako wyznacznik wzoru zachowań politycznych. Według niego wzór konstytucyjny może przyjmować dwa ekstremalne wymiary. W pierwszym, manipulacyjnym, instytucje rządowe dążą do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, narzucają struktury dialogu i mediacji, wpływają na postawy i zachowania polityczne obywateli. Ten wzór sprzyja modelom prezydenckiemu i parlamentarnemu z przewagą egzekutywy, pojawia się częściej w państwach unitarnych i takich, w których dominuje większościowy system wyborczy. W drugim, neutralnym, to społeczeństwo obywatelskie wpływa na instytucje władzy, które odzwierciedlają jego postawy, zachowania i wartości. Wzór neutralny pojawia się częściej w państwach federalnych, w modelach parlamentarnych, w których prezydent wybierany jest przez ciało przedstawicielskie i z istniejącymi proporcjonalnymi systemami wyborczymi. Wzory konstytucyjne mają charakter idealny, poza tym mogą się przenikać. Podlegają interpretacji przez aktualnych aktorów politycznych, ale jednocześnie służą jako mechanizm pozwalający na rozstrzygnięcie istotnych sporów społecznych i politycznych<sup>50</sup>.

Reasumując, wpływ konstytucji na proces demokratyzacji powinien uwzględniać rozpatrywanie jej zarówno w kategorii procesu, jak i produktu. Konstytucja rozumiana jako proces może powstać w oparciu o model konsensualny, czyli zgodę wszystkich liczących się podmiotów, lub rywalizacyjny, w którym zostaje narzucona przez większość bez konsultacji z opozycją. Proces prac nad przygotowaniem i uchwaleniem konstytucji może przebiegać szybciej lub wolniej. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z pojawieniem się możliwości większego wpływu na treść ustawy zasadniczej czynników występujących w okresie przeddemokratycznym oraz obcych. Z drugiej strony stosunkowo szybko może pojawić się zestaw zasad charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawa. W przypadku uchwalenia konstytucji w późniejszym okresie w większym stopniu będzie ona odzwierciedlać doświadczenia nabyte w trakcie procesu demokratyzacji, mniej będzie w niej zapożyczeń z obcych wzorów.

Konstytucję rozpatrywaną jako produkt powinniśmy analizować, biorąc pod uwagę jej trzy istotne cechy: 1) szczególną treść; 2) szczególną formę; 3) najwyższą moc obowiązywania. W przypadku szczególnej treści należy zwrócić uwagę na sposób określenia: suwerena władzy, podstaw ustroju społeczno-gospodarczego, katalogu praw i wolności obywatelskich, struktury terytorialnej państwa, organów władzy i relacji między nimi. Jeśli idzie o szczególną formę,

<sup>49</sup> W. SADURSKI: *On the Relevance of Institutions...*, s. 469–472.

<sup>50</sup> L. MORLINO: *Constitutional Design...*, s. 48–53.

konstytucja może zostać przyjęta na jeden z sześciu sposobów: nadana przez monarchę, przyjęta przez naród w referendum, uchwalona przez konstytuante, uchwalona przez parlament, przyjęta przez egzekutywę, przyjęta przez specjalną komisję konstytucyjną. Jeżeli chodzi o najwyższą moc obowiązującą, należy sprawdzić, czy system prawa jest logiczny i jednoznacznie wskazuje na dominację ustawy zasadniczej.

### 3.2.2. Organy władzy państwowej i modele relacji pomiędzy nimi

Organy władzy państwowej wykonują zadania wpływające na wiele płaszczyzn życia publicznego. Otoczenie, w jakim funkcjonują, charakter zadań, a także sposób ich wykonywania uzależnione są od ideologicznej podstawy istniejącego w danym państwie reżimu politycznego. Zazwyczaj państwa demokratyczne przyjmują trójpodział władzy za fundamentalną i konstytucyjną zasadę ukształtowania stosunków pomiędzy najważniejszymi organami. W literaturze, a także w praktycznych rozwiązaniach, poza zasadą podziału władzy występuje zasada jedności władzy. Uzupełniając stanowisko Konstantego A. Wojtaszczyka piszącego, że „zasada jednolitości władzy jest typowa dla państwa niedemokratycznego”<sup>51</sup>, Andrzej Czajowski wskazuje, że „ustrój Szwajcarii nie polega na podziale władz, lecz właśnie na jedności, a państwo to uważa się za jedno z najbardziej demokratycznych”<sup>52</sup>. Jak widać, już na początku rozważań o charakterze modelowych rozwiązań relacji organów władzy państwowej pojawia się trudna do jednoznacznego zinterpretowania ogólna zasada dotycząca podstaw oparcia pożądanego rozwiązania funkcjonowania organów władzy w demokratycznym państwie prawa.

Zasada jedności władzy jest historycznie starsza od zasady podziału. W dawnych państwach przybierała postać jedynowładztwa monarchy, w bardziej nowoczesnych państwach cechowała ją dominacja dyktatora w reżimie totalitarnym, a także autorytarnym. Nas jednak interesuje omawiana zasada w kontekście jej funkcjonowania w reżimie demokratycznym. Podstawy teoretyczne tej zasady zostały wyłożone już przez Marsyliusza z Padwy, a potem Spinozę, Grocjusza, ale dopiero Jean Jacques Rousseau poddał ją takiej interpretacji, którą współcześnie uważamy za dominującą. Lud piastuje funkcję suwerena władzy. Emanacją woli ludu jest parlament, w którym dochodzi do skupienia pełni władzy. Pozostałe organy działają w roli wyrazicieli tejże woli. Parlament

<sup>51</sup> Cyt. za: K.A. WOJTASZCZYK: *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*. Liber, Warszawa 1996, s. 92.

<sup>52</sup> Cyt. za: A. CZAJOWSKI: *System organów władzy państwowej jako kryterium demokracji*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 3. Red. A. CZAJOWSKI, L. SOBKOWIAK. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.

u J.J. Rousseau nie tylko uchwała prawo, ale także zabezpiecza jego wykonanie. Co decyduje o tym, że zasada jedności władzy ma charakter demokratyczny? Przed wszystkim zakłada kontrolę parlamentu przez lud, który jest naczelnym organem władzy. Ustrój polityczny wprowadzony przez J.J. Rousseau jest uzupełniony przez stosowanie form demokracji bezpośredniej, które podkreślają dominującą rolę ludu w państwie. Należy jednak pamiętać, że zakres zadań współczesnego państwa jest ogromny i skomplikowany, dlatego też skupienie całej władzy w jednym organie jest niemożliwe. W Szwajcarii, która jest państwem demokratycznym i opiera się na zasadzie jedności organów, mamy do czynienia z wyodrębnionymi organami władzy wykonawczej i sądowniczej. Zachowują one niezależność wobec parlamentu<sup>53</sup>.

Pomimo że idea podziału władzy pojawia się już w pismach Arystotelesa, który wymienia czynniki: obradujący, wykonujący i sądowniczy, dopiero od XVII wieku możemy mówić o jej bezpośrednim rozwoju wywierającym wpływ na współczesne państwa demokratyczne. Treść podziału władzy sugeruje całkowite oddzielenie poszczególnych organów od siebie, co w rzeczywistości nie występuje. Ponadto praktyka ustrojowa państw wpływa na różnorodne ujmowanie zasady podziału w konkretnych rozwiązaniach konstytucyjno-ustrojowych. Niewątpliwie zasada podziału władzy dominuje we współczesnych demokracjach, ale czy jej występowanie można potraktować jako zmienną niezależną charakteryzującą natężenie demokracji w poszczególnych państwach? Czy istnieje możliwość stopniowania państw demokratycznych ze względu na kryterium realizacji zasady podziału władzy? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Po pierwsze, mamy do czynienia z wielością rozwiązań organizacyjnych i strukturalnych w ramach zasady podziału władzy, a wszystkie one występują w państwach uznawanych za demokratyczne. Z drugiej strony brak jest ogólnie przyjętych normatywnych ustaleń dzielących szczegółowo kompetencje określonych organów władzy, po spełnieniu których można byłoby stwierdzić natężenie demokracji w konkretnym państwie.

Zasada podziału władzy nie występuje w czystej postaci całkowitego oddzielenia poszczególnych organów władzy. Na podstawie obserwacji rzeczywistości politycznej XVII-wiecznej Anglii wyprowadził ją John Locke, który wyróżnił władzę ustawodawczą, wykonawczą i federacyjną. Konieczność podziału władzy postulowali także lewellerzy, optując za rozwiązaniami republikańskimi. Uznawali za suwerena lud, który miał wybierać ciało ustawodawcze oraz ciało wykonawcze. Funkcje legislacyjne i egzekutywne nie mogły być łączone. Burzliwe dzieje Anglii w XVII wieku, które kończyła chwalebna rewolucja w 1688 roku, ostatecznie utrwaliły rozdział władzy ustawodawczej od monarchy. W 1715 roku wprowadzono trwałą zasadę powoływania rządu przez parlament realizujący władzę wykonawczą. Do XVII- i XVIII-wiecznych wydarzeń angielskich, a tak-

---

<sup>53</sup> J. KUCIŃSKI: *Nauka o państwie i prawie*. Almamer, Warszawa 2008, s. 82–84.

że koncepcji J. Locke'a odwołał się Monteskiusz, który sformułował zasadę trójpodziału władzy. Uważał on, że lud nie jest w stanie bezpośrednio sprawować władzy, dlatego powinien wybierać swojego przedstawiciela, czyli parlament, a ten ustanowić ciało wykonujące jego decyzje. Sądownictwo miało być niezależne i niezawisłe od pozostałych władz. Żadna z nich nie miała przewagi, co wyrażała zasada równowagi. W tym kontekście zasada podziału władz nie oznacza całkowitego oddzielenia od siebie organów, ale ich równoważenie się poprzez uniemożliwianie występowania tendencji uzurpowania sobie prawa jednego organu do przejęcia całkowitej kontroli nad państwem i społeczeństwem. Dlatego też pojawia się nam zjawisko wzajemnej zależności organów w określonych warunkach, które po prostu ograniczają się w swoich działaniach. Prowadzi nas to do konstatacji, że zasada podziału władzy jest bytem teoretycznym i nie występuje w czystej postaci, gdyż władza ustawodawcza kontroluje władzę wykonawczą, a ta może powstrzymać tę pierwszą, np. poprzez weto. Równowaga i powstrzymywanie stanowią sedno zasady podziału władzy. Prowadzą nas do sytuacji, w której tak naprawdę organy współpracują ze sobą na podstawie ustanowionych mechanizmów. Powyższy opis jest charakterystyczny dla państw Europy, w których dominuje model parlamentarno-gabinetowy, zasada podziału władzy może jednak przyjąć formę nieco bardziej ograniczającą wzajemny wpływ organów na siebie. Dzieje się to w warunkach amerykańskich, gdzie zasadzie podziału towarzyszy zasada separacji władzy. Relacje pomiędzy organami władzy, w szczególności między prezydentem i parlamentem, cechują działania negatywne uniemożliwiające bezpośrednią kontrolę jednego organu nad drugim, co oznacza, że obydwa organy mogą się wzajemnie blokować<sup>54</sup>.

Reasumując, należy wskazać, że państwa realizujące zasadę podziału władzy zarówno w wymiarze równowagi, jak i kontroli organów oraz hamowania i separacji, posiadają liczne mechanizmy odnoszące się do ich współpracy. Ponadto różnorodność interpretacji rozwiązań, które wynikają z zastosowania zasady podziału władzy, powoduje, że może ona być wykorzystywana w różnych warunkach i na różnych stadiach rozwoju procesu demokratyzacji. Poza tym podział władzy we współczesnym świecie nie występuje w czystej postaci, zawsze towarzyszy mu określony sposób kształtowania się wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi organami. I właśnie sposób i forma ułożenia stosunków pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej wpływają na wyróżnienie modeli funkcjonowania owych relacji w systemach politycznych państw demokratycznych.

Do tradycyjnych i historycznie ukształtowanych modeli zalicza się parlamentarnym i prezydenccjalizm. W XX wieku pojawiła się jeszcze forma mieszana, która przyjęła nazwę modelu półprezydenckiego. Wybór odpowiedniego modelu przez państwo, które rozpoczyna proces demokratyzacji, wywiera wpływ zarówno na

<sup>54</sup> Szerzej w: A. CZAJOWSKI: *System organów władzy...*, s. 88–95; J. KUCIŃSKI: *Nauka o państwie...*, s. 79–82; E. ZIELIŃSKI: *Nauka o państwie i polityce*. Elipsa, Warszawa 1999, s. 159–162.



etapie tranzycji, jak i podczas konsolidacji demokracji, decydując o sukcesie lub porażce samej demokracji. Jak twierdzi Juan J. Linz, przyjęcie modelu ułożenia relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą ma istotne znaczenie dla utrzymania reżimu demokratycznego w danym państwie<sup>55</sup>. W rzeczywistości politycznej dochodzi, wprawdzie rzadko, do możliwości zmiany modelu, co z kolei wiąże się z całkowitą zmianą sposobu funkcjonowania systemu politycznego.

Wśród badaczy problemu przeważa pogląd, że model parlamentarny bardziej sprzyja rozwiązaniom demokratycznym, podczas gdy prezydenccjalizm nie. Alfred Stepan i Cindy Skach poddali analizie czterdzieści trzy państwa, które w dekadzie lat 1979–1989 uznawano za skonsolidowane demokracje. Poza Szwajcarią i Finlandią, w których istniały inne rozwiązania modelowe, na czterdzieści jeden państw w trzydziestu czterech obowiązywał parlamentaryzm, w pięciu do prezydenccjalizm, a w dwóch półprezydenccjalizm. W innym badaniu tych samych autorów obejmującym analizę modeli w pięćdziesięciu trzech państwach, w których przynajmniej przez rok funkcjonowała demokracja, a państwa te były członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w latach 1973–1989, okazało się, że 28 państw przyjęło model parlamentarny, a 25 prezydencki. Ciekawe są wnioski tego badania, które wskazują, że 61% państw z modelem parlamentarnym utrzymało demokrację przez co najmniej 10 lat, natomiast tylko 20% państw z modelem prezydenckim było w stanie dokonać tego samego<sup>56</sup>.

Należy zaznaczyć, że we współczesnych badaniach politologicznych pojawiają się analizy, których wnioski sugerują istnienie nowych, poza trzema typowymi modelami, relacji między organami władzy. Nie wszystkie wyniki mają charakter poznawczy w sensie naukowym, a powstające typologie modeli często niewiele wnoszą. Niemniej jednak konieczność i sens przyglądania się ewolucji wzajemnych relacji pomiędzy organami są w pełni uzasadnione. Wiąże się to z rozwojem zakresu funkcjonowania demokracji, dynamicznymi przemianami wynikającymi z przeobrażeń społecznych i gospodarczych, a także ze specyfiką różnych państw świata.

Współczesny parlamentaryzm nie ma jednolitego i zuniformizowanego charakteru. Ze względu na specyficzne cechy państw, a także czas jego kształtowania się, może on występować w różnych odmianach. Jarosław Szymanek wskazuje nawet, że w tym kontekście możemy mówić o rodzinie systemów parlamentarnych<sup>57</sup>. Dynamika przekształceń demokratycznych systemów politycznych od

---

<sup>55</sup> J.J. LINZ: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make Difference?* In: *The Failure of Presidential Democracy*. Vol. 1. *Comparative Perspectives*. Ed. J.J. LINZ, A. VALENZUELA. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1994, s. 8–9.

<sup>56</sup> A. STEPAN, C. SKACH: *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*. „World Politics” 1993. Vol. 46, no. 1, s. 5, 10–11.

<sup>57</sup> J. SZYMANEK: *Ciągłość i zmiana konstytucyjnych systemów rządów: egzemplifikacja ewolucji w systemach politycznych*. W: *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*. Red. J. SZYMANEK, M. KACZOROWSKA, A. ROTHERT. Elipsa, Warszawa 2007, s. 32.

kilkudziesięciu lat potwierdza tę tezę i przynosi nowe odmiany tradycyjnego modelu parlamentarnego. Nie zmienia to faktu, że jesteśmy w stanie przedstawić pewne cechy konstytuujące model parlamentarny. Alfred Stepan i Cindy Skach zaliczają tutaj: oparcie władzy premiera na większości parlamentarnej oraz możliwość rozwiązania parlamentu przez władzę wykonawczą w postaci rządu lub prezydenta<sup>58</sup>. Arend Lijphart zalicza do podstawowych cech odpowiedzialność rządu przed parlamentem włącznie z możliwością zastosowania wotum nieufności, wybór premiera przez parlament, kolegialny charakter egzekutywy<sup>59</sup>. W polskiej literaturze Andrzej Antoszewski wskazuje, że model parlamentarny cechuje się: powszechnymi wyborami wyłaniającymi skład ciała ustawodawczego, wyborem premiera i rządu przez większość parlamentarną, odpowiedzialnością gabinetu przed parlamentem, możliwością wcześniejszego rozwiązania parlamentu przez rząd, istnieniem współzależności egzekutywy i legislatywy, symbolicznej i reprezentacyjnej roli głowy państwa<sup>60</sup>. Jerzy Kuciński definiuje parlamentaryzm poprzez takie cechy, jak dualistyczna forma egzekutywy, na którą składają się rząd i prezydent, neutralny charakter głowy państwa, która nie wykonuje żadnych istotnych funkcji politycznych i nie ponosi odpowiedzialności politycznej, fakt, że rząd powoływany jest w wyniku uzyskania poparcia większości parlamentarnej i solidarnie odpowiada przed legislatywą, a egzekutywa ma możliwość wcześniejszego rozwiązania parlamentu<sup>61</sup>. Rafał Glajcar zauważa, że parlamentaryzm cechuje się kolegialnym charakterem egzekutywy, uzależnieniem rządu od legislatywy zarówno w momencie powstania, jak i dalszego funkcjonowania, pełnieniem przez głowę państwa funkcji ceremonialnej i reprezentacyjnej, istnieniem mechanizmów współzależności władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej<sup>62</sup>.

Wybór modelu parlamentarnego przez demokratyzujące swoje struktury państwo opiera się zarówno na czynnikach egzogennych, do których przede wszystkim zalicza się popularność tego modelu we współczesnym świecie, jak i na licznych warunkach endogennych. Rafał Glajcar wśród tych czynników wymienia: historię, tradycję ustrojową, kulturę, strukturę społeczną, podziały socjopolityczne, kontekst sytuacyjny<sup>63</sup>. Przy wyborze modelu parlamentarnego istotne jest także to, czy powołuje się do życia jedną czy dwie izby legislatywy

<sup>58</sup> A. STEPAN, C. SKACH: *Constitutional Frameworks...*, s. 3.

<sup>59</sup> A. LIJPHART: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven–London 1999, s. 117–118.

<sup>60</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 277–278.

<sup>61</sup> J. KUCIŃSKI: *Nauka o państwie...*, s. 84–86.

<sup>62</sup> R. GLAJCAR: *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 73.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 76.

i jak określa się ich wzajemne relacje. Rafał Głajcar stwierdza, że wybór pomiędzy unikameralizmem i bikameralizmem należy do jednej z najbardziej skomplikowanych decyzji, która uzależniona jest od historii, tradycji, struktury terytorialnej państwa, struktury społecznej, siły oddziaływania wzorców instytucjonalnych istniejących w państwach demokratycznych, kontekstu sytuacyjnego, strategii aktorów politycznych. Na gruncie analizy naukowej nie można stwierdzić, czy unikameralizm jest lepszą formą funkcjonowania demokracji od bikameralizmu, chociaż niewątpliwie jest bardziej popularny. W 2012 roku Unia Międzyparlamentarna opublikowała dane, z których wynika, że 59,07% (114) państw poddanych analizie miało jednoizbowe parlamenty, a 40,93% (79) miało dwuizbowe<sup>64</sup>.

Podjmując decyzję o ustanowieniu dwóch izb parlamentu, należy rozstrzygnąć kwestię ich wzajemnych relacji. Można wprowadzić pełny bikameralizm, zwany symetrycznym, w którym zarówno izba pierwsza, jak i druga, mają identyczne lub podobne kompetencje ustawodawcze, albo bikameralizm asymetryczny, w którym izba pierwsza odgrywa istotniejszą rolę w procesie legislacyjnym. Izba pierwsza, zwana niższą, zawsze pochodzi z powszechnych wyborów, natomiast skład izby drugiej, zwanej wyższą, może, ale nie musi odzwierciedlać woli narodu wyrażonej w powszechnych wyborach. Ze względu na podmiot, który dokonuje wyłonienia reprezentantów zasiadających w izbie drugiej, Rafał Głajcar wymienia następujące typy bikameralizmu: federalny (deputowanych wybierają części składowe federacji), regionalny (deputowanych wybierają regiony w państwie unitarnym), samorządowy (deputowanych wybierają wspólnoty samorządowe), korporacyjny (deputowanych wybierają grupy społeczno-zawodowe), tradycyjny (deputowani reprezentują wyższe warstwy społeczne, czego przykładem jest brytyjska Izba Lordów), polityczny (deputowanych wybiera cały naród w wyborach powszechnych), multireprezentacyjny (o wyborze deputowanych decydują w różnym stopniu odmienne czynniki)<sup>65</sup>.

Drugim modelem ułożenia stosunków pomiędzy organami władzy jest prezydencjalizm<sup>66</sup>. Jego ojczyzną są Stany Zjednoczone. Jak pisze Piotr Winczorek, „system amerykański wyrósł na gruncie specyficznej kultury, obyczajów, tradycji i doświadczeń dziejowych”<sup>67</sup>, co ma istotne implikacje wiążące się z dużymi

<sup>64</sup> R. GLAJCAR: *Struktura wewnętrzna parlamentu – unikameralizm czy bikameralizm?* W: *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Problemy metodologiczno-teoretyczne*. Red. M. BARAŃSKI, R. GLAJCAR, S. KUBAS. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego – Remar, Katowice 2012, s. 27–28.

<sup>65</sup> R. GLAJCAR: *Aktorzy polityczni wobec modelu struktury wewnętrznej polskiego parlamentu w okresie transformacji*. W: *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*. Red. T. MOŁDAWA, J. ZALEŚNY. Elipsa, Warszawa 2011, s. 212–215.

<sup>66</sup> Szerzej w: R. MAŁAJNY: *Amerykański prezydencjalizm*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012; R. MAŁAJNY: *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1985.

<sup>67</sup> Cyt. za: P. WINCZOREK: *Nauka o państwie*. Liber, Warszawa 2005, s. 191.

trudnościami przy jego instalacji w innych państwach. Nie mamy do czynienia z wieloma odmianami tego modelu, jak w przypadku parlamentaryzmu, ze względu na niewielką możliwość transformacji charakteru samych organów władzy, jak i relacji między nimi. Przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać właśnie w wyjątkowych warunkach powstania i rozwoju modelu prezydenckiego w Stanach Zjednoczonych. Często dochodzi do wykorzystania silnej pozycji głowy państwa w celu deformacji, a nawet przekształcenia demokracji w reżim niedemokratyczny, czego przykładem może być opisana w rozdziale 2.3 demokracja delegacyjna.

Specyfika amerykańskich rozwiązań ustrojowych pojawiła się już u zarania Stanów Zjednoczonych i wiązała się z chęcią ustanowienia takiego modelu ułożenia relacji pomiędzy organami władzy, który stałby w opozycji do modelu angielskiego. Ponadto w przypadku angielskim parlamentaryzm rozwijał się w drodze wielowiekowej ewolucji, amerykański prezydencaлизм pojawił się natomiast w wyniku debaty, która przebiegała w stosunkowo krótkim czasie i w miarę jednolitych warunkach. Konstytucja Stanów Zjednoczonych została przyjęta na konwencji filadelfijskiej 17 września 1787 roku i była pierwszą spisana konstytucją na świecie. Twórcy amerykańskiej konstytucji bezkrytycznie przyjęli zasadę podziału władzy, która oznaczała rozdział kompetencji organów centralnych i stanowych oraz podział kompetencji między organy znajdujące się na tym samym poziomie, przede wszystkim federalnym. Wielką wagę zasady podziału władzy odzwierciedla sam charakter budowy amerykańskiej konstytucji, która w trzech pierwszych rozdziałach poświęcona jest kolejno władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Amerykańska koncepcja zasady podziału władzy oparta jest jednak na cesze odmiennej niż w parlamentaryzmie. O ile w modelu parlamentarnym istnieje o wiele szerszy wachlarz możliwości wzajemnych relacji pomiędzy organami, o tyle w prezydencaлизmie jest on uszczuplony. Stabilność i równowaga ustrojowa są gwarantowane zasadą hamowania i powstrzymywania poszczególnych władz, w której zasada separacji jest dalej posunięta. Władza ustawodawcza sprawowana jest przez dwuizbowy Kongres. Reprezentacja poszczególnych izb jest niejednakowa. Izba Reprezentantów składa się z bezpośrednio wybieranych deputowanych, podczas gdy w skład Senatu wchodzi po dwaj przedstawiciele każdego stanu wyłonieni przez lokalne legislatury. Proces ustawodawczy może rozpocząć się zarówno w jednej, jak i drugiej izbie.

Twórcy amerykańskich rozwiązań przyjęli zasadę monokratycznego organu wykonawczego, uprawnienia prezydenta wykraczają jednak poza sferę egzekutywą m.in. poprzez nadanie mu funkcji przewodniczącego Senatowi. Tradycyjnie zastępuje go na tym stanowisku wiceprezydent. Początkowo nie określono długości trwania pełnomocnictw prezydenckich i aż do połowy XX wieku jedynie konwenans konstytucyjny stanowił o możliwości sprawowania urzędu prezydenta przez co najwyżej dwie kadencje. Dopiero od 1951 roku na mocy XXII

poprawki do konstytucji Stanów Zjednoczonych wprowadzono możliwość jednej reelekcji na urząd prezydenta. Wybór prezydenta ma charakter powszechny, ale nie bezpośredni. Jego elekcji dokonuje kolegium elektorskie, które wcześniej jest wybierane przez ogół uprawnionych do głosowania. Amerykański system wyborczy wzmacnia pozycję prezydenta poprzez nadanie mu większej legitymizacji. Korzysta on z szerokich kompetencji, których zakres od końca XVIII wieku był ciągle rozszerzany. Prezydenci cieszą się zazwyczaj dużą estymą wśród obywateli, co wynika z ich osobowości, a także ze sposobu sprawowania przez nich funkcji. Model prezydencki w Stanach Zjednoczonych występuje w warunkach specyficznie ukształtowanego systemu partyjnego, w którym dominującą pozycję zdobyły dwie partie: republikańska i demokratyczna mające charakter partii wyborczych z luźnymi strukturami, które uaktywniają się w trakcie poszczególnych elekcji<sup>68</sup>.

Wśród istniejących koncepcji charakteryzujących cechy modelu prezydenckiego powinniśmy zwrócić uwagę na kilka, które wskazują na pryncypia współczesnego prezydenjalizmu. Alfred Stepan i Cindy Skach podkreślają konieczność funkcjonowania niezależnych od siebie organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, które są wyłaniane w trakcie wyborów powszechnych, tym samym uzyskują duży zakres społecznej legitymizacji<sup>69</sup>. Scott Mainwaring odwołuje się do zasady powszechnie wybieranego prezydenta, który stoi na czele władzy wykonawczej. Kadencja sprawowania przez niego urzędu jest określona, a jej ograniczenie może wynikać jedynie z przeprowadzenia procedury impeachmentu<sup>70</sup>. Arend Lijphart do konstytutywnych cech prezydenjalizmu zalicza natomiast: wyłanianie w wyborach prezydenta na określony czas przy jednoczesnym braku jego odpowiedzialności przed legislaturą, powszechny charakter wyborów, jednoosobowy charakter władzy wykonawczej. Cechami uzupełniającymi są według tego holenderskiego politologa: zakaz łączenia funkcji w organach ustawodawczych i wykonawczych, brak możliwości rozwiązania parlamentu przez prezydenta, połączenie funkcji prezydenta i szefa rządu w jednych rękach<sup>71</sup>.

W polskiej literaturze Rafał Głajcar zauważa trzy podstawowe cechy omawianego modelu, do których zalicza: monizm egzekutywy, wybór prezydenta w powszechnej elekcji, która zwiększa prezydencką legitymizację, a także sztywno określony czas pełnomocnictw przyznawanych prezydentowi<sup>72</sup>. Także Jerzy

<sup>68</sup> J. OSIŃSKI: *Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki*. W: *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*. Red. J. OSIŃSKI. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 21–33.

<sup>69</sup> A. STEPAN, C. SKACH: *Constitutional Frameworks...*, s. 3–4.

<sup>70</sup> S. MAINWARING: *Presidentialism in Latin America*. „Latin America Research Review” 1990. Vol. 25, no. 1, s. 158–159.

<sup>71</sup> A. LIJPHART: *Patterns of Democracy...*, s. 117–118.

<sup>72</sup> R. GŁAJCAR: *Demokratyczny reżim polityczny...*, s. 103.

Kuciński rozpatruje istotne cechy modelu prezydenckiego w odniesieniu do trzech płaszczyzn: monistycznej konstrukcji władzy wykonawczej, daleko idącej zasady rozdziału władzy i wzajemnej kontroli i równowagi<sup>73</sup>.

Model prezydencki, podobnie, jak parlamentaryzm, opiera się na zasadzie podziału władzy, ale oddziela ona od siebie poszczególne organy o wiele wyrażniej, niż czyni to w modelu parlamentarnym. Organy współpracują ze sobą, ale wymiar i zakres tej działalności może odbywać się w dokładnie określonym celu i ramach limitowanych granicami norm prawnych. Istotą prezydenccjalizmu jest wyodrębnienie monistycznego organu władzy w postaci prezydenta, który wyłaniany jest w wyborach powszechnych odbywających się niezależnie od wyborów parlamentarnych. Nie jest on odpowiedzialny przed legislatywą. Prezydent nie może rozwiązać parlamentu przed upływem jego kadencji. Wybiera grono swoich współpracowników, którzy pomagają mu w wypełnianiu funkcji wykonawczej, ale nie tworzą oni odrębnego organu i odpowiadają tylko przed nim. Jak wskazuje Scott Mainwaring na podstawie badań w Ameryce Łacińskiej, im więcej relewantnych partii politycznych w systemie politycznym, tym trudniej jest skutecznie realizować zasadę podziału władzy, co z kolei utrudnia funkcjonowanie modelu prezydenckiego. Najlepszym rozwiązaniem dla tego modelu jest oparcie władzy prezydenckiej na większości parlamentarnej popierającej głowę państwa<sup>74</sup>. Dlatego, jak pisze Rafał Głajcar, „reżim prezydencki ma największe szanse powodzenia w ramach funkcjonowania dwupartyjności. Gwarantuje [...] dośrodkowy kierunek rywalizacji politycznej”<sup>75</sup>.

Pojęcie modelu semiprezydenckiego zostało wprowadzone do nauki przez Maurice'a Duvergera, który postrzegał go jako kategorię teoretyczno-empiryczną odmienną od parlamentaryzmu i prezydenccjalizmu. W 1980 roku wyróżnił trzy konstytutywne cechy semiprezydenccjalizmu, do których zaliczył: powszechny i bezpośredni wybór prezydenta, wyposażenie głowy państwa w szeroki zakres uprawnień, stworzenie drugiego filara władzy wykonawczej w postaci rządu z premierem i ministrami<sup>76</sup>. Należy zaznaczyć, że w nauce nie ma zgody na przyjęcie jednej nazwy dla pojęcia, które M. Duverger określił jako semiprezydenccjalizm. Wynika to z różnorodności okoliczności, które towarzyszą implementacji rozwiązań tego stosunkowo nowego modelu, czasu jego przyję-

<sup>73</sup> J. KUCIŃSKI: *Nauka o państwie...*, s. 86–88.

<sup>74</sup> S. MAINWARING: *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy*. Kellogg Institute Working Paper #144. September 1990; <https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/144.pdf> [dostęp: 17.01.2016].

<sup>75</sup> Cyt. za: R. GLAJCAR: *Władza wykonawcza w różnych modelach demokratycznych reżimów politycznych*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 46.

<sup>76</sup> M. DUVERGER: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. „European Journal of Political Research” 1980. Vol. 8, no. 2, s. 165–187.

cia w poszczególnych państwach, jak również indywidualnych perspektyw badawczych. W literaturze pojawiają się takie nazwy, jak: *model mieszany*, *model parlamentarno-prezydencki*, *model premierowsko-prezydencki*, *zracjonalizowany model parlamentarny*, *system podwójnego przywództwa* oraz inne<sup>77</sup>.

Nie tylko pojęcie, ale także praktyka ustrojowa charakterystyczna dla semi-prezydenjalizmu, są stosunkowo młode. Rodzi to poważne konsekwencje przy dopasowywaniu empirycznych przypadków do teoretycznego modelu. Wspominany powyżej Maurice Duverger uznał, że do 1980 roku model semiprezydencki występował w Austrii, Irlandii, Islandii, Finlandii, Francji, Portugalii i Republice Weimarskiej. Z tą klasyfikacją nie zgadza się Andrzej Antoszewski, który uznaje Austrię i Irlandię za przykłady parlamentaryzmu<sup>78</sup>. Trudności klasyfikacyjne utrudniają z kolei wypracowanie jednoznacznie przyjmowanej listy cech, które towarzyszą modelowi semiprezydenckiemu.

Z perspektywy historycznej dopiero wiek XX wprowadził do konkretnych ustrojów konstytucyjnych państw rozwiązania o charakterze semiprezydenckim. Pojawienie się tych cech wiązało się z chęcią uniknięcia błędów i niedoskonałości typowych dla modeli parlamentarnego i prezydenckiego. Poszukiwanie nowych zasad nie odbywało się jednak w próżni i w dużej mierze wykorzystywało mechanizmy i procedury istniejące w dwóch tradycyjnych modelach. Jednym z pierwszych państw, które na gruncie ustrojowym nie zdecydowały się na przyjęcie czystego parlamentaryzmu lub prezydenjalizmu, była Republika Weimarska (1919–1933). Z dzisiejszej perspektywy możemy powiedzieć, że ustrój tego państwa zawierał cechy semiprezydenjalizmu, ale w czasach jego funkcjonowania określano go mianem parlamentaryzmu neutralizowanego prezydenjalizmem<sup>79</sup>. Stworzenie omawianego modelu wynikało z chęci uniknięcia wpływu ostrych podziałów politycznych na stabilność ustrojową państwa po klęsce w I wojnie światowej. W związku z tym przyjęto zasadę powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenta, którego wyposażono w szeroki zakres uprawnień. W ten sposób miał on chronić przepisy prawa zawarte w konstytucji i uniemożliwić dominację parlamentu nad pozostałymi organami władzy. Władzę wykonawczą uzupełniał gabinet ministrów z kanclerzem na czele. Ministrowie byli powoływani i odwoływani przez prezydenta przy jednoczesnym zachowaniu zasady odpowiedzialności ponoszonej przed parlamentem. Rząd był powoływany przez parlament i w założeniu jego działania opierały się na poparciu udzielanym przez większość deputowanych. Kanclerz prowadził politykę państwa, wyznaczał jej kierunki. Prezydent natomiast wypełniał funkcję arbitra

<sup>77</sup> A. KUCZYŃSKA: *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 81–82.

<sup>78</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, s. 284.

<sup>79</sup> G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquire into Structures, Incentives and Outcomes*. New York University Press, New York 1997, s. 125–127.

w sytuacji, gdy dochodziło do sporu pomiędzy parlamentem i rządem. Jego decyzje wymagały kontrasygnaty członka rządu. W miarę upływu czasu następował proces rozszerzania zakresu kompetencji prezydenta, co powodowane było słabością parlamentu i częstymi zmianami rządów<sup>80</sup>.

Współcześnie podczas debaty nad semiprezycjonalizmem odwołujemy się przede wszystkim do funkcjonującego we Francji modelu rozwiązań ustrojowych. Wiąże się on z istnieniem V Republiki i tym kontekście oznacza radykalną zmianę w stosunku do niewydolności modelu IV Republiki. Pojawienie się francuskiego semiprezycjonalizmu wynikało według G. Sartoriego z trzech przesłanek: uchwalenia konstytucji w 1958 roku, poprawek wniesionych do ustawy zasadniczej w 1962 roku oraz poczynań Charles'a de Gaulle'a<sup>81</sup>. Ustrój V Republiki opiera się na podkreśleniu prymarnej władzy, którą przyznano prezydentowi. Posiada on kompetencje pozwalające mu na wkraczanie na pola zarezerwowane dla innych organów władzy. Jest faktycznym zwierzchnikiem władzy wykonawczej nieponoszącym odpowiedzialności przed parlamentem. Wyłaniany jest w powszechnych i bezpośrednich wyborach, podobnie jak parlament. Prezydent ma prawo wydawania aktów niewymagających kontrasygnaty. Po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb parlamentu może rozwiązać ciało ustawodawcze, a także zarządzić referendum w sprawie zmiany konstytucji i projektów ważnych ustaw ustrojowych. Może ponadto przewodniczyć posiedzeniom rządu<sup>82</sup>. Francuski parlament ma dwie izby: Senat i Zgromadzenie Narodowe. Po wyborach prezydent powołuje premiera i na jego wniosek ministrów.

Wśród klasyfikacji cech występujących w modelu semiprezycjonalnym powinniśmy zwrócić uwagę na kilka. Zaczniemy jednak od tego, że Jean Blondel nazywa ten sposób ułożenia relacji organów władzy systemem podwójnego przywództwa. Zauważa on, że w modelu tym zarówno pod względem formalnym, jak i faktycznym władzę wykonawczą sprawują dwie osoby, czyli premier i prezydent. Badacz twierdzi jednakże, że semiprezycjonalizm ma charakter przejściowy i znajduje się pomiędzy parlamentaryzmem i prezydcjonalizmem, dlatego też po pewnym czasie zaczyna ewoluować w stronę jednego z dwóch tradycyjnych modeli: parlamentaryzmu lub prezydcjonalizmu<sup>83</sup>. Giovanni Sartori charakteryzuje semiprezycjonalizm poprzez następujące cechy: wyłanianie prezydenta w powszechnych wyborach, podział władzy wykonawczej pomiędzy prezydenta i premiera, niezależność prezydenta od parlamentu skorygowaną mechanizmem uzgodnień jego decyzji z opinią rządu, oparcie władzy rządu od większości poparcia uzyskiwanego w parlamencie, dualizm egzekutywy wywołujący mechanizmy równoważenia i przechylania się władzy na stronę jednego z dwóch organów władzy wykonawczej przy zachowaniu autonomii każdego

<sup>80</sup> Szerzej zob. w: K. DUNAJ: *Weimarski model prezydentury*. Elipsa, Warszawa 2010.

<sup>81</sup> G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 122.

<sup>82</sup> J. KUCIŃSKI: *Nauka o państwie...*, s. 88–89.

<sup>83</sup> J. SZYMANEK: *Ciągłość i zmiana konstytucyjnych systemów rządów...*, s. 75.



z nich<sup>84</sup>. Z kolei Jan Elgie wskazuje na dwie cechy omawianego modelu: wybieranego w powszechnych wyborach prezydenta, który sprawuje swoją funkcję w określonym czasie, a także na istnienie premiera stanowiącego drugi filar władzy wykonawczej i jednocześnie odpowiedzialnego przed parlamentem<sup>85</sup>. Pełniejszą listę założeń semiprezydencjalizmu przytacza Jerzy Kuciński, dla którego jest on modelem, w którym występuje dualistyczna egzekutywa składająca się z prezydenta i premiera z rządem. Prezydent wypełnia swoje funkcje bezpośrednio, bez konieczności uzyskania kontrasygnaty podczas wydawania decyzji. Głowa państwa jest wyłaniana w wyborach powszechnych, co nadaje większą legitymizację jej działań. Ministrowie ponoszą odpowiedzialność nie tylko przed parlamentem, ale i przed prezydentem<sup>86</sup>. Według Rafała Głajcara semiprezydencjalizm cechuje się: wyborem prezydenta na określony czas, dualizmem egzekutywy w postaci prezydenta i premiera, odpowiedzialnością rządu przed parlamentem przy jednoczesnej możliwości wprowadzenia odpowiedzialności rządu przed prezydentem, a także przyznaniem prezydentowi samodzielnych uprawnień wykonawczych i/lub arbitrażu politycznego, co umożliwia mu kreowanie lub współkreowanie polityki państwa<sup>87</sup>.

Przyjęcie odpowiedniego modelu relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej nie wyczerpuje problematyki. Należy pamiętać o tym, że szczególne miejsce wśród organów władzy zajmuje wymiar sędziowski. Ze względu na funkcjonowanie systemu politycznego istotną rolę odgrywają w nim przede wszystkim dwie instytucje: Sąd Najwyższy oraz Sąd Konstytucyjny. Sąd Najwyższy zajmuje naczelne miejsce w sprawowaniu nadzoru nad działalnością systemu sądów powszechnych w zakresie orzekania, a także prowadzi działania wskazane w Konstytucji. Może też dokonywać kasacji wyroków sądów niższego szczebla i interpretować prawo oraz rozwiązywać spory kompetencyjne. Jeżeli chodzi o sądownictwo konstytucyjne, to może być ono realizowane przez sądy powszechne (model amerykański) lub przez odrębny organ (model europejski). W tym drugim przypadku Sąd Konstytucyjny orzekający o zgodności ustaw z Konstytucją staje się wyodrębnionym i jednym z najistotniejszych organów władzy demokratycznego państwa prawa.

Uzupełniając rozważania na temat modelu relacji pomiędzy organami władzy, powinniśmy wskazać także na strukturę władzy sprawowanej w terenie. We współczesnych państwach demokratycznych mamy do czynienia z podzia-

<sup>84</sup> G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 131.

<sup>85</sup> Wydaje się, że oparcie semiprezydencjalizmu wyłącznie na tych dwóch cechach uniemożliwia oddzielenie tego modelu od parlamentaryzmu. Konieczne byłoby przywołanie chociażby cechy o nadaniu prezydentowi znacznych kompetencji ustrojowych. R. ELGIE: *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*. „Political Studies Review” 2004. Vol. 2, s. 317.

<sup>86</sup> J. KUCIŃSKI: *Nauka o państwie...*, s. 88–89.

<sup>87</sup> R. GLAJCAR: *Demokratyczny reżim polityczny...*, s. 131.

łem kompetencji i zadań pomiędzy organami i instytucjami władzy centralnej a tymi znajdującymi się w terenie. Większość państw europejskich przyjęła zasadę decentralizacji w tej materii. Polega ona na stworzeniu możliwości zarządzania sprawami na najniższym szczeblu przez wspólnoty lokalne i regionalne, których organy władzy cieszą się samodzielnością w wykonywaniu zadań na rzecz tejszej wspólnoty<sup>88</sup>.

Wpływ na relacje zachodzące pomiędzy organami władzy ma także dominujący w życiu politycznym styl zachowania polityków. Może on przybrać dwie skrajne postaci: konsensualną oraz rywalizacyjną. W pierwszym stylu preferowane jest poszukiwanie takich rozwiązań, które będą akceptowane przez relewantne siły polityczne. W związku z tym nie dopuszcza się do powstania dominacji jednej ze stron, stosuje się częste negocjacje i ogranicza element ostrej rywalizacji. Celem tych zachowań jest uzyskanie kompromisu, który pozytywnie wpływa na współpracę i zaufanie i dopuszcza do procesu decyzyjnego różne grupy interesu. W drugim mamy do czynienia z ostrą rywalizacją podmiotów politycznych, co często jest sprzężone z występowaniem silnej polaryzacji w społeczeństwie. W celu utrzymania władzy określone partie dążą do zdobycia poparcia elektoratu poprzez negację prawa do reprezentacji społeczeństwa przez inne.

Reasumując, trzeba podkreślić, że analiza roli organów władzy w demokratycznym systemie politycznym, a także relacji pomiędzy nimi, powinna rozpocząć się od określenia ogólnej zasady, według której funkcjonują, czyli trójpodziału lub jedności władzy. W przypadku zasady trójpodziału władzy należy określić, czy występuje w niej mechanizm równowagi i kontroli organów, czy hamowania i separacji. Pamiętajmy jednak, że są to mechanizmy o charakterze idealnym, z drugiej strony ich ogólny charakter decyduje o relacjach pomiędzy organami władzy, które mogą przybrać formę modelu parlamentarnego, prezydenckiego oraz semiprezydenckiego. W każdym z tych modeli mamy do czynienia z występowaniem organu władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. W przypadku legislatury może być ona jedno- lub dwuizbowa. Bikameralizm może natomiast przyjąć formę symetrycznego lub asymetrycznego w sferze kompetencyjnej, a w wymiarze elekcyjnym druga izba może zostać wyłoniona w jeden z siedmiu sposobów: deputowanych wybierają części składowe federacji (sposób federalny), deputowanych wybierają regiony w państwie unitarnym (regionalny), deputowanych wybierają wspólnoty samorządowe (samorządowy), deputowanych wybierają grupy społeczno-zawodowe (korporacyjny), deputowani reprezentują wyższe warstwy społeczne (tradycyjny), deputowanych wybiera cały naród w wyborach powszechnych (polityczny)

---

<sup>88</sup> S. KANTYKA: *Zasada decentralizacji i pomocniczości w funkcjonowaniu administracji publicznej*. W: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. M. BARAŃSKI, S. KANTYKA, S. KUBAS, M. KUŚ. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007, s. 185–186.

oraz w oparciu o różnorodne czynniki (multireprezentacyjny)<sup>89</sup>. Egzekutywa należy do głowy państwa oraz gabinetu. W modelach parlamentarnym, prezydenckim i semiprezydenckim podmioty te mają odmienny zakres kompetencji i wpływu na funkcjonowanie systemu politycznego, przybierają także różną postać (jeżeli chodzi o głowę państwa: monarcha bądź prezydent, a w przypadku szefa rządu: kanclerz lub premier o mniejszej pozycji ustrojowej). Wymiar sprawiedliwości stanowi trzeci człon władzy. W tym kontekście należy wskazać na istotne dla systemu politycznego instytucje Sądu Najwyższego oraz Sądu Konstytucyjnego.

### 3.2.3. Prawo i system wyborczy

Wolne i uczciwe wybory stanowią podstawowy warunek uznania danego systemu politycznego za demokratyczny. Samo przeprowadzenie wyborów nie przesądza jeszcze o pojawieniu się reżimu demokratycznego, musi im towarzyszyć spełnienie określonych zasad, istnienie pewnego kontekstu rozwijającego demokratyczny sposób funkcjonowania systemu politycznego. Zagadnienie zasad towarzyszących wyborom zostało poruszone w rozdziale 1.5. Do zjawisk kontekstowych zaliczylibyśmy prowadzenie dyskusji politycznych w okresie przed wyborami i po nich, kreowanie wizji politycznych, dystrybucję władzy, ustalanie składów personalnych kandydatów na obieralne stanowiska. Wybory mogą być rozpatrywane w ujęciu instytucjonalnym oraz proceduralnym. Jako instytucja pozwalają na stosowanie metod rządzenia tym, którzy wcześniej uzyskali akceptację społeczeństwa. Owe metody są sprawowane przez różne organy władzy demokratycznej. Proceduralne ujęcie wyborów odnosi się do warunków, których spełnienie jest wymagane, aby kandydat lub kandydaci mogli otrzymać mandaty umożliwiające podejmowanie działań władczych.

Odwołując się do kwestii definicyjnych, należałoby przywołać trzy spośród wielu definicji podnoszących najistotniejsze problemy wyborów. Juan J. Linz podkreśla, że w wyborach istotną rolę odgrywa możliwość wolnego podejmowania decyzji przez obywateli w celu wyłonienia elity władzy. Wybory cechują się cyklicznością, a także zdolnością alternacji władzy<sup>90</sup>. Andrzej Antoszewski definiuje wybory jako sposób podejmowania przez ogół dorosłych obywateli decyzji o tym, kto będzie uprawniony do wydawania wiążących rozwiązań w określonym czasie ograniczonym kadencjami. W rezultacie wybory kształtują układy sił politycznych, które są odpowiedzialne za ład na arenie politycznej<sup>91</sup>. Ryszard Herbut rozumie wybory jako metodę odpowiedzialną za wyłanianie osób

<sup>89</sup> R. GLAJCAR: *Aktorzy polityczni ...*, s. 212–215.

<sup>90</sup> J.J. LINZ: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner Publishers, Boulder 2000, s. 53.

<sup>91</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Systemy wyborcze. W: Demokracje zachodnioeuropejskie...*, s. 227.

sprawujących funkcje władcze spośród grona kandydatów. Zbiorowy podmiot, którym są obywatele, decyduje w ten sposób o układzie rywalizacji, który pojawia się w systemie partyjnym<sup>92</sup>. W dużym uproszczeniu możemy powiedzieć, że wybory stanowią mechanizm wyłaniający osoby odpowiedzialne za utrzymywanie ładu politycznego w danym systemie. W reżimie demokratycznym wybory wpływają na układ rywalizacji partii, które walczą o uznanie społeczeństwa. Podmiotem dokonującym elekcji są obywatele.

Rozwijając powyżej zarysowaną definicję wyborów, należy wskazać, że mechanizm wyborczy stanowi skomplikowaną strukturę, na którą składa się wiele czynników, w tym przede wszystkim reguły ustanawiające sposób przeprowadzenia wyborów i ustalenia ich rezultatów. Cykliczność wyborów odnosi się do tego, że wybrani urzędnicy sprawują swoje funkcje w określonym czasie, po którym poddają się procesowi ponownej weryfikacji. Ład polityczny wynika z istniejących wzorców rywalizacji politycznej, ale także z konfliktów politycznych stanowiących ich podstawę. Wybory polityczne kształtują wzorce rywalizacji poprzez tworzenie relacji pomiędzy kandydatami, partiami a wyborcami. Dzięki wprowadzeniu mechanizmu wyborczego dochodzi do instytucjonalizacji form i charakteru rywalizacji. Scena polityczna uaktywnia występujące różnice programowe i ideologiczne, pozwalając na wybór tych, którzy będą swoje cele realizować dzięki zdobytej władzy. W ujęciu podmiotowym w wyborach uczestniczą wszyscy dorośli obywatele z wykluczeniem grup niezdolnych do podejmowania decyzji lub skazanych wyrokiem sądu pozbawiającym praw wyborczych.

Relacja pomiędzy reżimem demokratycznym a wyborami przejawia się przede wszystkim w tym, że władza musi pochodzić z wolnych wyborów. Na ten element zwraca uwagę Wojciech Sokół, pisząc, że system polityczny ma demokratyczny charakter wtedy, gdy elekcje odbywają się okresowo, istnieje wolny dostęp kandydatów, a cała ludność ma prawo głosu<sup>93</sup>. Możemy powiedzieć, że warunkami wolnych wyborów są: istnienie rywalizacyjnego systemu partyjnego, dostęp do procedury wyborczej wszystkich dorosłych obywateli, zapewnienie bezpieczeństwa kandydatom i wyborcom oraz zagwarantowanie tajności głosowania, dostęp istotnych sił politycznych do mediów w celu uzyskania możliwości prezentowania swoich stanowisk i prowadzenia za pomocą mediów działań w kampanii wyborczej<sup>94</sup>. Jak pisze Waldemar Wojtasik, konsekwencją rywalizacyjnych wyborów jest wygenerowanie reżimu politycznego o proveniencji liberalno-demokratycznej. U ich podstaw leży uczestnictwo obywateli. Wybory

<sup>92</sup> R. HERBUT: *Wybory*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo atla 2, Wrocław 1996, s. 450–451.

<sup>93</sup> W. SOKÓŁ: *Legitymizacja systemów politycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997, s. 49–50.

<sup>94</sup> A. PUDDINGTON: *Freedom in the World: Freedom Stagnation amid Pushback against Democracy*. Freedom House, Washington 2007, s. 3, cyt. za: W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Remar, Katowice 2012, s. 33.

często stanowią jedyną formę partycypacji społeczeństwa w demokratycznym życiu publicznym, dlatego też mogą pełnić ważną funkcję edukacyjną, kształtując kompetencje obywatelskie i pozwalające na późniejsze stosowanie procedur demokracji w praktyce. Czynnikiem warunkującymi poziom frekwencji wyborczej są: warunki ekonomiczne, normy grupowe i klimat polityczny, instytucje polityczne i warunki techniczne. Jak wskazuje W. Wojtasik, nie ma przekonujących empirycznych dowodów na to, że istnieje korelacja pomiędzy jakością demokracji a niską frekwencją, aczkolwiek na gruncie argumentacji normatywnej Andrzej Antoszewski zauważa taką relację. Niska frekwencja może wynikać z rozczarowania partiami, pozytywnej oceny wszystkich partii i przyznaniem im odpowiednio wysokiego poziomu zdolności do rządzenia lub braku zaufania do klasy politycznej<sup>95</sup>.

W reżimie demokratycznym wybory pełnią funkcje różnego rodzaju. Waldemar Wojtasik odwołuje się do typologii Arkadiusza Żukowskiego i nieznacznie ją modyfikując, wymienia następujące: 1) przeniesienie na przedstawicieli prawa do decydowania w imieniu obywateli; 2) selekcja elit politycznych; 3) legitymizacja rządzących i ich decyzji; 4) zapewnienie kontroli rządzących; 5) egzekwowanie odpowiedzialności politycznej; 6) funkcja programowa; 7) wyrażanie woli wyborców; 8) odtwarzanie obrazu opinii publicznej; 9) wyłanianie stabilnej większości rządzącej. Przeniesienie prawa do decydowania w imieniu obywateli jest kluczową funkcją wyborów wiążącą się z istnieniem demokracji przedstawicielskiej. Selekcja elit politycznych przebiega dwuetapowo. Najpierw kandydaci uzyskują poparcie partii lub organizacji, która przyznaje im prawo afiliacji, a następnie kandydaci walczą o głosy poparcia społecznego. Wybory legitymizują, czyli uprawomocniają decyzje podejmowane przez wyłonionych reprezentantów, pozwalają również na ich kontrolę przez obywateli w dwóch przypadkach: poprzez wybory odbywające się w określonych odstępach czasu, ale również przez kreowanie opozycji. Egzekwowanie odpowiedzialności politycznej realizowane jest poprzez cyklicznie odbywające się wybory, ale i funkcjonowanie innych mechanizmów, jak np. referendum odwoławczego. W zakresie funkcji programowej kandydaci i ich partie tworzą programy, a także dostosowują je do rzeczywistości społecznej. Wyrażanie woli wyborców polega na artykulacji ich stanowiska w stosunku do procesów politycznych. Odtwarzanie obrazu opinii publicznej przyjmuje postać dwumodelową. Po pierwsze, obywatele, podejmując decyzję wyborczą, ustosunkowują się do kwestii podejmowanych w dyskursie przedwyborczym. Po drugie, rolę konkretnych postulatów występujących w dyskursie zastępuje autoidentyfikacja ideologiczna wyborców. Ostatnia z przytaczanych funkcji odwołuje się do wyłaniania w wyborach większości, która będzie zdolna

---

<sup>95</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 46–49. W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej...*, s. 31, 35.

do sprawowania stabilnych rządów. Realizacja tej funkcji zależy od ustroju państwa i relacji pomiędzy organami władzy<sup>96</sup>.

Instytucja wyborów jest traktowana w kategoriach kluczowego kryterium demokracji, natomiast wszystkie reguły określające procedurę ich przeprowadzenia, okoliczności im towarzyszące, a przede wszystkim sposób przeliczania głosów na mandaty przedstawicielskie będą stanowiły element inżynierii politycznej. Zwracają na to uwagę m.in. Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut, którzy piszą, że systemy wyborcze pozwalają na kształtowanie i utrzymywanie ładu politycznego, wpływając na uzyskanie przez systemy polityczne odpowiedniego poziomu stabilności. Mogą to czynić poprzez rozwiązywanie konfliktów opierających się na walce o stanowiska publiczne<sup>97</sup>. Celem wyborów traktowanych jako narzędzie inżynierii politycznej jest określenie praktycznego wymiaru demokracji poprzez wskazanie, czy głosy wyborców mają być reprezentowane w sposób bardziej lub mniej reprezentatywny.

Wybory wiążą się przede wszystkim z dwoma zjawiskami, które wzajemnie się przenikają: prawem wyborczym i systemem wyborczym. Jeżeli chodzi o prawo wyborcze, to Douglas Rea, definiując prawo wyborcze, stwierdza, że obejmuje ono generalne zasady przeprowadzenia wyborów, które przesądzą o ich ogólnym charakterze<sup>98</sup>. Bartłomiej Michalak, odwołując się do Davida M. Farrella, rozszerza przytoczoną powyżej lakoniczną definicję D. Rea, pisząc, że prawo wyborcze jest zbiorem reguł porządkujących i organizujących przebieg procesu wyborczego od zarządzenia wyborów, przez etap nominacji i zgłaszania kandydatów, kampanię wyborczą biorących udział w elekcji kandydatów i partii politycznych, głosowanie, do fazy liczenia głosów i ustalania wyników wyborów<sup>99</sup>. W literaturze zwraca się uwagę na występowanie prawa wyborczego w dwóch znaczeniach. Przedmiotowe prawo wyborcze zawiera w sobie normy prawa regulujące procedury wyboru organów przedstawicielskich w danym państwie, w ujęciu podmiotowym natomiast prawem wyborczym będzie ogół uprawnień obywatela możliwy do wykorzystania w trakcie wyborów<sup>100</sup>.

Ważne jest uchwycenie relacji łączącej prawo wyborcze z kategorią systemu wyborczego. Bartłomiej Michalak stwierdza, że w politologii zazwyczaj system wyborczy rozumiany jest w węższym zakresie niż prawo wyborcze. Zwolenni-

<sup>96</sup> W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej...*, s. 59–77.

<sup>97</sup> A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata*. Arche, Gdańsk 2001, s. 209.

<sup>98</sup> D. REA: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven 1969, s. 14.

<sup>99</sup> D.M. FARRELL: *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2001, s. 3, cyt. za: B. MICHALAK: *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 23.

<sup>100</sup> W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 23.

cy tego podejścia zawężają system wyborczy tylko do wzorców zachowań wyborców, na podstawie których wyraża się preferencje polityczne w stosunku do partii i kandydatów oraz metody przeliczania wyników wyborów na mandaty przedstawicielskie. Dlatego też system wyborczy będzie rozumiany jako jeden z elementów prawa wyborczego<sup>101</sup>. Na omawianą relację można jednak popatrzeć z odwrotnej perspektywy, która według Waldemara Wojtasika jest charakterystyczna dla prawa konstytucyjnego. System wyborczy zawiera normy prawa regulujące sposób przeprowadzania wyborów i ustalania ich wyników, a także pozaprawne reguły odnoszące się do tej sfery i praktykę postępowania ukształtowaną w drodze rozwoju historycznego. Ukazanie relacji pomiędzy prawem wyborczym a systemem wyborczym jest istotne, gdyż pozwala nam na zdefiniowanie tego drugiego. Reasumując, możemy wyróżnić dwa podejścia dotyczące sposobu definiowania systemu wyborczego: holistyczne i zawężające. W pierwszym ujęciu system wyborczy stanowi zespół norm prawa, które określają prawo wyborcze zarówno w rozumieniu podmiotowym, jak i przedmiotowym, a także wzajemne stosunki pomiędzy elektoratem a wybranymi przedstawicielami. Arkadiusz Żukowski rozpatruje tak rozumiany system wyborczy w kategorii samego prawa wyborczego (*hardware*) oraz praktyki wyborczej (*software*)<sup>102</sup>. Ujęcie zawężające będzie się odwoływało do wzorów zachowań wyborców, przez które manifestują oni swoje poparcie i preferencje w stosunku do podmiotów uczestniczących w wyborach, oraz sposoby transferu głosów na mandaty<sup>103</sup>.

System wyborczy jako kategoria analityczna składa się z kilku elementów. Wśród najczęściej przywoływanych są: rozmiar i kształt okręgu wyborczego, struktura głosu, formuła wyborcza. System wyborczy składa się także z określenia poziomu redystrybucji mandatów, istnienia progu ustawowego, całkowitej liczby deputowanych w parlamencie, mechanizmów kompensacyjnych, modelu finansowania partii, procedury zwiększania partycypacji wyborczej<sup>104</sup>.

Okręg wyborczy powinien zapewnić równą reprezentację poszczególnym częściom kraju i obywatelom. Wśród wielu klasyfikacji systemów wyborczych mamy do czynienia z podziałem na systemy z jednomandatowymi okręgami wyborczymi i systemami z wielomandatowymi okręgami wyborczymi. Rozmiar okręgu wyborczego wpływa na wyniki wyborów. Małomandatowe okręgi są korzystne dla partii silnych, natomiast wraz ze wzrostem okręgu wyborczego rosną szanse partii małych. Jeżeli chodzi o kształt okręgu, to wiąże się on ze stopniem zagęszczenia ludności zlokalizowanej na danym terytorium. Tworzenie okręgów

<sup>101</sup> B. MICHAŁAK: *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 24.

<sup>102</sup> A. ŻUKOWSKI: *Wybory. W: Podstawowe kategorie polityki*. Red. S. OPARA, D. RADZI-SZEWSKA-SZCZEPANIAK, A. ŻUKOWSKI. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2005, s. 278.

<sup>103</sup> W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej...*, s. 91–92.

<sup>104</sup> W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych...*, s. 23–24; W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej...*, s. 91–92.

wyborczych w oparciu o ich kształt może przybrać znamiona manipulacji, gdy wprowadza się dla różnej liczby ludności zamieszkującej dany okręg taką samą liczbę mandatów do obsadzenia (*malapportionment*) oraz gdy kroi się terytorium tak, aby zmieścić w utworzonym okręgu jak największą liczbę zwolenników danego ugrupowania lub kandydata (*gerrymandering*). Struktura głosu odnosi się do przyznania wyborcy stopnia możliwości wyrażania swoich preferencji w trakcie wyborów. W ten sposób dokonuje się określenia zakresu zwiększenia lub zmniejszenia wpływu wyborcy na wybór kandydata. Wskażmy, że w przypadku proporcjonalnej metody transferu głosów na mandaty mogą pojawić się trzy rodzaje list partyjnych, które pozwalają wyborcy w różny sposób wyrazić swoje preferencje. Po pierwsze, w listach zamkniętych wyborca ma możliwość wskazania partii, a ewentualne mandaty otrzymują kandydaci uszeregowani w kolejności na liście. Po drugie, w listach otwartych kandydaci są umieszczani na liście w kolejności wskazanej przez partię. Wyborca uzyskuje możliwość wskazania nazwiska kandydata, którego popiera, albo wyłącznie preferowanej partii. Po trzecie, w listach wolnych wyborca uzyskuje możliwość stworzenia własnej listy, głosując na kandydatów z różnych list partyjnych i wyrażając swoją wolę poprzez uszeregowanie preferowanych kandydatów<sup>105</sup>. Formuła wyborcza wiąże się z istnieniem zespołu reguł, które pozwalają ustalić ostateczny wynik wyborów w postaci wskazania zwycięzcy lub zwyciężców. W najczęściej przyjmowanym modelu wyróżnia się formuły większościową, proporcjonalną i mieszaną.

W systemie większościowym zwycięzca wygrywa wszystko, podczas gdy przegrany nie otrzymuje niczego. Wiąże się to ze zjawiskiem nadreprezentacji lub podreprezentacji, które mówią o tym, że liczba mandatów nie jest tożsama z uzyskanym poparciem. W najbardziej ekstremalnym ujęciu w przypadku wyborów do ciał kolegialnych może się okazać, że ugrupowanie posiadające niewielką przewagę nad innymi zyskuje wszystkie mandaty. Wybory większościowe opierają się albo na zasadzie większości względnej, albo bezwzględnej. Ta druga wymusza pojawienie się dwuturowego głosowania w sytuacji, gdy w pierwszej turze kandydat nie otrzymuje wymaganej większości. Główną różnicą między systemami większościowymi i proporcjonalnymi jest to, że w pierwszych głosuje się na indywidualnych kandydatów, a w drugich – na partie polityczne. Partie polityczne przygotowują listy wyborcze z nazwiskami kandydatów. Liczba głosów, jaką otrzymuje partia, decyduje o liczbie mandatów. Podstawowym celem systemu proporcjonalnego jest taki rozkład mandatów, który oddaje obraz w miarę przybliżonego rozkładu głosów. Systemy wyborcze mają sens tylko w wyborach do organów kolegialnych. Istnieje wiele metod, na podstawie któ-

<sup>105</sup> B. MICHALAK: *Lista półotwarta, lista wolna, lista zamknięta*. W: *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Red. A. SOKAŁA, B. MICHALAK, P. UZIĘBŁO. Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 119–121.



rych możliwe są ostateczne ustalenia wyników: metoda d'Hondta, metoda Hare, metoda Hagenbacha-Bischoffa i inne. Mieszana formuła wyborcza jest mechanizmem transformacji głosów na mandaty z wykorzystaniem formuły większościowej i proporcjonalnej. Połączenie obu formuł ma zmniejszyć ich negatywne konsekwencje przy jednoczesnej maksymalizacji pozytywów. Jednak – jak zauważa Sarah Birch – systemy mieszane nie są prostą konsekwencją systemu proporcjonalnego i większościowego, gdyż mieszczą się gdzieś po środku pomiędzy skrajnymi rozwiązaniami, mogąc przyjmować negatywne efekty obu<sup>106</sup>.

Wielość konsekwencji politycznych, które generuje wybór systemu wyborczego, jest ogromna. Kiedy porównamy dwa systemy wyborcze, możemy zauważyć, że w sytuacji identycznego zachowania wyborcy oddającego głos na tego samego kandydata i partię konsekwencje mogą być zupełnie odmienne. Jeden z systemów daje w efekcie większość mandatów w parlamencie, umożliwiając rządy jednopartyjne, podczas gdy drugi system doprowadzi do rządów koalicyjnych. System wyborczy wpływa na system partyjny, model formowania rządu, rodzaj wyboru sposobu głosowania przez elektorat, rodzaj reprezentacji, zachowania reprezentantów, a także na charakter kampanii wyborczej i zachowania elit politycznych w ich trakcie<sup>107</sup>.

Wybór rozwiązań stosowanych w konstruowaniu systemu wyborczego wynika między innymi z doświadczeń historycznych. W społeczeństwach z długimi doświadczeniami demokratycznymi sposób wyboru organów władzy jest konsekwencją wieloletniego procesu instytucjonalizacji, podczas gdy w państwach w okresie demokratyzacji brakuje takiego doświadczenia. Dlatego też państwa te przyjmują rozwiązania uzależnione od lokalnej specyfiki, krótkotrwałych interesów politycznych, często stosowane są proste wzory imitacji regulacji występujących w państwach o dłuższych tradycjach demokratycznych<sup>108</sup>. Celem systemu wyborczego powinna być stabilizacja procedur i instytucji demokratycznych, ale w okresie tranzycji, a także w pierwszych latach konsolidacji demokracji, widoczne są zabiegi manipulacji i zmian systemów wyborczych dokonywane przez partie polityczne zdobywające władzę.

Proces demokratyzacji wiąże się z dokonywaniem zmian w systemie politycznym państwa wychodzącego z reżimu niedemokratycznego i w związku z tym pojawia się możliwość obserwacji i pomocy ze strony doświadczonych demokracji. Wybory stanowią jeden z pierwszych i jednocześnie podstawowy element przekształceń, dlatego wiele organizacji międzynarodowych z ONZ na

<sup>106</sup> S. BIRCH: *Electoral Systems and Electoral Misconduct*. „Comparative Political Studies” 2007. Vol. 40(12), s. 1545–1546, cyt. za: W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej...*, s. 107.

<sup>107</sup> A. REYNOLDS, B. REILLY, A. ELLIS: *Electoral System Design. The New International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2005, s. 5–6, cyt. za: B. MICHALAK: *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 33–34.

<sup>108</sup> W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej...*, s. 83–84.

czelę prowadzi monitoring i ewaluację wyborów politycznych. Wraz ze wzrostem liczby państw podejmujących wysiłek demokratyzacji jednocześnie rośnie liczba organizacji i sposobów oceny przeprowadzania wyborów. Pojawia się zjawisko używania narzędzi, które są stosowane podczas oceny wyborów. Mamy tutaj do czynienia z ustaleniem metodologicznych założeń pozwalających na określenie stopnia spełnienia demokratycznych zasad wyborczych. Badanie relacji pomiędzy wyborami a rozwojem demokracji wymaga określenia, czym są wolne, uczciwe, przejrzyste wybory, a także jak funkcjonują system wyborczy, sposób rejestracji wyborców, dostęp mediów do informacji o procedurze i praktyce wyborczej, prowadzenie kampanii, przeliczanie głosów na mandaty itp.

Jørgen Elklit i Palle Svensson uważają, że w pierwszej kolejności należy zbadać, czy przeprowadzane wybory są wolne i uczciwe. W celu ustalenia tych zasad konstruują wielopunktową ankietę, w której pytania umieszczone są w trzech kategoriach czasowych: przed wyborami, w trakcie wyborów i po wyborach<sup>109</sup>. Odpowiedzi na te pytania pozwalają zdefiniować stopień wolności i uczciwości wyborów. Według autorów istotniejsze znaczenie ma odpowiednio wysoki stopień wolności niż uczciwości. W sferze wolności najważniejsze jest jej przestrzeganie przez wszystkie podmioty biorące udział w wyborach. W drugim zakresie (uczciwość) ważniejsze miejsce zajmują kwestie aplikacji prawa wyborczego w praktyce niż tworzenie idealnych warunków rywalizacji politycznej. Duńscy politolodzy zauważają, że w związku z przeprowadzeniem pierwszych wolnych wyborów ocenie poddaje się także takie zjawiska, jak na przykład charakter tranzycji i jej przewidywalny wpływ na konsolidację demokracji. Omawiane kwestie wynikają ze stopnia wolności wyborów, respektowania prawa wyborczego, sposobów prowadzenia politycznych debat, udziału obywateli w życiu publicznym. Autorzy zauważają fakt negatywnego wpływu wyborów na demokratyzację, jeżeli na wczesnym etapie dochodzi do znacznych manipulacji, tworzy

<sup>109</sup> Kwestiami poddawany ocenie w okresie przed wyborami są: wolność stowarzyszeń, wypowiedzi, zgromadzeń, brak obawy przed możliwością manipulacji wyborów i brak przeszkód przed ich przeprowadzeniem, równe i powszechne prawa wyborcze (wolność), przejrzystość, brak przywilejów dla określonych podmiotów, włączenie wszystkich obywateli do grona wyborców, stworzenie niezależnych komisji wyborczych, niestosowanie aresztowań wobec kandydatów, rozwój programów edukacji wyborczej, uczciwa kampania wyborcza, wolny dostęp do mediów, jasne i uczciwe zasady finansowania partii w kampanii, nieużywanie władzy przez dominującą opcję w celu uzyskania przewagi (uczciwość). W okresie wyborów bierze się pod uwagę możliwość uczestnictwa (wolność), a także powoływanie mężów zaufania reprezentujących różne podmioty, którzy zasiadają w komisjach wyborczych, tajność głosowania, niezastraszanie wyborców, tworzenie przejrzystych kart do głosowania, poprawne przeliczanie głosów i uznanie głosów nieważnych, niezminianie procedur przeliczania głosów na mandaty, ochrona lokali wyborczych. Po wyborach do kryteriów ich oceny służą: możliwość wnoszenia skarg na ich wadliwe przeprowadzenie (wolność), oficjalny sposób ogłaszania wyników, równe traktowanie wszystkich skarg, przekazanie wyników wyborów przez media, uznanie wyborów za zgodne z prawem (uczciwość). Zob. J. ELKLIT, P. SVENSSON: *What Makes Elections Free and Fair?* „Journal of Democracy” 1997. Vol. 8, no. 3, s. 37.

się dysfunkcyjny system wyborczy, a także rejestracja wyborców wyklucza lub ogranicza w udziale w wyborach pewne kategorie obywateli<sup>110</sup>.

Istotne jest zwrócenie uwagi na pierwsze wybory, zwane otwierającymi. Andrzej Antoszewski podkreśla, że mają one znaczenie plebiscytu, w którym ludność wyraża swoją opinię na temat systemu komunistycznego, jednocześnie legitymizując zwycięzców i delegitymizując przegranych. Wybory te stanowią cezurę, która określa koniec etapu erozji reżimu niedemokratycznego i początek tranzytacji<sup>111</sup>. Natomiast wybory polityczne, które przynoszą alternację władzy, uważane są za koniec tranzytacji i początek etapu konsolidacji demokracji.

Jak pisze Klaus von Beyme, tranzytacji towarzyszy tworzenie nowego prawa wyborczego. Autor wskazuje, że w procesie demokratyzacji pojawiające się systemy wyborcze opierały i opierają się przede wszystkim na rozwiązaniach proporcjonalnych z kilkoma wyjątkami. Niezależnie jednak od przyjęcia sposobu przeliczania głosów na mandaty i pozostałych warunków prawa wyborczego trudno jest przewidzieć ostateczny efekt inżynierii politycznej dokonywanej w prawie wyborczym<sup>112</sup>. Dlatego też system wyborczy jest tym elementem systemu politycznego, który jest poddawany częstszym zmianom niż inne. Może to jednak prowadzić do sytuacji niepewności wynikającej ze zbyt częstych operacji na systemie wyborczym, co podważa podstawy reżimu demokratycznego, który z kolei dąży do usuwania niepewności. Jeżeli dojdzie do stabilizacji i akceptacji zasad systemu wyborczego przez dominujące siły polityczne, to wówczas proces demokratyzacji uważa się za taki, który prowadzi do dojrzałości państwa i jego struktur.

Larry Diamond wymienia cztery problemy pojawiające się w momencie tworzenia systemu wyborczego w okresie tranzytacji, które wynikają z napięcia pomiędzy zwolennikami rozwiązań proporcjonalnych i większościowych. Po pierwsze, rozwiązaniom proporcjonalnym przypisuje się możliwość stworzenia reprezentacji wszystkich grup społecznych, a systemom większościowym możliwość wyłonienia dobrego i skutecznego rządu. Po drugie, w dyskusji politycznej podkreśla się fakt, że system większościowy stabilizuje demokrację, ale jednocześnie prowadzi do zerowego rezultatu w grze podmiotów, w której zwycięzca bierze wszystko, a przegrany nie otrzymuje nic. Po trzecie, system proporcjonalny łączony z reprezentatywnością pomaga w inkluzji wszystkich grup społecznych, utrudnia jednak bezpośredni kontakt wyborcy z deputowanym, szczególnie w okręgach wielomandatowych, uniemożliwia także stosowanie wertykalnej odpowiedzialności. Kwestia odpowiedzialności jest ważna dla partii politycznych, które nominują kandydatów. To zjawisko ogranicza swobodę wyboru przedstawicieli, szczególnie w sytuacji tworzenia list zamkniętych. Po

<sup>110</sup> Ibidem, s. 31–41.

<sup>111</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Wybory „otwierające” a rozwój systemów partyjnych Europy Środkowej i Wschodniej*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, nr 22, s. 139–140.

<sup>112</sup> K. VON BEYME: *Institutional Engineering...*, s. 17–19.

czwarte, skomplikowany charakter systemów wyborczych utrudnia ich zrozumienie przez obywateli. W tej sytuacji upraszczanie jego reguł może prowadzić do popularyzowania idei okręgów jednomandatowych i systemu większościowego, a następnie wzrostu popularności tych rozwiązań, przy jednoczesnej opinii elektoratu związanej z chęcią posiadania deputowanych reprezentujących wiele różnych opcji politycznych<sup>113</sup>.

W formie podsumowania należy powiedzieć, że podstawowym celem prawa i systemu wyborczego powinna stać się stabilizacja reżimu demokratycznego. Przyjęte w tranzycji rozwiązania systemowe mają kolosalne znaczenie dla przebiegu procesu demokratyzacji, gdyż określają sposób rywalizacji o władzę na dłuższy czas. Z różnych względów mogą jednak być zmieniane, chociaż zbyt duża częstotliwość zmian wpływa negatywnie na przewidywalność zachowań podmiotów demokratycznego życia publicznego. Badanie relacji pomiędzy wyborami a rozwojem demokracji powinno obejmować wskazanie przyczyn, jakie legły u podstaw wyboru systemu wyborczego w tranzycji oraz późniejszych jego zmian, określenie rodzaju metody stosowanej przy transferze głosów na mandaty, sprawdzenie, czy przestrzegane są zasady wyborów, wskazanie, czy relewantne siły polityczne uznają wybory za ważne, a także określenie poziomu frekwencji stanowiącej wyraz poparcia społeczeństwa dla podstawowego mechanizmu demokracji.

#### 3.2.4. Pluralistyczny system partyjny

O istotności partii politycznej w demokracji nie trzeba przekonywać. Jak piszą Marek Chmaj, Wojciech Sokół i Marek Żmigrodzki, „uważa się, że nawet, że współczesne systemy demokratyczne oparte są na rządach partii”<sup>114</sup>. Partia polityczna jest organizacją, której celem jest reprezentowanie interesów obywateli w życiu publicznym, a także zdobycie i utrzymanie władzy. Stanowi ona rodzaj pomostu pomiędzy społeczeństwem a organami władzy. Partię polityczną możemy definiować poprzez jej strukturę, funkcje oraz odgrywanie specyficznej roli w procesie wyborczym. Zwraca na to uwagę Ryszard Herbut<sup>115</sup>.

Podejście strukturalne skupia się na ukazaniu aktywności partii politycznej w sferze jej wewnętrznego i zewnętrznego funkcjonowania, jak również na charakter organizacji. Ryszard Herbut podkreśla, że orientację strukturalną interesuje działalność członków partii w odniesieniu do jej organizacyjnych celów,

<sup>113</sup> L. DIAMOND: *Developing Democracy. Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1999, s. 99–112.

<sup>114</sup> Cyt. za: M. CHMAJ, W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI: *Teoria partii politycznych*. Wydawnictwo Morspol, Lublin 1997, s. 134.

<sup>115</sup> R. HERBUT: *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 15–41.

partia jest natomiast przedmiotem analizy ze względu na występującą w niej wspólnotę członków<sup>116</sup>. Vladimir O. Key wskazuje, że partia podejmuje działania: wśród wyborców, w rządzie i jako organizacja. Peter Mair oraz Richard Katz wyróżniają trzy sfery działalności partii politycznej: społeczną (ang. *party on the ground*), publiczną (ang. *party in public office*) i biurokratyczną (ang. *party in central office*)<sup>117</sup>.

W rozumieniu funkcjonalnym partię polityczną określa się jako organizację, która realizując swoje cele, jednocześnie uzewnętrznia efekty, rezultaty swojej działalności. Ryszard Herbut zauważa, że orientacja funkcjonalna zakłada, iż z samego faktu istnienia partii politycznych wywierają one wpływ na system polityczny<sup>118</sup>. Istnieje wiele koncepcji wyliczających i wyjaśniających funkcje partii politycznych. Seymour M. Lipset i Stein Rokkan wskazują na funkcje: ekspresyjną, instrumentalną i reprezentacyjną<sup>119</sup>. Sigmund Neumann wymienia funkcje: organizującą opinię publiczną i wyrażającą jej interesy, łącznika między opinią publiczną a rządem oraz rekrutującą elity polityczne. Klaus von Beyme zauważa wśród funkcji: określanie swoich celów, artykulację i agregację interesów obywateli, mobilizację i socjalizację społeczeństwa oraz rekrutację elit politycznych<sup>120</sup>. Dla Wojciecha Sokoła najistotniejszymi funkcjami partii politycznych są: artykulacja i agregacja potrzeb i interesów, wyborcza, rządzenia<sup>121</sup>. Ryszard Herbut wymienia następujące funkcje: społeczną, państwowo-publiczną i organizacyjną<sup>122</sup>. Konstanty A. Wojtaszczyk wzbogaca klasyfikację funkcji partii politycznych poprzez wymienienie ich w łącznej liczbie aż czternastu. Opierając się na tej klasyfikacji, Waldemar Wojtasik wyróżnia następujące grupy funkcji: autonomiczne, ideologiczno-programowe, reprezentacyjne i kreacyjne<sup>123</sup>. Katarzyna Sobolewska-Mysłik zauważa trzy istotne funkcje pełnione przez partie polityczne w różnych płaszczyznach ich działania: partia-wobec-wyborcy, partia-w-rządzie, partia-jako-organizacja<sup>124</sup>.

W sposobie definiowania partii jako organizacji politycznej, która ma przede wszystkim charakter rywalizacyjny i wyborczy, zwraca się uwagę na jej dążenie do zdobycia władzy. Ryszard Herbut nazywa ten nurt definicyjny „wyborczym”.

<sup>116</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>117</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne na świecie*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 10–11.

<sup>118</sup> R. HERBUT: *Teoria i praktyka funkcjonowania...*, s. 20.

<sup>119</sup> S.M. LIPSET, S. ROKKAN: *Osie podziałów, systemy partyjne oraz afiliacje wyborców*. W: *Elity, demokracja, wybory*. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Scholar, Warszawa 1993, s. 102–103.

<sup>120</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy...*, s. 24.

<sup>121</sup> W. SOKÓŁ: *Partia polityczna*. W: *Encyklopedia politologii*. T. 1. *Teoria polityki*. Zakamycze, Kraków 2000, s. 220.

<sup>122</sup> R. HERBUT: *Partie polityczne*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, s. 68–75.

<sup>123</sup> M. MAZUR, M. MIGALSKI, W. WOJTASIK: *Polski system partyjny*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2006, s. 86–88.

<sup>124</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy...*, s. 24–28.

Przedstawicielami takiego sposobu ujmowania partii politycznej są m.in. Gunnar Sjöblom, Giovanni Sartori, Svante Ersson, Jan-Erik Lane, a w polskiej literaturze Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut. Przed wyborami partia dokonuje selekcji kandydatów, których zgłasza w procesie wyborczym do publicznego osądu. Następnie dąży do zdobycia jak największej liczby głosów w wyborach, aby później móc obsadzić jak największą liczbę stanowisk w aparacie władzy w celu realizacji swojego programu. Najbardziej optymalną sytuacją jest zdobycie absolutnej większości głosów. Niektóre definicje wyborcze określają mianem partii politycznych tylko te organizacje, które są rejestrowane w statystykach wyborczych<sup>125</sup>.

W badaniu wpływu partii politycznych i systemów partyjnych na rozwój demokratycznego systemu politycznego możemy brać pod uwagę analizę programów politycznych partii i/lub mierniki ilościowe. Pluralistyczne systemy partyjne są nieodłącznym elementem demokracji, dlatego też istnieje sprzężenie zwrotne pomiędzy obserwowanym kryzysem demokracji pośredniej a kryzysem tradycyjnych instytucji demokratycznych, do których należy zaliczyć partie polityczne. Kryzys ten dotyczy przede wszystkim klasycznej relacji partii z obywatelami, w której partia reprezentowała interesy określonych grup obywateli. Spada zaufanie do partii. Mamy do czynienia z coraz mniejszą liczbą członków partii, mniejszą identyfikacją obywateli z partiami, a także ze zmianą samych struktur partii. Pojawia się coraz większy stopień chwiejności wyborczej, co wiąże się z narodzinami nowych partii, które zyskują natychmiastowe uznanie i wyrzucają z systemu politycznego partie stare. W związku z tym partie przesuwają się w stronę państwa i tracą tradycyjne więzi z obywatelami. Poza tym pojawiają się ruchy o charakterze masowym, które przejmują funkcje partii politycznych i artykułują interesy społeczeństwa, co modyfikuje charakter demokracji pośredniej. Ruchy mają charakter protestu, przy czym należy podkreślić, że niekoniecznie dążą do przyjęcia tradycyjnej formy organizacji, którą posiadają partie polityczne. Innym czynnikiem reorganizującym płaszczyznę działania partii politycznych jest zmiana samej polityki. Czołowe stanowiska w państwie coraz częściej zajmowane są nie przez stałych, lojalnych, doświadczonych członków partii, ale przez liderów i ekspertów, którzy są zatrudniani przez partie polityczne. Stają się oni niejako podmiotami sprzedaży i zakupu. Do władzy dochodzi się zatem coraz częściej niekoniecznie dzięki posiadaniu legitymacji partyjnej. Przytoczone powyżej zmiany w sposobie funkcjonowania partii politycznych nie oznaczają, że partie nie chcą brać udziału w walce o władzę, w kształtowaniu życia publicznego w demokratycznym państwie. Partie nadal chcą uczestniczyć w tworzeniu rządów i kontrolowaniu polityki.

---

<sup>125</sup> R. HERBUT: *Partie polityczne...*, s. 65–68; R. HERBUT: *Teoria i praktyka funkcjonowania...*, s. 31–41.

Partie polityczne, które funkcjonują na rynku politycznym i zabiegają o głosy wyborców, tworzą sieć wzajemnych relacji, którą możemy w dużym uproszczeniu nazwać systemem partyjnym. W tym ujęciu zauważamy zarówno statyczny (istnienie partii), jak i dynamiczny (relacje, walka o głosy) charakter systemu partyjnego. Partie pełnią różne funkcje w systemie partyjnym ze względu na swoje znaczenie dla obywateli i organów władzy państwowej, co określamy mianem relewancji. Stopień owej relewancji uzależniony jest od wielkości partii i jej wpływu na politykę zarówno na poziomie wyborczym, jak i parlamentarnym. Partie relewantne są istotne dla systemu partyjnego. Mogą to być partie małe, ale i partie duże, gdyż, jak wskazuje Giovanni Sartori, o relewancji decyduje potencjał koalicyjny partii oraz potencjał użycia szantażu politycznego. Istotne jest również funkcjonowanie ugrupowań o charakterze antysystemowym, które gromadzą poparcie obywateli niezadowolonych z obecnego reżimu i systemu politycznego<sup>126</sup>.

Zarówno Ryszard Herbut, jak i Katarzyna Sobolewska-Myślik wskazują, że najczęstszym kryterium używanym przy tworzeniu typologii systemów partyjnych jest liczba partii. Przykładem takiego podejścia jest typologia Maurice'a Duvergera wyróżniająca systemy jedno-, dwu- i wielopartyjne. Kryterium liczby partii, ale także ich rozmiaru w systemie partyjnym, stanowi punkt wyjścia dla typologii Jeana Blondela, który wskazał na istnienie systemów dwupartyjnych, dwuipółpartyjnych, wielopartyjnych z partią dominującą i wielopartyjnych bez partii dominującej. Giovanni Sartori w swojej typologii uwzględnił liczbę partii oraz dystans ideologiczny pomiędzy nimi: system partii predominującej, system dwupartyjny, system wielopartyjny umiarkowanie spolaryzowany i system wielopartyjny ekstremalnie spolaryzowany, system zatomizowany. Gordon Smith zauważa, że systemy partyjne funkcjonują w kontekście dążenia partii do udziału w tworzeniu gabinetów, dlatego dla systemu partyjnego poza rozmiarem partii liczy się jej spójność polityczna i społeczna oraz zdolność tworzenia koalicji rządowych. Autor ten wyróżnia: system rozproszony z dużą liczbą partii bez wyraźnego lidera, system równowagi, w którym mamy do czynienia z wyraźną polaryzacją sił, oraz system nierównowagi, w którym jedna partia odgrywa rolę dominującą<sup>127</sup>.

Wojciech Sokół uważa, że przez system partyjny należy rozumieć formy i warunki współpracy lub rywalizacji partii politycznych w walce o zdobycie władzy politycznej albo w jej sprawowaniu. W skład systemu partyjnego będą wchodzić wszystkie partie polityczne w danym państwie funkcjonalne systemowo dla demokracji<sup>128</sup>.

<sup>126</sup> Ibidem, s. 135–159.

<sup>127</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy...*, s. 24–28; R. HERBUT: *Partie polityczne...*, s. 103–114.

<sup>128</sup> W. SOKÓŁ: *Systemy partyjne*. W: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 111.

Opierając się na kryteriach ilościowych, Joseph LaPalombara i Myron Weiner wyróżniają systemy konkurencyjne i niekonkurencyjne (kryterium konkurencyjności), systemy konkurencyjne, systemy oparte na uzgodnieniach, systemy oparte na zasadzie monopolu (kryterium uzgodnień lub monopolu), systemy zideologizowane i systemy pragmatyczne (kryterium programu politycznego), systemy hegemoniczne i zmienne (kryterium częstotliwości zmian partii w rządzie). Jak widać, nie ma jednej, powszechnie uznawanej typologii systemów partyjnych. Wydaje mi się, że typologie systemów partyjnych stanowią narzędzia badawcze o charakterze uzupełniającym się wzajemnie. Dokładne analizy systemów partyjnych poszczególnych państw powinny uwzględniać różne stanowiska w tym temacie, co niewątpliwie pozwala na bardziej precyzyjne oddanie obrazu rzeczywistości partyjnej.

Należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do systemów partyjnych pojawia się ważne pytanie. Czy wzorcowe typologie systemów partyjnych opracowane przez badaczy z Europy Zachodniej i Ameryki Północnej nadal mają rację bytu, to znaczy, czy są istotnym czynnikiem określającym charakter wpływu partii politycznych na system polityczny obecnie i we wszystkich częściach świata? Pytanie jest istotne w związku z obserwowaną zmianą polityczną w zakresie postzegania demokracji pośredniej. Na ile tradycyjne wzorce określające systemy partyjne mogą dalej służyć w kreowaniu typologii współczesnych demokracji? Niewątpliwie w próbie poszukiwania odpowiedzi na postawione pytania trzeba wyjść poza analizę tradycyjnych elementów konstrukcji partii politycznych, jak ideologia czy struktura, i rozglądać się w otoczeniu partii, w nim bowiem pojawiają się ruchy polityczne wyrażające ekspresję grup społecznych, które tworzą się *ad hoc* i chcą realizacji jednego postulatu, po czym zazwyczaj zanikają. Partie polityczne nie znikną, ale obecnie przechodzą na nowy, inny od poprzedniego etap. Dlatego też należałoby je ponownie zdefiniować.

W nowym definiowaniu partii politycznych należy zwrócić uwagę na deformację wypełniania funkcji społecznych przez partie polityczne, jeżeli nie całkowite ich utracenie. Przejście pod parasol ochrony państwa umożliwi pojawienie się nowych bytów politycznych, które odzwierciedlają w większym stopniu potrzeby i opinie władzy państwowej, a nie dążą do realizacji społecznych funkcji partii politycznych. Poza tym inna jest ich struktura, a także rola liderów politycznych. Zjawisko personalizacji polityki nabiera nowego charakteru, a przywódcy partyjni muszą liczyć się z większym niż niegdyś zjawiskiem rywalizacji o najwyższe stanowiska w samej partii oraz władzach państwowych. Zmiany w partiach odzwierciedlają poglądy obywateli na demokrację i coraz większy krytycyzm w stosunku do instytucji demokracji pośredniej, przede wszystkim do istoty zasady większości, która może wszystko, a mniejszość nic nie wygrywa.

Relację społeczeństwa i polityki odzwierciedla także struktura podziałów socjopolitycznych. Pierwszymi badaczami, którzy zwrócili uwagę na ich istotność, byli Seymour M. Lipset oraz Stein Rokkan. Zauważyli, że w trakcie rozwoju spo-



łecznego doszło do pojawienia się czterech wielkich konfliktów, które zaznaczyły swoje piętno w życiu politycznym: kościół – państwo, centrum – peryferie, rolnictwo – przemysł, właściciele – robotnicy. W związku z tym dowodzili, że wyborcy nie głosują autonomicznie, ale odwołują się do stanowiska, jakie zajmują w danym konflikcie<sup>129</sup>.

Podziały społeczne mają u swoich podstaw czynniki o charakterze socjodemograficznym, w przypadku podziałów politycznych mamy natomiast do czynienia z zachowaniami politycznymi wpływającymi na układ i styl rywalizacji politycznej. Ze względu na to, że system polityczny nie jest wolny od wpływu systemu społecznego, istnieje korelacja pomiędzy występującymi podziałami społecznymi i politycznymi, którą nazywa się podziałami socjopolitycznymi. Podział ten występuje w ramach wspólnoty politycznej, w której wytworzył się pewien układ polaryzujący jej członków skupionych w grupy. Dążąc do realizacji interesów grupy, wskazują swoich reprezentantów, którzy tworząc elitę polityczną, mogą, ale nie muszą podjąć się realizacji potrzeb społecznych wynikających z podziałów socjopolitycznych. Ten proces warunkuje powstanie partii politycznych i systemów partyjnych. Warto zwrócić uwagę, że system polityczny ma charakter autonomiczny, co powoduje, że elity polityczne mogą się uniezależnić od podziałów społecznych. Wśród relewantnych podziałów socjopolitycznych możemy wymienić m.in. socjoekonomiczny, religijny, kulturowo-etniczny oraz związany z terytorialnym podziałem na centrum i peryferie. Pierwszy związany jest z materialnym wymiarem życia społecznego i pozycjami zajmowanymi przez osoby w stratyfikacji socjoekonomicznej. Drugi odwołuje się kategorii religii kształtującej postawy światopoglądowe społeczeństwa. Trzeci wynika z istnienia w narodzie zróżnicowania kulturowego, językowego i etnicznego, a czwarty z odmiennymi interesami warstw społecznych miast i wsi<sup>130</sup>.

W pluralistycznym systemie partyjnym, który kształtuje się w reżimie demokratycznym, mamy do czynienia z wielością partii politycznych. Im większa jest liczba interesów do reprezentowania, tym większa jest liczba partii politycznych. Ta sytuacja przyczynia się do pluralizmu, ale jednocześnie mniejszej stabilności systemu politycznego. Partie agregują żądania wysuwane przez obywateli i wykorzystują je w walce o głosy i zdobycie władzy. Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radosław Markowski i Gábor Tóka zauważają, że w demokracji istnieją cztery sposoby powstania partii politycznej: 1) kreatorem partii jest charyzmatyczna jednostka, która scala organizację i nie pozwala na jej rozłam, członkowie próbują zbliżyć się do lidera i naśladować go; 2) partia konsensualna skupia się wokół różnych kwestii politycznych, które są wspólne dla szerokiego

<sup>129</sup> S.M. LIPSET, S. ROKKAN: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. Free Press, New York 1967, s. 36 i n.

<sup>130</sup> R. HERBUT: *Podziały socjopolityczne w Europie Zachodniej. Charakter i struktura*. W: *Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 39–64.

grona działaczy, jednakże brakuje jej solidnej struktury organizacyjnej; 3) partia techniczno-administracyjna, która posiada dobrze rozwiniętą strukturę terenową i korzysta z sieci powiązań ze swoimi członkami; 4) partia programowa obiecująca dystrybucję dóbr różnego rodzaju w zamian za poparcie udzielne w wyborach<sup>131</sup>.

Partiami programowymi są ustabilizowane partie ideologiczne, m.in. socjalistyczna, konserwatywna, liberalna. Do partii klientelistycznych należą partie kulturowe, etniczne, narodowościowe, rasowe, które w swojej działalności wykorzystują fakt, że są bezpośrednimi nośnikami wyjątkowych interesów danej grupy. W dojrzałych demokracjach partia polityczna powinna przyjmować formę partii programowej, gdyż jest ona bliżej obywateli. Na drugim końcu jest partia z charyzmatyczną jednostką jako liderem, gdyż wyraźnie oddala się od obywateli, przyjmując formę klientelistyczną. Wraz ze wzrostem świadomości elektoratu coraz trudniej jest utrzymać lojalnościową postawę obywateli wobec konkretnej partii, gdyż destrukcji ulega klientelizm<sup>132</sup>. Sytuacja ta może działać na korzyść partii programowych. Przyjmując założenia Herberta Kitschelta, Zdenki Mansfeldovej, Radosława Markowskiego i Gábora Tóki, możemy stwierdzić, że w trakcie konsolidacji demokracji dochodzi do rozwoju i stabilizacji partii programowych, przy jednoczesnym słabnięciu pozycji partii klientelistycznych. Podkreślenia warte jest także to, że wybór modelu organów władzy państwowej wpływa na partie polityczne. Uważa się, że model parlamentarny zwiększa prawdopodobieństwo pojawienia się większej liczby relewantnych partii niż model prezydencki.

W odniesieniu do partii politycznych występujących w systemach partyjnych możemy mówić o ich ideologicznych podobieństwach i różnicach, które powodują, że dystans pomiędzy poszczególnymi partiami może być bliższy lub dalszy. W tym kontekście politolodzy wyróżniają kategorię rodzin partii. Podział partii na rodziny dokonywany jest na podstawie kryterium genetycznego, materialnego i organizacyjnego. Względy genetyczne określają sposób powstania partii, odniesienie tego procesu do historii i wyodrębnienie kategorii lewicowości lub prawicowości źródeł powstania ugrupowania. W kryterium materialnym podział partii na lewicowe i prawicowe przyjmuje bardziej skomplikowany charakter ze względu na występowanie zróżnicowanych kwestii i cech charakterystycznych dla jednej lub drugiej płaszczyzny (prawica lub lewica). Kryterium organizacyjne odwołuje się do sposobu i możliwości funkcjonowania partii na poziomie ponadnarodowym i w ten sposób tworzy podstawy współpracy partii różnych państw o podobnych profilach (np. kluby polityczne w ramach Parlamentu Eu-

---

<sup>131</sup> H. KITSCHOLT, Z. MANSFELDOVÁ, R. MARKOWSKI, G. TÓKA: *Postcommunist Party Systems, Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*. Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 46–49.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

ropejskiego)<sup>133</sup>. W politologii spotykamy różne koncepcje wyróżniające rodziny i typy partii politycznych. Bardzo rozbudowaną koncepcję przedstawili Larry Diamond i Richard Gunther, gdyż wskazali na 15 typów, dzieląc je ze względu na kryterium organizacji formalnej, program, strategię i wzorce zachowań politycznych. Klaus von Beyme uwzględnił w swojej typologii 9 rodzin: liberalne i radykalne, konserwatywne, socjalistyczne i socjaldemokratyczne, chrześcijańsko-demokratyczne, komunistyczne, agrarne, regionalne i etniczne<sup>134</sup>. Ryszard Herbut wyróżnia następujące rodziny: komunistyczną, lewicowo-libertariarną, socjaldemokratyczną, chadecką, liberalną, konserwatywną, ultrapravicową<sup>135</sup>. Katarzyna Sobolewska-Mysłik wskazuje natomiast na rodziny partii: komunistycznych, socjaldemokratycznych, chadeckich, konserwatywnych, liberalnych i skrajnie prawicowych<sup>136</sup>.

Mówiąc o partiach politycznych, powinniśmy jeszcze zaznaczyć, że ich współczesne oblicze niewątpliwie różni się od tego z przeszłości. Struktura partii odzwierciedla zmiany, które dokonują się w jej środowisku, dlatego też forma organizacji i działania, jaką przyjmują obecnie partie, jest wypadkową doświadczeń historycznych, momentu powstania partii oraz aktualnej sytuacji. W tym kontekście mówimy o modelach partii politycznych. Początkowo największą popularnością cieszył się sposób funkcjonowania partii masowej, którą cechował szeroki zakres członkostwa. Obok niej występowała partia kadrowa, która miała luźną strukturę i nie była nastawiona na zwiększanie liczby członków, opierała się bardziej na działaniach profesjonalnego komitetu<sup>137</sup>. Później zwrócono uwagę na to, że dla partii najistotniejsze jest występowanie cech ugrupowania wyborczego, które powinno kumulować poparcie w trakcie wyborów w postaci głosów obywateli<sup>138</sup>. W miarę rozwoju partii politycznych zaczęto zwracać uwagę na oddalanie się partii od społeczeństwa przy jednoczesnym zbliżaniu do państwa i zasobów, jakimi ono dysponuje. O przetrwaniu partii w większym stopniu zaczęły decydować finanse czy dystrybucja władzy w ramach państwa niż np. szeroka baza członkowska. Partię taką nazywamy partią-kartelem<sup>139</sup>.

<sup>133</sup> R. HERBUT: *Rodziny partii politycznych*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, s. 102–103.

<sup>134</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Partie polityczne Europy Środkowej i Wschodniej*. Passat, Poznań–Wrocław 2005, s. 41–43.

<sup>135</sup> R. HERBUT: *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002, s. 153–184.

<sup>136</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy...*, s. 59–84.

<sup>137</sup> M. DUVERGER: *Political Parties*. Wiley, New York 1965, s. 63, cyt. za: K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy...*, s. 30.

<sup>138</sup> O. KIRCHHEIMER: *The Transformation of the Western European Party Systems*. In: *Political Parties and Political Development*. Eds. J. LA PALOMBARA, M. WEINER. Princeton University Press, Princeton 1966, s. 177–201; cyt. za: K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy...*, s. 30.

<sup>139</sup> R.S. KATZ, P. MAIR: *Changing Models of Party Organization and Party Democracy*. „Party Politics” 1995. Vol. 1, no. 1, s. 16.

Rolę i znaczenie partii politycznych w demokracjach możemy badać zarówno w ujęciu jakościowym, jak i ilościowym. O ile pierwsze pozwala na analizę pełnego lub częściowego obrazu funkcjonowania partii politycznej, o tyle drugie w matematyczny sposób szereguje określone cechy partii politycznych. Podejście ilościowe możemy nazwać politometrycznym. Ma ono walor komparatystyczny, gdyż umożliwia porównanie i umiejscowienie partii w określonych warunkach występowania badanej cechy. Ma jeszcze jedną zaletę: pozwala na uchwycenie zmiany dokonującej się w systemie partyjnym poprzez porównanie wartości wskaźników poszczególnych partii i odniesienie się w ten sposób do wzajemnych relacji partii w systemie partyjnym. Wśród indeksów występujących w badaniach możemy wymienić: pomiar liczby partii w systemie partyjnym, pomiar liczby relevantnych partii w systemie partyjnym, wskaźnik frakcjonalizacji i agregacji, indeksy partycypacji i odpowiedzialności rządowej. Możemy wskazać ponadto na długość dystansu ideologicznego pomiędzy różnymi partiami za pomocą skali prawica – lewica, wskaźnika polaryzacji czy występowania partii antysystemowych<sup>140</sup>. Są także wskaźniki ukazujące wpływ występowania podziałów społecznych na system partyjny<sup>141</sup>. Wyraźnie widać bogactwo metod i narzędzi, które służą pozycjonowaniu samych partii politycznych w systemie partyjnym, jak i określaniu przeobrażeń samego systemu. W niniejszej pracy w części empirycznej nasza uwaga skupiona będzie na ukazaniu cech systemu partyjnego poprzez zastosowanie indeksu efektywnej liczby partii Markku Laakso i Reina Taagepera, indeksu frakcjonalizacji Douglasa Rae, indeksu agregacji Lawrence'a Mayera, indeksu Mogensa Pedersena oraz indeksu partycypacji rządowej i odpowiedzialności rządowej. Pierwszy i drugi z wymienionych indeksów opierają się na dwóch kryteriach: liczbie partii oraz ich rozmiarze, dając odpowiedź na pytanie o możliwość zagłosowania dwóch przypadkowych wyborców na różne partie oraz elekcji dwóch parlamentarzystów należących do różnych ugrupowań. Najniższa wartość, jaką mogą przyjąć indeksy, wynosi 0, przy czym, jak wskazuje R. Herbut, indeks efektywnej liczby partii M. Laakso i R. Taagepera jest bardziej czytelny i prostszy w analizie niż indeks frakcjonalizacji D. Rae, w którym krańcowa wartość równa się 1. Indeks agregacji L. Mayera mierzy zakres posiadania przewagi największej partii w parlamencie w stosunku do liczby pozostałych partii w nim zasiadających. Im wyższa wartość indeksu i bardziej odbiegająca od 0, tym system partyjny wykazuje cechy bardziej skoncentrowanego. Indeks L. Mayera opiera się badaniu relacji dwóch elementów: przeciętnego procentu miejsc kontrolowanych w parlamencie przez największą partię i przeciętnej liczby partii parlamentarnych. Indeks partycypacji rządowej ukazuje stosu-

<sup>140</sup> R. HERBUT: *Systemy partyjne*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, s. 180–181.

<sup>141</sup> S. ERSSON, J.-K. LANE: *Democratic Party Systems in Europe. Dimensions, Change and Stability*. „Scandinavian Political Studies” 1982. Vol. 5(2), s. 71–73.

nek liczby gabinetów, w których uczestniczyła dana partia, do liczby wszystkich gabinetów, które zostały powołane, natomiast indeks odpowiedzialności rządowej pozwala syntetycznie przedstawić udział danej partii w obsadzeniu urzędu premiera przez swojego kandydata w stosunku do ogólnej liczby powołanych gabinetów<sup>142</sup>. Indeks Pedersena oblicza się poprzez zestawienie ze sobą wyników dwóch wyborów następujących po sobie, a następnie porównuje się je, dzieląc przez dwa<sup>143</sup>.

### 3.3. Analiza ilościowo-jakościowa jako jedna z form ewaluacji procesu demokratyzacji

Wykorzystanie metod kwantytatywnych jest coraz bardziej popularne, co wiąże się z rozwojem oraz dostępem do danych technologicznego przetwarzania określanych zjawisk. Metody ilościowe i rezultaty ich stosowania powinny być traktowane jako materiał uzupełniający analizę jakościową. W poniższym podrozdziale skupimy uwagę na metodologii badań trzech różnych ośrodków badających demokrację i proces demokratyzacji we współczesnym świecie. Będą to Freedom House oraz raporty badań *Freedom in the World* i *Nations in Transit*, a także The Economist Intelligence Unit wraz z raportami *Democracy Index*. Te dwa ośrodki oraz ich raporty – *Freedom in the World* i *Democracy Index* – prezentują wskaźniki badania jakości demokracji lub jej braku w odniesieniu do wszystkich państw świata oraz ukazują różnice występujące w poszczególnych jego regionach. Raporty *Nations in Transit* obejmują państwa Europy Środkowej i Wschodniej i Azji Centralnej, które znajdują się w okresie przejściowym. Trzecim ośrodkiem, którego prace zostaną wykorzystane w badaniach, będzie Fundacja Bartelsmanna i jej indeks transformacji odnoszący się wyłącznie do państw uznanych za demokracje dążące do konsolidacji. Wybór trzech ośrodków badań i analiza rezultatów ich badań pozwolą na bardziej precyzyjne określenie cech demokracji, a przede wszystkim zakresu i poziomu funkcjonowania instytucji demokratycznych na świecie i w badanych państwach Europy Środkowej poprzez ich porównanie. Pełniejsza będzie także weryfikacja danych dotyczących demokracji oraz demokratyzacji przy zastosowaniu większej liczby raportów badań. Wybór trzech wskazanych ośrodków jest nieprzypadkowy. Cechuje je stosunkowo duże uznanie zarówno w kręgach naukowych, jak i publicystycznych. Nie oznacza to, że są to jedyne tego typu ośrodki prowadzące takie badania. W zakresie badania zjawisk demokracji w sensie globalnym i sposobu

<sup>142</sup> R. HERBUT: *Systemy partyjne. W: Demokracje zachodnioeuropejskie...*, s. 172–181.

<sup>143</sup> A. TURSKA-KAWA: *Determinanty chwiejności wyborczej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 38.

rzządzenia występują również: Democracy Audit<sup>144</sup>, indeks połączonych wyników demokracji (UDS)<sup>145</sup>, indeks demokracji Vanhanena<sup>146</sup>, światowe wskaźniki rządów (WGI)<sup>147</sup>, indeks Polity<sup>148</sup>. W konstruowaniu tych indeksów łączy się metody ilościowe z jakościowymi. Poza tym istnieją także badania, których rezultaty odnoszą się wyłącznie do jednej sfery funkcjonowania demokracji, jak np. wybory, prawa człowieka, przejrzystość działania władz, wolność prasy, badanie przestrzegania zasad konstytucyjnych itp.<sup>149</sup>.

Ocena poziomu i zakresu funkcjonowania demokracji w państwie opiera się na zastosowaniu analizy jakościowej o charakterze prawno-politologicznym, socjologicznym, historycznym, psychologicznym, ale także na podejściu związanym z wymiarem ilościowym. W środowisku naukowym nie stworzono jeszcze w pełni zadowalającego zestawu narzędzi, który zostałby uznany za uniwersalny w badaniu demokracji i procesu demokratyzacji. Jeżeli chodzi o funkcjonujące ilościowe metody badawcze demokracji, to niezależnie od intencji autorów cechują się subiektywnym charakterem i swobodą w przypisywaniu wagi branych pod uwagę aspektów. Podstawowym celem metod ilościowych jest możliwość porównania zamiennych i próba ustalenia ich znaczenia w zmieniających się okolicznościach. Ich wadą jest izolacja owych zmiennych prowadząca do ich abstrakcyjności i oderwania od kompleksowego ujmowania rzeczywistości. Dlatego należy bardzo dokładnie przyglądać się kontekstowi, jaki towarzyszy zmiennym, tzn. specyfice bezpośredniego otoczenia, czasowi, w którym są analizowane, doświadczeniom i tradycji poprzedzającej demokrację, mentalności obywateli itp. Zmienne wpływające na ilościowe określenie demokracji są ze sobą powiązane, tworzą dynamiczny układ, podczas gdy ich analiza dokonywana jest w określonym momencie. W ten sposób zmienne nabierają charakteru statycznego. A przecież demokratyzacja obejmuje wiele płaszczyzn, które pozostają we wzajemnych relacjach, wyłączenie jednej płaszczyzny zaburza całościową ocenę procesu zmian, uwypuklając znaczenie jednej wartości kosztem obniżenia wagi innej. W rezultacie możemy otrzymać wyniki badań, które są sprzeczne z rzeczywistością. Już na wstępie należy zaznaczyć, że interesujące nas wskaźniki ilościowej oceny demokratyzacji umiejscawiamy w polu polityki, a przecież demokratyzacja odwołuje się do wymiaru społecznego czy kulturowego. Musimy także stwierdzić, że pojawiające się modele oceny demokracji opierające się na podejściu ilościowym będą miały dla analizy jakościowej uzupełniające znacze-

<sup>144</sup> *Democratic Audit*; <http://www.democraticaudit.com> [dostęp: 1.02.2016].

<sup>145</sup> *Unified Democracy Scores*; <http://www.unified-democracy-scores.org> [dostęp: 1.02.2016].

<sup>146</sup> *PRI*; <https://www.prio.org/Data/CSCW-Replication-Data> [dostęp: 1.02.2016].

<sup>147</sup> *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*; <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [dostęp: 1.02.2016].

<sup>148</sup> *Polity*; <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> [dostęp: 1.02.2016].

<sup>149</sup> Szerzej w: *Democracy Barometer. Data Sources and other Indicators*; [http://www.democracybarometer.org/links\\_en.html#rechteen](http://www.democracybarometer.org/links_en.html#rechteen) [dostęp: 1.02.2016].

nie i tylko w tym kontekście powinny być używane. Ich największą ułomnością jest i będzie upraszczanie pola postrzegania demokracji i przebiegu procesu demokratyzacji<sup>150</sup>.

Jeżeli chodzi o badania *Freedom in the World*, a także inne prowadzone przez ośrodki i poszczególnych badaczy, Zbigniew Blok kwestionuje sam podział państw na demokratyczne i niedemokratyczne. Odwołując się do czynnika ilościowego, autor ten pisze, że agregacja wartości, cech i procedur nie ma większego znaczenia dla politologii. Istotniejsze jest natomiast to, żeby w procesie wyjaśniania demokracji skupić się na rzetelnym opisie funkcjonowania demokracji w poszczególnych społeczeństwach, a dopiero następnie odnieść się do pewnego kwantum wiedzy ogólnej o demokracji<sup>151</sup>.

Z drugiej strony metody ilościowe pozwalają na uniknięcie subiektywizacji badań i ich wyników. Nawet określenie liczby badanych przypadków ma charakter analizy ilościowej. Jak wskazuje Andrzej Antoszewski, na tym początkowym etapie można przyjąć różne podejścia, które będą rodziły określone rezultaty. Im większa jest liczba badanych przypadków, tym mniejsza jest liczba badanych zmiennych. Im mniejsza jest liczba badanych przypadków, tym więcej zmiennych powinniśmy brać pod uwagę. Najprostszym zabiegiem jest zestawienie dwóch przypadków i analiza jednej zmiennej. Najbardziej skomplikowanym zjawiskiem badawczym będzie zatem analiza wyodrębnionego zestawu zmiennych w dużej liczbie przypadków. Metody ilościowe umożliwiają odejście od ideologii, której wpływ na badaczy zjawisk politycznych może być duży. W procesie badania różnic między demokracją w państwach świata umożliwiają one dokładne określenie występowania danej cechy w konkretnych warunkach. Podejście kwantytatywne odrywa rezultaty badań od kontekstów instytucjonalnego, społecznego, politycznego, historycznego i kulturowego, ale jednocześnie pozwala określić ich wpływ na występowanie określonych zmiennych. Dzieje się tak, gdyż rezultaty stosowania metod ilościowych w badaniu jednego państwa mogą być swobodnie porównywane z rezultatami innego lub innych państw. Zestawienie dwóch takich samych zmiennych, ale różniących się poziomem i natężeniem występowania, może być następnie odniesione do jakościowej analizy uwzględniającej kontekst szerszy niż statystyczny. Na tej podstawie warunki społeczne, kulturowe, historyczne pomagają w pełniejszym zrozumieniu występowania badanej zmiennej<sup>152</sup>.

<sup>150</sup> W. SZEWCZYK: *Pomiar postępów demokratyzacji w państwach przechodzących transformację systemową*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 77–79.

<sup>151</sup> Z. BLOK: *Krytyczna refleksja nad wybranymi teoriami i kryteriami ocen demokratyzacji*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 76.

<sup>152</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Metoda porównawcza w badaniach nad demokracją*. „Wrocławski Studia Politologiczne” 2001, nr 1, s. 7–8.

Przed przystąpieniem do analizy ilościowej wskaźników demokracji powinniśmy także przedstawić pojawiające się w politologii krytyczne uwagi na temat możliwości eksplanacyjnych i prognostycznych badań kwantytatywnych. Opinię taką przedstawia Zbigniew Blok, który zauważa, że wraz z pojawieniem się nowych demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej na początku lat 90. XX wieku okazało się, że przydatność dotychczasowych teorii w wyjaśnianiu demokracji jest niewystarczająca, żeby nie powiedzieć: problematyczna. Ani teoria modernistyczna, ani polityczno-instytucjonalna nie przynoszą takiego zestawu narzędzi, który umożliwi jednoznaczne wskazanie wystarczających warunków dla demokracji<sup>153</sup>. Zbigniew Blok zauważa, że popularność metod ilościowych w badaniu demokracji pojawiła się wraz z ogłoszeniem teorii przez Josepha Schumpetera. Podkreślając znaczenie instytucjonalnego sposobu dochodzenia do decyzji politycznych, Schumpeter zwrócił uwagę na źródło tego zjawiska, którym jest rywalizacyjna walka o głosy w trakcie wyborów. Odnośząc demokrację do procesów występujących w świecie gospodarki, dokonał urynkowania polityki. Na tej podstawie stało się możliwe określanie sposobów pomiaru cech towarzyszących wyborczemu charakterowi demokracji. Ale z drugiej strony zniknął ideał, do którego demokracja powinna dążyć. Ze swoich rozważań J. Schumpeter usunął substancjonalne rozumienie demokracji, które postrzegał jako mgliste i nieprecyzyjne. Do nurtu teorii redukujących wartości demokracji Zbigniew Blok zalicza też koncepcję Samuela P. Huntingtona, który uznaje za demokratyczne te systemy, w których dochodzi do wolnych i uczciwych wyborów. Pozostałe mają charakter niedemokratyczny. Jak jednak traktować niedemokratyczne reżimy, w których dochodzi do wolnych i uczciwych wyborów, ale społeczeństwo popiera władzę korzystającą z autorytarnych lub totalitarnych metod rządzenia? Samuel P. Huntington dodaje w tym momencie dodatkowe cechy demokracji, czyli jej stabilność i instytucjonalizację, które są uznane za spełnione w chwili dwukrotnej alternacji władzy. Także teoria poliarchii Roberta Dahla zawiera kryteria pozwalające uznać dany system za demokratyczny lub niedemokratyczny. Występują one zarówno w trakcie wyborów, jak i w czasie pomiędzy nimi. Potraktowanie ich w ujęciu ilościowym prowadzi jednak do uszczuplenia samego procesu badań nad demokracją, gdyż najczęściej analiza polega na określeniu występowania danego kryterium lub jego braku w systemie politycznym. W rezultacie prowadzi to do zagubienia procesualności badań oraz przedstawiania ich wyników w ujęciu statycznym, a nie dynamicznym<sup>154</sup>.

Zbigniew Blok uważa, że demokracja jest fenomenem, w skład którego wchodzi wiele różnych treści, form, modeli, co uniemożliwia badanie demokracji bez dodania do niej odpowiedniego przymiotnika, np. *pośrednia, bezpośrednia, de-*

<sup>153</sup> Z. BŁOK: *Krytyczna refleksja ...*, s. 67.

<sup>154</sup> Ibidem, s. 70–72.



*liberatywna, proceduralna, wadliwa* itp. Z tego też względu podział na reżimy demokratyczne i niedemokratyczne pozbawiony jest sensu, a poszukiwanie jednoznacznych kryteriów demokracji jest skazane na niepowodzenie. Autor przytacza pięć cech, które występują w demokracji, a nie mają charakteru demokratycznego: realizacja decyzji politycznych, które nie mają poparcia większości, istnienie usankcjonowanej przemocy, możliwość periodycznego występowania większego poparcia społecznego dla rozwiązań autorytarnych niż demokratycznych, większa skuteczność działań władz autorytarnych, istnienie niedemokratycznych procedur markujących pozory demokracji. Kolejnym bezpośrednim utrudnieniem w badaniu demokracji jest według tego politologa fakt, że wielu zjawiskom próbuje się przypisać wskaźniki, które z genezy swojej nie mogą mieć charakteru kwantyfikowalnego. Ich istnienie uzależnione jest od błędnego założenia o jedności demokracji. W rezultacie wykluczają się wzajemnie, a także określają daną cechę w jej statycznym momencie występowania. Dopiero procesualne rozumienie rzeczywistości nakazuje odwołanie się do dynamicznego ujęcia składającego się z sekwencji wielu etapów, a nawet zmiennych. Wskaźnik ilościowy nie jest w stanie uchwycić złożoności badanego problemu<sup>155</sup>.

Jak wspomniano wcześniej, wskaźniki ilościowe odgrywają ważną, aczkolwiek wtórną wobec analizy jakościowej rolę w naukowej próbie zrozumienia demokratycznej rzeczywistości. Poniżej zostaną przedstawione założenia metodologiczne badań Freedom House, The Economist Intelligence Unit i Fundacji Bertelsmanna. Analiza wskaźników demokracji i jej cech ukazanych w raportach badań trzech ośrodków zostanie dokonana w ostatnim rozdziale niniejszej pracy.

### **Badania Freedom House**

Organizacja Freedom House została założona 31 października 1941 roku przez grupę wpływowych osób w Stanach Zjednoczonych zainteresowanych udziałem tego państwa w II wojnie światowej i zerwaniem z polityką izolacjonizmu. Pierwszymi honorowymi przewodniczącymi byli Wendell Willkie oraz Eleonora Roosevelt. Od początku istnienia celem organizacji stała się walka o zagwarantowanie rozwoju demokracji przy jednoczesnym sprzeciwie wobec wszelkich form totalitaryzmu. Wiara w wartości demokratyczne, która legła u podstaw tworzenia Freedom House, wiązała się z propagowaniem praw i wolności człowieka i zwalczaniu ideologii totalitarnej. W pracach Freedom House udział brali i biorą dziennikarze, przedsiębiorcy, liderzy związków zawodowych, naukowcy, a także byli urzędnicy państwowi. Tuż po zakończeniu wojny organizacja wsparła plan Marshalla, powołanie do życia NATO, sprzeciwiała się makkartyzmowi, wspierała ruch na rzecz rasowej równości w Stanach Zjednoczonych.

---

<sup>155</sup> Ibidem, s. 73–75.

Od początku lat 70. XX wieku zainteresowanie działaczy Freedom House coraz częściej zaczęło się skupiać na zagadnieniach erozji wartości demokracji na różnych kontynentach: w Azji, Afryce, Ameryce Południowej. W efekcie organizacja rozpoczęła wydawanie programów, w których prezentowano analizy naukowe i racjonalne argumenty wspierające demokrację. W 1973 roku po raz pierwszy opublikowano raport *Freedom in the World*, czyli roczne podsumowanie wiadomości na temat funkcjonowania praw i wolności politycznych w państwach świata. Raport opierał się na metodologii stosowanej w naukach społecznych służącej do analizy zjawisk o charakterze demokratycznym w państwach świata. W ósmej dekadzie XX wieku Freedom House zaangażował się w obronę Andrieja Sacharowa i grupy dysydentów radzieckich, a po ataku ZSRR na Afganistan stworzył Centrum Informacji Afgańskiej, które zbierało i przekazywało wiadomości o toczącym się konflikcie. Freedom House wspierał także rozwój Solidarności. Organizacja negatywnie oceniała reżim rasistowski w Republice Południowej Afryki oraz rządu gen. Augusto Pinocheta w Chile. Po upadku socjalizmu Freedom House zaczął bliżej badać rozwój demokracji w państwach Europy Wschodniej, wspierając instytucjonalną formę działań na rzecz demokracji: wolne media, tworzenie think tanków i instytucji zajmujących się monitoringiem przeprowadzanych wyborów. W ostatnim czasie organizacja wsparła walkę o wolności obywatelskie w Serbii, Kirgistanie, na Ukrainie czy Egipcie. Obecnie Freedom House zatrudnia 120 ekspertów i ma swoje biura w kilku państwach. Do naczelnych celów organizacji należy wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, praw kobiet, równości politycznej, sprawiedliwości, przeciwdziałanie zjawisku stosowania tortur, obrona wolności mediów itp.<sup>156</sup>.

Freedom House jest organizacją pozarządową, w której zarządzie zasiadają uznane autorytety wspierające demokrację, m.in. Donald Rumsfeld, Steve Forbes, a w przeszłości Zbigniew Brzeziński oraz Samuel P. Huntington. Jeżeli chodzi o analizę sytuacji na świecie, Freedom House corocznie publikuje następujące raporty: *Freedom in the World* (ocena praw i wolności na świecie), *Freedom of the Press* (ocena poziomu wolności prasy), *Nations in Transit* (ocena demokracji w państwach postkomunistycznych), *Countries at the Crossroads* (badanie sposobów rządzenia, korupcji i transparentności w państwach pogranicza demokracji i autorytaryzmu), *Women's Rights in the Middle East and North America* (badanie praw kobiet na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej)<sup>157</sup>.

W interesującym nas aspekcie związanym z tematem niniejszej pracy powinniśmy się skupić na prezentacji dwóch raportów: *Freedom in the World* oraz *Nations in Transit*. Badanie *Freedom in the World* jest prowadzone od 1973 roku,

<sup>156</sup> *Our History*; <https://freedomhouse.org/content/our-history#.VQ7eIGZb1gc> [dostęp: 25.01.2016].

<sup>157</sup> *Ibidem*.

a od 1978 roku przyjmuje formę corocznie publikowanych raportów. Na podstawie analizy zakresu funkcjonowania praw i wolności w poszczególnych państwach są one oceniane w skali od 1 (spełniane całkowicie) do 7 (nieprzestrzegane) i na tej podstawie przyporządkowywane do demokracji pełnych, częściowo pełnych i państw niedemokratycznych, w których brakuje wolności. Do 2003 roku państwami wolnymi były te, których ocena wahała się pomiędzy 1 i 2,5, państwami częściowo wolnymi te ze średnią 3 do 5,5, a w tych, w których ocena wykraczała poza 6, nie występowała demokracja. Po 2003 roku zmieniła się skala oceny państw częściowo wolnych na przedział pomiędzy 3 do 5, zatem państwami z brakiem wolności są obecnie te, których średnia waha się od 5,5 do 7.

Prowadząc swoje badania, Freedom House odnosi się do tych praw i wolności, które są zapisane w *Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ* z 10 grudnia 1948 roku. Ostatecznej analizie i ocenie zakresu występowania praw dokonuje 24 pracowników Freedom House zatrudnionych w Stanach Zjednoczonych i innych państwach oraz ponad 12 naukowców, którzy monitorują pracowników organizacji. W przygotowaniu raportu w 2015 roku udział wzięło ponad 60 badaczy i prawie 30 doradców. Materiałami, z których korzystają pracownicy, są: państwowe raporty, analizy naukowców, raporty think tanków, organizacji pozarządowych, rozmowy z obywatelami, wizyty w badanych państwach. Ostateczne zatwierdzanie raportów odbywa się na poziomie regionów: Azja – Pacyfik, Europa Środkowa i Wschodnia, Bliski Wschód, Ameryka Północna, Afryka, Europa Zachodnia, Ameryka Środkowa i Południowa. Metodologia badań jest periodicznie kontrolowana przez ciało składające się z przedstawicieli nauki.

Badanie praw i wolności *Freedom in the World* zawiera listę 10 pytań dotyczących praw politycznych (3 z zakresu prawa wyborczego, 3 z zakresu funkcjonowania rządów, 4 z zakresu pluralizmu i partycypacji) i 15 z wolności obywatelskich (4 z zakresu wolności słowa i wyznania, 3 z zakresu wolności stowarzyszania się, 4 z zakresu państwa prawa, 4 z zakresu osobistej wolności i praw). Każde z zadawanych pytań oceniane jest w skali od 1 do 4, gdzie 1 oznacza nieprzestrzeganie danego prawa, a 4 wypełnianie go w pełni. Dlatego też całkowita suma w pytaniach z zakresu praw politycznych wynosi 40, a z zakresu pytań o wolności obywatelskie 60. Należy zaznaczyć, że każdemu z pytań towarzyszą dodatkowe i uszczegółowiające zagadnienie pytania pomocnicze. Na liście pytań dotyczących praw politycznych zadawane są dwa dodatkowe, tajne pytania (ang. *discretionary*) odnoszące się do funkcjonowania tradycyjnych monarchii bez partii politycznych (A) oraz rządów, które istnieją w wieloetnicznych społeczeństwach (B). Jeżeli w grupie pytań A odpowiedzi są pozytywne, dodaje się od 1 do 4 punktów, natomiast w grupie B negatywna ocena sytuacji prowadzi do odjęcia od 1 do 4 punktów. Po podsumowaniu ocen w zakresie praw politycznych pojawiają się sumy, które następnie przenoszone są na skalę punktową od 1 do 7: 36 do 40 punktów oznaczane jest jako 1, 30–35 jako 2, 24–29 jako 3,

18–23 jako 4, 12–17 jako 5, 6–11 jako 6 i 0–5 jako 7. Istnieje przy tym możliwość, że dane państwo będzie miało wynik ujemny w sytuacji, gdy na żadne pytanie nie uzyska pozytywnej odpowiedzi, a w pytaniu dodatkowym B zostaną mu odjęte punkty. W zakresie wolności obywatelskich skala punktowa wygląda następująco: punkty w przedziale od 53 do 60 oznaczane są jako 1, 44–52 jako 2, 35–43 jako 3, 26–34 jako 4, 17–25 jako 5, 8–16 jako 6 i 0–7 jako 7. Na końcu procesu dokonuje się dodania wyników z praw politycznych i wolności obywatelskich i średnia kształtująca się od 1 do 7 szereguje dane państwo w kategorii wolnego, częściowo wolnego lub pozbawionego wolności praw<sup>158</sup>. W raporcie podsumowującym przy nazwie każdego państwa podaje się wynik ze skali 1 do 7 w rubryce praw politycznych, wolności obywatelskich oraz ostateczny opisowy wynik przypisujący państwo do kategorii: wolnego, częściowo wolnego, z brakiem wolności.

Badanie *Freedom in the World* dokonuje również określenia tego, czy dane państwo można zaliczyć do grona demokracji wyborczej. Do kryteriów uznawanych za istotne dla tego typu demokracji Freedom House zalicza: przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów, ich cykliczność, a także wymianę elit władzy i partycypację obywateli opartą na powszechnym prawie wyborczym. Aby dane państwo mogło się zaliczać do demokracji wyborczych, musi uzyskać co najmniej 20 punktów z zakresu praw politycznych oraz 7 lub więcej w podkategorii praw i procesu wyborczego. Freedom House rozróżnia demokracje wyborcze od liberalnych, ale nie określa sposobu przyporządkowywania państw do tej drugiej kategorii, stwierdzając ogólnie, że cechują się wyższym poziomem funkcjonowania zasad i wartości demokracji liberalnej.

Badanie *Nations in Transit* jest drugim, które zostanie poddane analizie w ostatnim rozdziale niniejszej publikacji. W porównaniu do *Freedom in the World* ogranicza geograficzny zakres państw do obszaru, w którym dominowały państwa socjalistyczne. Pierwszy raport powstał w 1995 roku. Celem badania jest wystawienie oceny tzw. rezultatu demokracji (ang. *democracy score*) na podstawie ewaluacji następujących płaszczyzn: procesu wyborczego, społeczeństwa obywatelskiego, niezależności mediów, państwa prawa, korupcji i zarządzania państwem.

Badanie *Nations in Transit* obejmuje obecnie 29 państw leżących w Środkowej i Wschodniej Europie oraz Środkowej Azji. Ocena stanu demokracji mierzona jest za pomocą odpowiedzi na pytania, które należą do jednej z siedmiu kategorii problemów: ocena centralnej władzy, proces wyborczy, społeczeństwo obywatelskie, niezależność mediów, lokalny wymiar władzy, sądownictwo, korupcja. Władza centralna w państwie demokratycznym odnosi się do zjawisk stabilności rządów, ich niezależności, efektywności i odpowiedzialności przed

---

<sup>158</sup> Wszystkie wymienione pytania główne i pomocnicze znajdują się na stronie Freedom House: *Methodology*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology> [dostęp: 25.01.2016].

legislatywą, a także relacji z władzą wojskową. Badanie procesu wyborczego wiąże się z oceną sytuacji przed wyborami, w ich trakcie i po nich, a także rozwojem systemu wielopartyjnego i poziomem partycypacji obywatelskiej. W zakresie społeczeństwa obywatelskiego ocenia się wzrost liczby pozarządowych organizacji, ich zdolność funkcjonowania, zakres niezależności finansowej, realną liczbę członków. Badanie niezależnych mediów uwzględnia m.in. wolność prasy, prawo swobody wypowiedzi czy niezależność dziennikarzy. Lokalny wymiar rządów odnosi się do zjawiska decentralizacji władzy. Funkcjonowanie władzy sądowniczej jest rozpatrywane pod kątem charakteru przepisów konstytucyjnych, ich stosowania w praktyce, ochrony praw człowieka, niezależności sędziów czy sposobu traktowania więźniów. Poziom korupcji jest oceniany m.in. na podstawie występowania praktyk nielegalnego uzyskiwania korzyści na każdym szczeblu władzy publicznej.

Aby zmierzyć poszczególne kategorie, opracowano ankietę pytań. W 2015 roku i w latach poprzednich w skład kategorii pytań o władzę centralną wchodziło 5 pytań głównych i 26 szczegółowych. Proces wyborczy zawierał 10 pytań głównych, społeczeństwo obywatelskie – 10 pytań głównych, niezależne media – 10 pytań głównych, lokalny wymiar władzy – 5 pytań głównych i 24 szczegółowe, władza sądownicza – 9 pytań głównych, korupcja – 10 pytań głównych. Każde pytanie jest oceniane w skali od 1 do 7, gdzie 1 oznacza bliskość ideału, a 7 maksymalne odstępstwo od niego w zakresie procesu demokratyzacji. Stosowane są punkty ułamkowe, które bardziej precyzyjnie oddają stan rzeczywistości. Po zsumowaniu średnich punktów w każdej z siedmiu kategorii państwo otrzymuje jedną ocenę wyrażającą średnią z zakresu badanych problemów. Na tej podstawie opracowywane są raporty, w których autorzy sugerują ocenę ilościową badanych obszarów. Raporty są przesyłane recenzentom regionalnym, którzy ewaluują je i dokonują zmiany ocen, jeżeli uważają to za konieczne. Ostatnim krokiem jest wydanie opinii przez czuwający nad programem zarząd, w skład którego wchodzi czołowi przedstawiciele nauki.

Przedział uzyskanych punktów pomiędzy 1 i 2,99 sytuuje państwo w gronie skonsolidowanych demokracji. Są to państwa, które rozwijają zasady demokracji liberalnej: powszechne prawo wyborcze, wolne i uczciwe wybory, wymiana elit władzy, niezależne społeczeństwo obywatelskie, niezależne i wolne media, odpowiedzialne władze centralne i zdecentralizowany system władzy lokalnej, niezależna władza sądownicza, brak zachowań korupcyjnych w społeczeństwie i władzy. Jeżeli państwo uzyskuje wynik pomiędzy 2 i 2,99, to zbliża się do skonsolidowanej demokracji, ale występujące zjawisko korupcji oddala je od najwyższego poziomu demokracji. Pomimo tego Freedom House zalicza takie państwo do grupy skonsolidowanych demokracji. Punkty pomiędzy 3 i 3,99 przyporządkowują państwo do kategorii połowicznie skonsolidowanych demokracji. Są to demokracje wyborcze, w których elekcje spełniają wysokie wymagania i uznawane są za wolne i uczciwe. Wśród cech odróżniających demokracje

połowiczne od w pełni skonsolidowanych znajduje się to, że organizacje pozarządowe nie są wspierane przez prawo, a finansowanie swojej działalności muszą opierać na zagranicznych źródłach. Media nie są niezależne, gdyż poddawane są wpływowi rządu i elity gospodarczej kraju. Dochodzi do cenzury i manipulacji określonych wiadomości. Brakuje przejrzystości działań władzy centralnej i lokalnej. Władza sądownicza pracuje wolno, niekonsekwentnie, nie jest w stanie bronić podstawowych praw, szczególnie mniejszości. Korupcja jest zjawiskiem, które nie jest kontrolowane przez władzę. Do tranzycyjnych lub hybrydowych reżimów zaliczamy państwa, które uzyskały średnią punktów pomiędzy 4 i 4,99. Spełniają one jedynie minimalne wymagania stawiane demokracjom. Instytucje demokracji są kruche i podatne na częste zmiany, wybory nie zawsze cechuje uczciwość, gdyż istnieje presja rządu na ograniczenie działalności opozycji. Słabo rozwija się społeczeństwo obywatelskie, a media są co prawda chronione prawem państwowym, ale ośrodki władzy politycznej i gospodarczej wpływają na dziennikarzy i ograniczają swobodę ich wypowiedzi. Zasada podziału władzy jest niezrównoważona, co oznacza dominację egzekutywy. Także zasada decentralizacji władzy nie jest w pełni realizowana. Dochodzi do walki między władzą sądowniczą a egzekutywą i legislatywą o utrzymanie niezależności tej pierwszej. Pojawia się zjawisko korupcji oraz tortur więźniów. Państwa uzyskujące punkty od 5 do 5,99 są połowicznie skonsolidowanymi reżimami autorytarnymi, w których za fasadą demokracji kryją się praktyki odbiegające od wartości, zasad i procedur państwa demokratycznego. Państwa te nie wypełniają nawet minimalnych warunków demokracji wyborczej, gdyż poza regularnymi elekcjami nie dochodzi do wymiany władzy. Dzieje się tak, ponieważ opozycja jest ograniczana. Zarówno ona, jak i szerokie kręgi społeczne kontestują wybory. Władza nie jest odpowiedzialna przed obywatelami, cechuje ją scentralizowany sposób wykonywania zadań państwowych. Nie ma miejsca na niezależne społeczeństwo obywatelskie, niezależne media i system władzy sądowniczej. Występuje zjawisko wkraczania władzy państwowej do gospodarki, a także rozwój działań korupcyjnych. Najniższą grupę stanowią skonsolidowane reżimy autorytarne, wśród których znajdują się państwa z notą od 6 do 7 punktów. Systemy polityczne są oparte na jedynowładztwie dyktatorów, którzy ograniczają wszelkie przejawy wolności i niezależności: społeczeństwa, mediów, władzy sądowniczej. W przeprowadzanych wyborach wygrywają partie prorządowe, podczas gdy opozycja jest ustawicznie ograniczana. Mamy do czynienia z centralizacją władzy i nikłym stopniem niezależności władzy lokalnej. Występuje częste łamanie prawa przez urzędników i władzę wykonawczą. Nie ma systemu ochrony podstawowych praw człowieka i obywatela. Zjawisko korupcji wydaje się zarówno władzy, jak i społeczeństwu, naturalnym sposobem załatwiania spraw<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> *Nations in Transit 2015. Methodology*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2015/methodology> [dostęp: 26.01.2016].

### **Badanie The Economist Intelligence Unit**

Badanie jakości demokracji dokonywane na podstawie tzw. indeksu demokracji prowadzone jest przez badaczy związanych z czasopismem „The Economist”. Po raz pierwszy wyniki badań opublikowano w 2006 roku i do 2010 roku opracowywano je w cyklu co dwa lata. Od 2010 roku rezultaty badań ukazują się co roku. Raporty obejmują dane dotyczące 167 państw określanych przez „The Economist” jako uznane podmioty stosunków międzynarodowych. Celami badań jest określenie wpływu prowadzenia wolnych i uczciwych wyborów oraz wolności obywatelskich na kondycję demokracji, a także znaczenia efektywności rządu, uczestnictwa obywateli w życiu publicznym i wspierającego znaczenia kultury politycznej<sup>160</sup>. W badaniu wykorzystuje się podobne metody i pytania badawcze jak te stosowane przez Freedom House. Indeks demokracji składa się z sześćdziesięciu składników, które pogrupowane są w pięciu kategoriach: proces wyborczy i pluralizm, swobody obywatelskie, funkcjonowanie administracji publicznej, partycypacja polityczna oraz kultura polityczna. Aby ocenić każdy ze składników, eksperci odpowiadają na pytania dotyczące zakresu jego występowania w danym państwie. Odpowiedź na każde z pytań przynosi od 0 do 1 punktu, możliwe jest też uzyskanie 0,5 punktu. Następnie sumuje się punkty w każdej kategorii, a potem mnoży razy dziesięć i dzieli przez łączną liczbę pytań danej kategorii. W kilku przypadkach odpowiedź na jedno z pytań skutkująca przyznaniem 0 punktów przyczynia się do niezadawania innych pytań i przyznaniem również 0 punktów. Ponadto jeżeli pytania z zakresu wolności i sprawiedliwości wyborów, ich bezpieczeństwa, wpływu obcych mocarstw na politykę rządową i zdolności urzędników do wprowadzania regulacji prawnych w życie są oceniane negatywnie, przyznaje się punkty ujemne. Następnie sumuje się punkty w każdej z pięciu kategorii i oblicza średnią dla danego państwa. Na tej podstawie dokonuje się przyporządkowania państwa do jednego z czterech reżimów. Za pełne demokracje uważa się państwa, które uzyskały od 8 do 10 punktów, do demokracji wadliwych zalicza się te z punktacją od 6 do 7,9, systemy hybrydowe obejmują państwa, które zdobyły od 4 do 5,9 punktów, a za reżimy autorytarne te z liczbą punktów poniżej 4<sup>161</sup>.

### **Indeks transformacji Bertelsmanna**

Za pomocą tego indeksu poddaje się analizie zmienne towarzyszące zmianom politycznym i gospodarczym w procesie demokratyzacji i przeobrażaniu gospodarki. Obecnie obserwuje się i ocenia transformację w 129 państwach na podstawie pracy ekspertów z zakresu nauki o polityce i ekonomii. W 2003 roku badania obejmowały 116 państw. Analiza wyników badań każdego eksperta jest

<sup>160</sup> *Democracy Index 2010. Democracy in Retreat. A Report from the Economist Intelligence Unit*; [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf) [dostęp: 27.01.2016].

<sup>161</sup> <http://www.eiu.com/home.aspx#offer-ss-data> [dostęp: 27.01.2016].

poddawana recenzji przez innego. W przygotowywaniu raportów bierze udział 246 ekspertów. Indeks podlega agregacji na poziomie krajowym, regionalnym i światowym. Ponieważ indeks transformacji Bertelsmanna bada dwa zjawiska: zmianę polityczną oraz efektywność rozwoju gospodarki rynkowej, mieści się w nurcie modernistycznym. Sam indeks składa się z dwóch odrębnych wskaźników. Pierwszy odnosi się do transformacji politycznej i ekonomicznej (indeks statusu), a drugi do efektywności rządu i kierowania zmianami politycznymi (indeks rządu). Idąc dalej, indeks statusu składa się z dwóch subindeksów: politycznego i ekonomicznego. Nas będzie interesował wyłącznie polityczny wymiar transformacji, który określany jest mianem indeksu statusu demokracji (ang. *the democratic status index*) lub w skrócie indeksu demokracji. Nie będziemy się natomiast skupiać na ekonomicznym wskaźniku wyrażanym przez indeks statusu ekonomicznego (ang. *the economic status index*). Poza wymiarem statusu transformacji indeks transformacji Bertelsmanna składa się z indeksu rządu przez elity polityczne (ang. *the management index*).

Każde badanie jest poddawane rewizji zarówno przez eksperta krajowego, jak i zagranicznego. W zakresie subindeksu statusu politycznego (demokracji) bierze się pod uwagę pięć następujących wymiarów: zakres i jakość państwowości, integrację polityczną i społeczną, rządy prawa, partycypację polityczną oraz stabilność instytucji demokratycznych. W pierwszych czterech wymiarach zadaje się po cztery pytania, w ostatnim wymiarze dwa. Odpowiedź na każde pytanie przynosi liczbę punktów od 1 do 10. Najniższa liczba punktów oznacza brak występowania cechy badanej. Indeks statusu zawiera w sobie wyniki dwóch subindeksów: statusu politycznego i ekonomicznego. Ostateczny wynik każdego z nich pochodzi z uśrednienia sumy punktów z każdego pytania podzielonej przez całkowitą liczbę punktów. Wyniki dla subindeksu politycznego i ekonomicznego są podawane oddzielnie. Indeks rządu przez elity polityczne składa się także z pięciu kategorii: poziomu trudności rządu (6 pytań), zdolności rządu (3 pytania), tworzenia polityki konsensusu (6 pytań), możliwości współpracy międzynarodowej (3 pytania) i źródeł wydajności rządu (3 pytania). Ten indeks określa wymiar efektywności rządu skierowanego na konsolidację demokracji. Pytania i kryteria odnoszą się do zakresu reform przybliżających ostateczny cel, jakim jest demokracja. Wyżej oceniane są te rządy, które postępują racjonalnie, logicznie i cechuje je konsekwencja, a poza tym posiadają społeczne poparcie oraz wspierają konsensualny styl sprawowania władzy. Wynik indeksu rządu jest rezultatem uśrednienia punktów przyznanych podczas odpowiedzi na pytania z tej kategorii, a następnie podzielenia ich przez liczbę zadanych pytań. Ostateczny wynik indeksu statusu i indeksu rządu przyjmuje wartość pomiędzy 1 i 10, gdzie 10 oznacza osiągnięcie maksymalnej wartości.

Wyniki uzyskiwane dzięki indeksowi Bertelsmanna są wykorzystywane także w celu klasyfikacji badanych państw na demokracje i autokracje. Aby zaliczyć dane państwo do grona demokracji, uwzględnia się konieczność występowania



minimum sześciu warunków. Jeżeli jeden z nich nie jest spełniony, wówczas państwo uzyskuje status autokracji. Na ten dychotomiczny podział naniesiona jest innego rodzaju gradacja, która wyróżnia państwa ze względu na poziom transformacji politycznej i ekonomicznej. Wartości uzyskiwane w subindeksie zmiany politycznej (statusu politycznego, demokracji) są podstawą przypisania konkretnego państwa do reżimu demokratycznego lub autorytarnego. W ramach demokracji do demokracji skonsolidowanych zaliczamy te państwa, które uzyskują wynik pomiędzy 10 i 8 punktami, demokracje wadliwe mają od 7,99 do 6 punktów, a wysoce wadliwe od 5,99 do 4 punktów. W gronie państw autorytarnych wyróżnia się natomiast umiarkowane autokracje (6–4 punktów) oraz pełne autokracje (poniżej 4 punktów). Autokracje charakteryzują się praktycznym wykorzystywaniem siły i przemocy we wszystkich sferach działaniach państwa oraz nieograniczonymi możliwościami działania władzy politycznej. W zakresie dwóch pytań zawartych w subindeksie demokracji w kategorii państwowość (do jakiego zakresu państwo używa siły na swoim terytorium oraz w jakim zakresie mogą działać struktury administracji) kraje, które nie otrzymują więcej niż 3 punkty, są automatycznie uznawane za autokracje<sup>162</sup>. Subindeks zmiany ekonomicznej dzieli państwa na wysoko zaawansowane, zaawansowane, z ograniczoną transformacją, bardzo ograniczoną transformacją i te, które nie sprostały wymogom transformacji. Wskaźnik jakości rządzenia również służy podziałowi państw. Do grona tych z bardzo dobrym poziomem jakości rządzenia zlicza się podmioty, który uzyskują pomiędzy 10 a 7 punktami, następnie z dobrym poziomem: 6,99–5,6, umiarkowanym: 5,59–4,3, słabym: 4,29–3 oraz niewykazującym cech pozytywnych zmian: poniżej 2,99 punktów.

Wybór państw badanych za pomocą indeksu transformacji Bertelsmanna ogranicza się tylko do takich, w których poziom konsolidacji demokracji nie osiągnął zaawansowanego stadium. Za próg uznania państw za demokracje skonsolidowane Fundacja Bertelsmanna uznaje członków OECD, którzy należeli do tej organizacji przed 1989 rokiem. Badaniem nie obejmuje się państw, których liczba ludności jest mniejsza niż 2 miliony, za wyjątkiem Bahrajnu, Bhutanu, Estonii, Kosowa, Mauritiusu, Czarnogóry i Kataru. Państwa są podzielone na siedem regionalnych grup: Afryka Południowa i Wschodnia (20 państw), Afryka Zachodnia i Środkowa (18 państw), Bliski Wschód i Afryka Północna (19 państw), Ameryka Południowa i Środkowa (21 państw), euroazjatyckie państwa należące do dawnego bloku socjalistycznego (13 państw), Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia (17 państw), Azja i Oceania (21 państw).

Reasumując, trzeba wskazać, że każdy z przytoczonych powyżej raportów cechuje podobne podejście metodologiczne. Podstawą konstruowania ostatecznej

---

<sup>162</sup> *Transformation Index. BTI 2014. Political Management in International Cooperation*. Ed. Bertelsmann Stiftung. Berlin 2014, s. 122–130; <http://www.bti-project.org/reports/book-bti-report> [dostęp: 2.02.2016].

oceny poziomu i zakresu występowania zjawisk związanych z demokracją jest uzyskiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące różnych kwestii. Niezależnie od tej sytuacji badacze skupieni w trzech ośrodkach: Freedom House, The Economist Intelligence Unit i Fundacji Bertelsmanna odpowiedzi na pytania odnoszą do skali od ich najmniej do najbardziej oczekiwanych rezultatów z punktu widzenia doskonałej formy demokracji. Następnie dokonują podsumowania i uśrednienia ocen, co skutkuje pojawieniem się globalnych wskaźników, które służą następnie analizie porównawczej. Poza tym wskaźniki stanowią istotne źródło wiedzy o poszczególnych, węższych kwestiach demokratyzacji, jak np. przestrzeganiu konkretnych praw i wolności politycznych, zakresie ingerencji państwa w życie obywateli, wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego itd.

Analiza danych będących efektem ilościowo-jakościowego podejścia do postępów procesu demokratyzacji i ich wykorzystanie nie mogą jednak być wolne od krytycznych uwag. Zaczniemy od tego, że w sporze pomiędzy postawą zezwalającą na pomiar różnych aspektów życia politycznego a tą negującą takie założenie ośrodki badawcze przyjmują pierwszą postawę. Rodzi to różnorodne konsekwencje wynikające ze złożoności oraz skomplikowanego charakteru przedmiotu badań, a także możliwości pojawienia się wyników niezgodnych ze stanem faktycznym. W pierwszym przypadku należy pamiętać o tym, że każdy problem polityczny jest wielowymiarowy, w tym także demokracja i proces demokratyzacji. Składa się z elementów o różnym stopniu znaczenia, przenikających się relacjach i układach odniesienia. W drugim przypadku istnieje wiele przeszkód, które mogą zafałszować obraz rzeczywistości. Badacz dokonuje wyboru zmiennych, opierając się na własnej wiedzy o nich, a także posługując się określonym systemem wartości. Nie jest on wolny od podejścia subiektywnego, nawet przy założeniu, że dąży do jego odrzucenia i przyjęcia obiektywizmu naukowego. Na ten aspekt zwraca uwagę Wiktor Szewczyk, który pisze, że „dane ilościowe powstałe w skutek kwantyfikacji zmiennych jakościowych zawsze są w pewnym stopniu «zafałszowane» w tym sensie, że stanowią wytwór projekcji badacza, przyjętych założeń czy arbitralnych ustaleń, a nie wierne odbicie rzeczywistości”<sup>163</sup>.

W celu przewyciężenia powyższych ograniczeń Freedom House, The Economist Intelligence Unit oraz Fundacja Bertelsmanna przy konstruowaniu skal pomiaru procesu demokratyzacji i jego aspektów starają się wykorzystać stosunkowo wysokie środki finansowe, a także często opierają się na pracy specjalistów pochodzących z badanych państw. Ma to pozytywny wpływ na możliwość zwrócenia uwagi na większy zakres aspektów demokratyzacji oraz na powtarzanie badań i ich porównywanie. Prowadzi to też do ograniczenia ryzyka pojawienia się

---

<sup>163</sup> Cyt. za: W. SZEWCZYK: *Dylematy pomiaru w politologii. Na przykładzie skal demokracji politycznej*. W: *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*. Red. B. KRAUZ-MOZER, P. ŚCIGAŁ. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 130.

błędu. Z drugiej strony to, co wydaje się zaletą, ma jednocześnie negatywne konsekwencje. W przypadku Freedom House znaczna część jego funduszy pochodzi ze środków budżetowych Stanów Zjednoczonych Ameryki, co może powodować wystawianie bardziej pozytywnych ocen nie tylko temu państwu, ale i jego sojusznikom. Także wymiar metodologiczny bywa elementem krytyki ze względu na brak przejrzystości w procesie selekcji informacji i faktów, które stanowią źródło wystawiania ocen i ostatecznej indeksacji. Podobne zarzuty należy wysunąć w stronę The Economist Intelligence Unit oraz Fundacji Bertelsmanna.

W podsumowaniu rozważań niniejszego rozdziału powinniśmy powiedzieć, że trudno jest określić konkretny i niezmienny zestaw determinant, który na pewno przesądzi o pojawieniu się demokracji w systemie politycznym, niemniej jednak możemy wskazać, że pewne determinanty przesądzą o uznaniu danego systemu za demokratyczny. Także intensywność występowania determinant jest czynnikiem sprzyjającym demokratyzacji. Dwoma istotnymi determinantami, które wyprzedzają pojawienie się demokratyzacji, a potem, gdy proces ten już się rozpocznie, mają kluczowe znaczenie dla jego utrzymania się, są dziedzictwo przeszłości i wpływ otoczenia zewnętrznego. Zauważmy, że determinanty pojawiające się na wczesnych etapach procesu demokratyzacji mają mniejszą siłę oddziaływania na utrwalanie demokracji niż te, które pojawiają się i rozwijają później. Charakter tranzycji, którą cechuje niepewność trwałości wprowadzanych zasad demokratycznych, określają następujące czynniki: struktura państwa, tożsamość narodowa, praca nad konstytucją oraz jej uchwalenie, określenie modelu relacji pomiędzy organami władzy, system partyjny, system wyborczy, lustracja, decentralizacja władzy i powołanie samorządu terytorialnego oraz czynnik zewnętrzny. Dla konsolidacji ważne będą natomiast determinanty instytucjonalne oraz behawioralne. W pierwszych umieścimy dookreślenie wzoru konstytucyjnego w wyniku pojawiających się okoliczności, stabilizację modelu relacji pomiędzy organami władzy, rozwój pluralistycznego systemu partyjnego, krzepnięcie systemu wyborczego. W drugich istotne będą postawy społeczeństwa wyrażane aktywnym uczestnictwem w życiu politycznym oraz poparciem dla instytucji demokracji.

Proces demokratyzacji może być analizowany przy zastosowaniu czynników ilościowo-jakościowych. Pomagają one w określeniu stopnia rozwoju demokratyzacji poprzez pomiar zakresu występowania określonych cech uważanych za pożądane dla demokracji. Wśród wielu dostępnych indeksów oceniających zakres demokratyzacji do najczęściej wykorzystywanych w badaniach należą te stworzone przez trzy następujące ośrodki: Freedom House, The Economist Intelligence Unit i Fundację Bertelsmanna. Pozwalają one zarówno na określenie wymiaru demokratyzacji w danym systemie politycznym i społecznym, jak i na porównanie cech demokracji pomiędzy różnymi systemami. Podkreśliśmy, że czynniki te powinniśmy traktować jako narzędzie uzupełniające analizę jakościową.

## Rozdział 4

# Procesy poprzedzające demokratyzację w Republice Czeskiej i na Węgrzech

Jak twierdzą badacze tematu, nie ma ściśle określonego zestawu warunków, po których spełnieniu moglibyśmy stwierdzić z całą pewnością, że proces demokratyzacji musi się rozpocząć. Istnieją jednakże pewne sytuacje poprzedzające początek demokratyzacji, które wyznaczają jej charakter i przebieg, wpływając tym samym na szybszą bądź wolniejszą recepcję zasad, wartości, procedur i instytucji demokratycznych w systemie politycznym. Historyczny kontekst zawierający w sobie różne wątki, takie jak polityczne, społeczne, religijne, kulturowe, gospodarcze czy aksjologiczne, nie tylko znacząco przyczynia się do kształtowania ram procesu demokratyzacji, ale i wypełnia go odpowiednią treścią.

### 4.1. Doświadczenia przeszłości i ich wpływ na charakter procesu demokratyzacji

Doświadczenia historyczne wpływają na powstanie zjawiska zależności od szlaku, który determinuje demokratyzację systemu politycznego. Dlatego ważne jest nie tylko poszukiwanie obiektywnych warunków determinujących proces demokratyzacji, ale także zrozumienie wieloaspektowości i różnorodności postrzegania czynnika historycznego w kontekście konkretnego systemu politycznego. Ten sam fakt historyczny może być odmiennie postrzegany w różnych okresach, a także różnie interpretowany przez grupy społeczne w tym samym czasie.

Dla trwałości demokracji ważne jest takie postrzeganie historii, w którym uwypukla się wszelkiego rodzaju demokratyczne lub protodemokratyczne czynniki, przy jednocześnie negatywnym określeniu wydarzeń o przeciwnym charakterze. Nie zawsze jest to możliwe, gdyż nawet niedemokratyczne fakty mogą w przyszłości wpłynąć na proces demokratyzacji w pozytywny sposób. Istotna jest dyskusja, nawet nad najtrudniejszymi i najbardziej wstydliwymi zdarzeniami historycznymi. Demokracja powinna być otwarta na wieloaspektową inter-

pretację historii, uwzględniać także podejścia podnoszące walor odmiennych od demokratycznych wartości, z zastrzeżeniem ich terminalnego charakteru.

W przypadku odnoszenia się do historii w kontekście demokratyzacji pojawia się pytanie o to, jak daleko należy sięgać w celu odnalezienia związku przyczynowo-skutkowego. W analizie zjawisk politologicznych uwarunkowania historyczne odgrywają dużą rolę, jeżeli nie bezpośrednią, to pośrednią. Przeszłe fakty nie tylko wpływają na instytucjonalny wymiar systemu politycznego, ale także kształtują świadomość społeczną, która stanowi tkankę rozwoju reżimu i jego instytucji. Biorąc pod uwagę okres historyczny, w przypadku Czech i Węgier należy zwrócić uwagę na kilka wydarzeń, które w ciągu wieków wpłynęły na postrzeganie demokracji. Bardzo często możemy przeczytać o czynnikach, które w Europie Zachodniej określiły dzisiejszy rozwój demokracji, jak ewolucja parlamentaryzmu angielskiego, istnienie włoskich republik renesansowych czy kształtowanie się partycypacyjnych form demokratycznych w Szwajcarii. Pamiętajmy jednak, że także w Europie Środkowej pojawiały się zjawiska zbliżające sytuację polityczną do pewnych rozwiązań demokratycznych i to one, a nie zachodnioeuropejskie, stanowią rezerwuar odniesień historycznych demokracji w Czechach i na Węgrzech.

#### **4.1.1. Czeski wkład w rozwój reżimu demokratycznego**

Określenie dolnej cezury czasowej doświadczeń historycznych wpływających na demokratyzację Republiki Czeskiej nie jest łatwe, gdyż już w odległych okresach możemy zauważyć pewne wydarzenia, które swoim charakterem nawiązują nam skojarzenia z procesem protodemokratycznym. Sam fakt pojawienia się niezależnego państwa czeskiego i jego kilkunastowieczne istnienie można uznać za warunki wstępne obecnej demokratyzacji, gdyż nadały one ramy terytorialne i instytucjonalne analizowanego procesu. Następnie, oddzielenie się władzy ustawodawczej od wykonawczej rozszerzyło zakres osób, które miały rzeczywisty wpływ na kształtowanie życia publicznego, a później doprowadziło do powstania ważnego dla demokracji pośredniej pluralnego organu władzy. Również wykształcenie się specyficznej tożsamości narodowej Czechów należy uznać za czynnik ułatwiający proces implementacji rozwiązań demokratycznych. Wszystkie trzy wymienione powyżej elementy pojawiły się jeszcze przed XX wiekiem, dlatego należy je potraktować jako swego rodzaju warunki bazowe, na których nie tylko powstała czechosłowacka państwowość w 1918 roku, ale przede wszystkim mogła zrodzić się jedna z najtrwalszych demokracji międzywojennych oraz ta, z jaką mamy obecnie do czynienia w Czechach. I Republika Czechosłowacka stanowi najsilniejsze historyczne doświadczenie demokracji, które wywarło bezpośredni wpływ na proces demokratyzacji najpierw Czechosłowacji po 1990 roku, a potem Republiki Czeskiej po 1993 roku.

Spróbujmy zatem przyrzeć się czterem czynnikom o charakterze historycznym, które wywarły wpływ na proces demokratyzacji: historycznemu aspektowi czeskiej państwowości, powstaniu i rozwojowi czeskiego parlamentaryzmu, kształtowaniu się czeskiej tożsamości narodowej i demokracji I Republiki Czechosłowacji. Wagę i znaczenie tożsamości narodowej oraz jej emancypacji w procesie demokratyzacji podkreśla Konstanty A. Wojtaszczyk, stwierdzając, że na równi z implementacją zasad wolnorynkowych towarzyszą obecnym procesom demokratyzacji<sup>1</sup>. Podobne stanowisko przedstawia Geoffrey Pridham, który uważa, że polityczną demokratyzację uzupełniają przekształcenia gospodarcze oraz trzecia transformacja na poziomie narodowo-państwowym. Ta ostatnia zmiana dokonuje redefinicji pojęcia państwa i narodu po upadku reżimu niedemokratycznego, odwołując się do przeszłych wydarzeń<sup>2</sup>. Także Juan J. Linz i Alfred Stepan twierdzą, że posiadanie własnego państwa oraz odrębnej tożsamości narodowej stanowią istotne warunki wstępne dla procesu demokratyzacji<sup>3</sup>. Wydaje się więc zasadne poddanie analizie historycznego aspektu kształtowania się struktur państwowych i narodowych, gdy zajmujemy się procesem demokratyzacji współczesnych systemów politycznych.

Czesi odwołują się do państwa wielkomorawskiego jako pierwszego swojego niezależnego bytu politycznego, który pojawił się w IX wieku. Zręczna polityka władców Wielkich Moraw pozwoliła na uniezależnienie się od wschodnio-frankijskich elit politycznych, a także na ujednoczenie struktury polityczno-społecznej. Po upadku Wielkich Moraw przodkowie Czechów kontynuowali budowę niezależności politycznej w postaci państwa, którego siedziba przesunęła się na zachód w stosunku do państwa wielkomorawskiego, a unifikacją oraz konsolidacją władzy i terytoriów zajmowała się pierwsza rodzima dynastia Przemyslidów. Czwararty udokumentowany książę tej dynastii, Waclaw I Święty, jest symbolem współczesnej Republiki Czeskiej, podobnie jak Cyryl i Metody, którzy w okresie wielkomorawskim chrystianizowali dawne ziemie czeskie. W sensie publicznoprawnym Korona św. Waclawa obejmuje wszystkie historyczne ziemie Czech. Do końca XII wieku Czechy pozostawały księstwem, dopiero w 1198 roku Przemysł Ottokar I otrzymał koronę z rąk króla rzymskiego Ottona IV. Faktyczna koronacja nastąpiła w 1203 roku, a potwierdzenie papieskie miało miejsce rok później<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*. Liber, Warszawa 1996, s. 161–178.

<sup>2</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*. Continuum, New York 2000, s. 252–273, 316–317.

<sup>3</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1996, s. 16–37.

<sup>4</sup> H. AGNEW: *The Czechs and the Lands of Bohemian Crown*. Hoover Institution Press, Stanford 2004, s. 13–26.

Warto w tym miejscu wskazać na czynniki geopolityczne, które wpłynęły na koronację, a także konsekwencje tego wydarzenia. Nieprzypadkowo koronę Przemysłowi Ottokarowi przekazał król niemiecki, który później piastował funkcję cesarza rzymskiego. Od niemal samego początku swojej państwowości Czesi byli ściśle związani z Niemcami. Pierwsze czeskie biskupstwo, które ustanowiono w Pradze, było najpierw bezpośrednio związane z Ratyzboną, a później z Moguncją. Oznaczało to nie tylko religijne, ale przede wszystkim polityczne i kulturowe związanie ziem czeskich z niemieckimi. Tworzenie miast na terenie Czech podporządkowane było prawu magdeburskiemu, a ich lokacja następowała w okolicy istniejących już kościołów. Duży napływ ludności niemieckiej na ziemie czeskie również wpływał na rozwój niemieckiej kultury, która penetrowała tworzące się zręby czeskiej niezależności. Jak pokazuje historia, ten początkowo neutralny trend przyjął później negatywny obrót<sup>5</sup> – po raz pierwszy w 1620 roku, gdy Czesi utracili niepodległość, a potem jesienią 1938 roku w związku z układem monachijskim i jego wpływem na utratę niepodległości w marcu 1939 roku.

Przerwanie ciągłości państwowości Czech na początku XVII wieku było konsekwencją śmierci króla Czech i Węgier Ludwika Jagiellończyka pod Mohaczem w 1526 roku w walce z sułtanem osmańskim Sulejmanem. Czeski tron przypadł Habsburgom, którzy prawie wiek później rozpoczęli proces rekatalizacji ziem czeskich mimo przyznanych tam swobód religijnych. Czesi postanowili powołać swoje zgromadzenie stanów, a następnie porozumieili się z morawską szlachtą. Na wspólnym sejmie wybrali Fryderyka V z Palatynatu na króla, stworzyli dyktatoriat, czyli rząd rewolucyjny, i zerwali więzi z cesarstwem. Pomimo nadziei na uzyskanie pomocy ze strony protestanckich krajów Europy sami musieli podjąć walkę z katolickimi Habsburgami. Gdy 23 maja 1618 roku Czesi wyrzucili przez okno katolickich delegatów cesarza Macieja, rozpoczęła się wojna trzydziestoletnia. Zaledwie dwa lata później, bo 8 listopada 1620 roku, w wyniku przegranej bitwy pod Białą Górą Czesi zmuszeni byli uznać wyższość wojsk cesarskich. W ten sposób zakończyła się niezależność krajów wchodzących w skład Korony św. Wacława, a w 1627 roku Habsburgowie uzyskali prawo wyłącznej dziedziczności tronu czeskiego<sup>6</sup>. Gdy w 1918 roku Czesi tworzyli swoje państwo wspólnie ze Słowakami, nie spodziewali się, że po dwudziestu latach kwestia niemiecka ponownie przyczyni się do utraty niepodległości. W wyniku sterowanego przez Adolfa Hitlera nacisku na liderów mniejszości niemieckiej żyjącej w czeskich Sudetach władze Czecho-słowacji zmuszone były przyjąć stawiane przez nich warunki. Po konferencji

<sup>5</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego – Remar, Katowice 2012, s. 15–16.

<sup>6</sup> J. PANEK: *Sejm czeski i morawski w systemie politycznym Korony Czeskiej w dobie bitwy pod Białą Górą (1526–1620)*. W: *Sejm czeski od czasów najdawniejszych do 1913 roku*. Red. J. PTAŃ. Uniwersytet Opolski, Opole 2000, s. 43–45.

w Monachium (29–30.09.1938) Czechosłowacja oddała 1/3 swoich ziem, a i tak 15 marca 1939 roku doszło do podziału tego państwa i przyłączenia Czech i Moraw do III Rzeszy Niemieckiej.

Drugą istotną płaszczyzną wpływającą na proces demokratyzacji, poza posiadaniem własnej państwowości w okresie historycznym, jest jej przeszły instytucjonalny wymiar. Kluczową pozycję w tym wymiarze z punktu widzenia współczesnej demokratyzacji będzie zajmować rozdział władzy monarszej od parlamentarnej. Czesi mogą pochwalić się bogatymi doświadczeniami parlamentarnymi, które przyczyniły się do wzmocnienia zarówno pierwszej demokracji w okresie międzywojennym, jak i tej budowanej po 1990 roku.

Początki parlamentarnych zgromadzeń na ziemiach czeskich sięgają wczesnośredniowiecznych czasów słowiańskiej demokracji wojennej. W późniejszym okresie, bo od XII wieku w państwie Przemyślidów, zgromadzenia przyjęły nazwę sejmów i stanowiły doradcze forum dla księcia, a potem króla. Od XIII wieku znaczenie sejmów maleje przy jednoczesnym wzroście władzy monarchy i dopiero wybuch powstania husyckiego doprowadza nie tylko do odrodzenia, ale i wzmocnienia ich pozycji. W 1421 roku czeski sejm przyjął prawo o równym udziale stanów w obradach: mieszczan, panów i rycerzy<sup>7</sup>. W początkowym okresie wojny trzydziestoletniej czeski parlament zyskał ogromne uprawnienia wraz z prawem wyboru króla Czech. Jednakże po 1620 roku rola czeskich zgromadzeń stopniowo malała, a w czasach habsburskiego absolutyzmu ograniczyła się wyłącznie do uchwalania prawa podatkowego. Dopiero w drugiej połowie XIX wieku wzrosło znaczenie idei parlamentaryzmu, zarówno na ziemiach czeskich, jak i w Austrii. Czesi wybierali reprezentantów do ogólnokrajowego parlamentu w Wiedniu, ale także uzyskali prawo powołania własnego zgromadzenia. Wraz z upływem czasu zaczęto rozszerzać liczbę osób korzystających z biernego i czynnego prawa wyborczego, co pozwalało większym rzeszom mężczyzn na udział w życiu publicznym. Istnienie parlamentu na ziemiach czeskich, a także wybór reprezentacji tego kraju do legislatury wiedeńskiej spełniały edukacyjną funkcję w ten sposób, że Czesi uczyli się postaw i procedur charakterystycznych dla ówczesnej demokracji<sup>8</sup>. Na uwagę zasługuje także fakt, że w porównaniu do zgromadzeń parlamentarnych w sąsiedniej Polsce i na Węgrzech w okresie historycznym Czesi najdłużej i nieprzerwanie posiadali reprezentację mieszczan w ciele legislacyjnym. Wiązało się to z uprawnieniami szerszych warstw społecznych do udziału w procesie stanowienia prawa.

<sup>7</sup> M. POLIVKA: *Czeskie sejmy od ich początku do wstąpienia na tron czeski Habsburgów (1526)*. Zarys. W: *Sejm czeski od czasów najdawniejszych do 1913 roku*. Red. J. PTAK. Uniwersytet Opolski, Opole 2000, s. 29.

<sup>8</sup> S. KUBAS: *Historia parlamentaryzmu w krajach Europy Środkowej*. W: *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, R. GLAJCAR, S. KUBAS. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego – Remar, Katowice 2012, s. 77–78.



Dwa istotne procesy odegrały ważną rolę w kształtowaniu tożsamości kulturowej narodu czeskiego. Pierwszym był ruch husycki w XV wieku, a drugim – odrodzenie świadomości narodowej w czasach niewoli w XIX wieku. Pojawienie się ruchu husyckiego miało u swych podstaw dwa czynniki: religijny związany z krytyką zachowania duchownych i postawą Kościoła oraz etniczno-kulturowy próbujący ograniczyć dominację niemieckiej społeczności w sferze polityki, kultury i gospodarki XV-wiecznych Czech<sup>9</sup>. Jan Hus, kaznodzieja praski, podjął krytykę hulaszczego trybu życia duchownych oraz postulował ograniczenie nadmiaru ich przywilejów społeczno-politycznych. Wkrótce zyskał poparcie drobnych rycerzy, mieszczan i chłopów. Król Wacław IV Luksemburczyk także wspierał reformatorskie działania J. Husa. Monarcha zagwarantował nacji czeskiej większość głosów na Uniwersytecie w Pradze, co doprowadziło do opuszczenia murów uczelni przez niemieckich profesorów i studentów oraz wybór J. Husa na rektora uniwersytetu. Ale gdy w 1412 roku czeski reformator wypowiedział posłuszeństwo papieżowi, Wacław IV wycofał poparcie dla niego. Ostatecznie w 1415 roku J. Hus został spalony na stosie poza murami Konstancji. To wydarzenie dało początek powstaniu, które w krótkim czasie objęło całe Czechy i przeszło do historii pod nazwą wojen husyckich<sup>10</sup>. Nie wchodząc w szczegóły tych wydarzeń, warto podkreślić, że ostateczne zwycięstwo czeskim powstańcom przyniosła bitwa pod Witkową Górą w 1420 roku. Husytyzm odegrał wielką rolę w rozwoju czeskiej kultury narodowej zarówno w warstwie ideologicznej, aksjologicznej, jak i językowej. Czesi stali się pierwszym narodem w Europie Środkowej i Zachodniej, którym rządził monarcha niebędący członkiem katolickiej wspólnoty religijnej. Królem tym był Jerzy z Podiebradu wyznający religijne poglądy ukształtowane na podstawie reformy J. Husa. Ograniczony został wpływ nacji niemieckiej na czeskie życie społeczne i polityczne, w efekcie czego doszło do rozwoju rodzimej kultury. Wzrosło znaczenie mieszczan, a także drobnej szlachty, która przejęła konfiskowany majątek duchowieństwa i opuszczających ziemie czeskie Niemców.

Po wieku względnej stabilności narodowej od 1526 roku rozpoczyna się proces stopniowego powrotu do politycznej zależności Czechów od Rzeszy Niemieckiej, aż w 1620 roku do całkowitej utraty niepodległości. Dopiero w XIX wieku obserwuje się odradzanie się niezależności narodowej. W przeciwieństwie do Węgrów odbudowa tożsamości narodowej Czechów przyjęła formę oddolnego procesu. Podczas gdy na Węgrzech istniejące elity były świadome swojej odrębności od Austrii, w Czechach rodzima elita szlachecka była przesiąknięta wartościami kultury niemieckiej i przekonana o jej wyższości nad

<sup>9</sup> Tomáš Garrigue Masaryk traktował ruch husycki wyłącznie w kategoriach religijnych, podczas gdy František Palacký – w kategoriach etniczno-kulturowych. Zob. J. GRUCHAŁA: *Tomasz G. Masaryk*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1996, s. 44 i n.

<sup>10</sup> Szerzej w: J. WYSMUŁEK: *Stos, od którego zgorzał cały kraj: historia rewolucji husyckiej*. Wydawnictwo Libron – Filip Lohner, Kraków 2010.

czeską. W zdecydowanej większości stan szlachecki uległ germanizacji, co doprowadziło do tego, że jedynie lokalnie występował pewien zakres czeskiego patriotyzmu, ale nie nabrał on charakteru ogólnonarodowego. W związku z tym to czescy mieszczaństwo, a także chłopci stanowili warstwę, do której odwoływali się XIX-wieczni twórcy czeskiej kultury narodowej. W 1818 roku powołano Patriotyczne Muzeum w Czechach (czes. Vlastenecké muzeum v Čechách), w 1831 roku Macierz Czeską (czes. Matice česká) odpowiedzialną za wydawanie czeskich książek, w 1825 roku Josef Jungman napisał *Historię literatury czeskiej*, a potem *Słownik czeski*<sup>11</sup>. W XIX wieku František Palacký prowadził badania nad językiem oraz historią Czechów.

Warto podkreślić, że istotny wpływ na kształtowanie się współczesnej tożsamości narodowej Czechów odegrała kultura materialna. Od kilku wieków ziemie czeskie należały do najbogatszych regionów monarchii habsburskiej, co miało także negatywne konsekwencje w postaci większych obciążeń fiskalnych Czechów względem Wiednia. Jedynie ziemie czeskie w Europie Środkowej i Wschodniej cechował zbliżony do zachodnioeuropejskiego charakter przebiegu rewolucji przemysłowej. Poza bardzo dobrymi warunkami industrialnymi w drugiej połowie XIX wieku Czesi posiadali już własny wewnętrzny rynek zbytu na swoje towary rolne. Rozwój przemysłu, bankowości i rolnictwa pozytywnie wpłynął na poczucie odrębności narodowej względem pozostałych nacji Austro-Węgier. Powstanie dualnej monarchii w 1867 roku bez uwzględnienia równoprawnej pozycji Czechów w państwie było kolejnym istotnym czynnikiem rozwoju świadomości odrębności narodowej. W XIX wieku doszło do powstania czeskich ugrupowań politycznych, które próbowały reprezentować swoje interesy w konfrontacji z wiedeńską polityką<sup>12</sup>.

Reasumując, należy podkreślić, że istnienie państwowości w okresie historycznym, rozwój tożsamości narodowej oraz kształtowanie się parlamentaryzmu dały Czechom podstawy późniejszej budowy demokracji o charakterze proceduralnym, ale także i substancjalnym. Analizowane powyżej czynniki umożliwiły stosunkowo trwale zakorzenienie się reżimu demokratycznego na ziemiach czeskich w okresie międzywojennym, co szczególnie widać w porównaniu z pozostałymi państwami Europy Środkowej. Spróbujmy przyjrzeć się czwartemu z wymienionych wcześniej elementów, które stanowią ważny rezerwuwar doświadczeń historycznych warunkujących pojawienie się procesu demokratyzacji w 1990 roku. Chodzi o dziedzictwo demokratyczne I Republiki Czechosłowacji. Geoffrey Pridham zauważa, że w przypadku państwa, które miało długie doświadczenie z demokracją poprzedzającą reżim niedemokratyczny, zjawisko

<sup>11</sup> P.S. WANDYCZ: *Cena wolności. Historia Europy Środkowo-Wschodniej od średniowiecza do współczesności*. Znak, Kraków 2003, s. 118–125.

<sup>12</sup> O. URBAN: *Czech Society 1948–1918*. In: *Bohemia in History*. Ed. M. TEICH. Cambridge University Press, Cambridge 1998 s. 198–214.

ponownej jej implementacji nazywa się redemokratyzacją<sup>13</sup>. Ze względu na wystąpienie tego fenomenu w okresie I Republiki Czechosłowacji zasadne byłoby używanie pojęcia procesu redemokratyzacji dla wydarzeń, które następują po 1990 roku.

Państwo to, jako jedno z nielicznych w całej międzywojennej Europie, pozostało wierne demokracji prawie do wybuchu II wojny światowej. Wpływ na przyjęcie reżimu demokratycznego miało kilka czynników, wśród których za najistotniejszy należy uznać preferencje polityczne osób stojących za powołaniem Czechosłowacji do życia, ich zdolności perswazyjne, a także ukształtowane w okresie historycznym postawy społeczne wyrażające poparcie dla demokracji. Ojcami założycielami I Republiki byli Tomáš Garrigue Masaryk, Edvard Beneš i Milan Rastislav Štefánik, a wśród nich najważniejszą pozycję należy przypisać temu pierwszemu. Czynniki personalny odegrał istotną rolę w ugruntowywaniu założeń demokracji nie tylko we wczesnej fazie procesu, lecz również w latach następnych<sup>14</sup>.

Tomáš Garrigue Masaryk był zwolennikiem filozoficznego humanizmu, którego odbiciem w rzeczywistości była demokracja<sup>15</sup>. Stanowiła według niego postawę życiową, która oznaczała pogląd na świat i życie. Demokracja wychodziła poza polityczną koncepcję legitymizacji władzy. Co więcej, czechosłowacki prezydent uważał, że możliwe jest wyeliminowanie znanej mu władzy ograniczającej, a w zamian wprowadzenie zdepersonalizowanego administrowania i samorządu lokalnego. Efektem tego zabiegu miało być pojawienie się społecznej współzależności i samorządnego społeczeństwa. W podejściu do demokracji zauważamy idealizm poglądów T. Garrigue Masaryka, który unikał przedstawienia ram instytucjonalnych tego reżimu. Wierzył w moralny postęp, który demokracja przynosi społeczeństwu wraz z wartościami wolności, równości i braterstwa, a następnie kształtuje poczucie obowiązku i solidarności. Demokracja pojawia się w wyniku rozwoju historycznego i ewolucji myśli ludzkiej, jest podporządkowana wiedzy. T. Garrigue Masaryk rozumiał demokrację szeroko w wymiarze społecznym, politycznym i gospodarczym. W znaczeniu politycznym oznacza proces, w którym w jawny sposób i na zasadzie krytyki uczestniczą wszyscy obywatele. W znaczeniu ekonomicznym demokracja nie dopuszcza do nierówności

<sup>13</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 16–24.

<sup>14</sup> Wagę i znaczenie czynnika personalnego w początkowym etapie demokratyzacji podkreślają m.in. Laurence Whitehead czy Jacek Wasilewski. Zob. L. WHITEHEAD: *Democratization. Theory and Experience*. Oxford University Press, Oxford 2002, s. 36–48; J. WASILEWSKI: *Three Elites of the Central-East European Democratization*. W: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Red. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warszawa 2001, s. 135, 136–139.

<sup>15</sup> M. BANKOWICZ: *Demokracja według T.G. Masaryka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015, s. 29–64; J. ZOUHAR: *T.G. Masaryk: From Religion to Democracy*. „The New Presence” 2003, no. 3, s. 31; W.M. MAHONEY: *The History of Czech Republic and Slovakia*. Greenwood Publishing Group, Santa Barbara 2011, s. 129–130.

materialnych, gdyż nie pozwalała na pojawienie się klasy podwładnych i panów. T.G. Masaryk odrzucał tradycyjny kapitalizm, ale uważał, że jedynie praca umożliwia człowiekowi pełny udział w społeczeństwie. Państwo powinno prowadzić odpowiednią politykę finansową, aby pozwolić ludziom na godziwy byt. Demokrację społeczną rozumiał poprzez pryzmat dobrego ustawodawstwa socjalnego, które zapewnia system ubezpieczeń społecznych i powszechny dostęp do opieki zdrowotnej. Poza tym czechosłowacki prezydent był zwolennikiem przeniesienia demokracji na poziom międzynarodowy. Wierzył, że demokratyczne stosunki między państwami są w stanie zagwarantować bezpieczeństwo i pokój<sup>16</sup>.

Pojawienie się demokratycznej Czechosłowacji po I wojnie światowej wynikało z dążeń i podejmowanych na arenie międzynarodowej działań trzech ojców założycieli. Po wybuchu I wojny światowej wykorzystano sytuację w celu pozyskania poparcia dla niepodległości czeskiego narodu. Koncepcja budowy wspólnego państwa ze Słowakami nie była jedyną, co więcej – do 1917 roku ziemie i naród słowacki dla większości czeskich polityków nie były ważnymi tematami<sup>17</sup>.

W 1918 roku Czechosłowacja znalazła się w sytuacji, która w pewnym sensie przypominała tę, jaka powtórzyła się w 1990 roku. Chodzi o możliwość tworzenia w pełni niezależnego organizmu państwowego i określenie jego formy. W zakresie formy rządu przyjęto rozwiązania republikańskie, w sferze ustroju terytorialnego unitaryzm, a w kwestii reżimowej postawiono na demokrację. Ostateczny kształt formy państwa po I wojnie światowej, podobnie, jak w latach 90. XX wieku, był wynikiem negocjacji i kompromisu pomiędzy kształtującymi się czechosłowackimi elitami politycznymi. Działająca na emigracji Czechosłowacka Rada Narodowa (czes. Československá národní rada, ČNR) w sierpniu i wrześniu 1918 roku została uznana przez państwa Ententy za prawomocnego reprezentanta narodu czechosłowackiego<sup>18</sup>. Dnia 14 października 1918 roku Edvard Beneš poinformował mocarstwa zachodnioeuropejskie o powstaniu tymczasowego rządu Czechosłowacji. Prezydentem i premierem został wybrany Tomáš Garrigue Masaryk. W Pradze Komitet Narodowy (czes. Národní výbor československý, NVČ) proklamował powstanie Czechosłowacji 28 października 1918 roku<sup>19</sup>, a 30 października Słowacka Rada Narodowa (słow. Slovenská národná rada) w Turčianskym Svätým Martinie uchwaliła deklarację, która głosiła

<sup>16</sup> M. BANKOWICZ: *Demokracja według T.G. Masaryka...*, s. 29–64; M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 18–34.

<sup>17</sup> J. GRUCHAŁA: *Tomasz G. Masaryk...*, s. 64.

<sup>18</sup> H. BATOWSKI: *Rozpad Austro-Węgier. Sprawy narodowościowe i działania dyplomatyczne*. Wydawnictwo Literackie, Kraków 1982, s. 245–246.

<sup>19</sup> A. ESSEN: *Kształtowanie się podstaw ustrojowych w Polsce i Czechosłowacji w latach 1918–1922*. W: *Dwa państwa, trzy narody. Ustroje polityczne Polski i Czechosłowacji (1918–1939)*. Red. J. ADAMCZYK. Instytut Historii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004, s. 21.

potrzebę niezależności Słowacji i stwierdzała, że Słowacy stanowią odgałęzioną grupę etniczną Czechów<sup>20</sup>.

Wiele spraw dotyczących budowy czechosłowackiego państwa uzgodnili ze sobą przedstawiciele Czechosłowackiego Komitetu Narodowego i Czechosłowackiej Rady Narodowej. Do stycznia 1919 roku władza w Pradze kontrolowała niemal wszystkie tereny Czechosłowacji, poza Rusią Zakarpacką i częścią Śląska Cieszyńskiego. Jeszcze 13 listopada 1918 roku Komitet, który odgrywał rolę egzekutywy, ogłosił tymczasową konstytucję. Nadała ona Czechosłowacji formę republiki parlamentarnej, na której czele postawiono prezydenta o dosyć skromnych uprawnieniach. Władzę ustawodawczą przyznano Zgromadzeniu Narodowemu, które utworzono poprzez rozszerzenie składu członkowskiego Komitetu. Pierwszym prezydentem został Tomáš Garrigue Masaryk, a pierwszym premierem Karel Kramář. W składzie tymczasowego Zgromadzenia dominowali reprezentanci prawicy, podczas gdy przedstawiciele mniejszości narodowych byli prawie nieobecni. Jednocześnie powstał spór pomiędzy legislatywą a prezydentem domagającym się zwiększenia swoich kompetencji, co wprowadzono 23 maja 1919 roku na mocy dekretu nowelizującego tymczasową konstytucję. W tym czasie Tomáš Garrigue Masaryk był zwolennikiem modelu prezydenckiego, chciał, aby ministrowie byli odpowiedzialni wyłącznie przed nim, a jego władza nie zależała od legislatywy. Jednakże znaczna część elit politycznych była przeciwna takiemu rozwiązaniu i optowała za parlamentaryzmem<sup>21</sup>.

W sensie prawnym demokracja międzywojennej I Republiki Czechosłowacji opierała się na konstytucji z 29 lutego 1920 roku. Za twórców ustawy zasadniczej uważa się Jiříego Hoetzela i Antonína Švehlę. W związku z brakiem doświadczeń konstytucyjnych sięgnęli oni do tradycji amerykańskiej i francuskiej, co skutkowało m.in. tym, że w preambule za suwerena uznano naród czechosłowacki, podobnie jak w konstytucji amerykańskiej z 1787 roku i francuskiej z 1875 roku suverenami były narody amerykański i francuski. Na gruncie czechosłowackim idea jednego narodu wynikała także z czechosłowakizmu, co skutkowało nieuznaniem za osobny naród Czechów, Słowaków, ale także z włączeniem do Czechosłowaków mniejszości niemieckiej i węgierskiej. Pojęcie jednego narodu czechosłowackiego zostało poparte przez konstytucyjną zasadę jednego języka czechosłowackiego. Jedność państwową wzmacniała ponadto zasada unitaryzmu terytorialnego, chociaż w teorii Ruś Zakarpacka otrzymała możliwość stworzenia autonomii.

Za pierwszą i najważniejszą instytucję państwa uznano parlament, który przybrał dwuizbowy charakter. Izba Poselska składała się z 300 posłów wybieranych w 22 wielomandatowych okręgach wyborczych na podstawie metody proporcjonalnej. Czynne prawo wyborcze posiadali wszyscy obywatele po

<sup>20</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 39.

<sup>21</sup> A. ESSEN: *Kształtowanie się podstaw ustrojowych...*, s. 20–25.

ukończeniu 21. roku życia. Za brak udziału w wyborach przewidziane były kary finansowe. Kadencja Izby Poselskiej wynosiła 6 lat. Bierne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom po ukończeniu 30 lat. Senat składał się ze 150 deputowanych wybieranych w 12 okręgach na podstawie metody proporcjonalnej. Czynne prawo przysługiwało obywatelom, którzy ukończyli 26 lat, a bierne osobom po 45. roku życia. Kadencja Senatu trwała 8 lat. Należy podkreślić, że system powszechnego wyboru członków drugiej izby parlamentu znamionował zasady znane w demokratycznych państwach Europy Zachodniej, gdyż całkowicie rezygnował z nominacji senatorów z różnych elitarnych grup społecznych, zawodowych itp. Każda z izb wybierała swoje wewnętrzne organy władzy z przewodniczącym izby na czele. Prezydent zwoływał dwie sesje każdej izby: raz wiosną, a raz jesienią. Do funkcji Zgromadzenia Narodowego należały: ustrojodawcza, ustawodawcza, kontrolna i kreacyjna. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała 20 posłom, 10 senatorom i rządowi. Projekty ustaw podlegały procesowi dwóch czytań, które mogły się rozpocząć zarówno w Izbie Poselskiej, jak i w Senacie. Każda z izb po zakończeniu pracy przysyłała projekt do drugiej, a ta głosowała nad jego przyjęciem lub odrzuceniem. W zakresie kontrolnym parlament miał możliwość zadawania pytań i interpelacji ministrom i ważnym funkcjonariuszom państwowym, a także stosowania wotum nieufności wobec całego rządu (wyłącznie Izba Poselska). Funkcja kreacyjna wiązała się przede wszystkim z wyborem prezydenta oraz 12 asesorów Trybunału Wyborczego, ich zastępców, ponadto parlamentarzyści przedstawiali prezydentowi kandydatów na stanowiska członków Trybunału Konstytucyjnego<sup>22</sup>.

Ciekawym i innowatorskim rozwiązaniem w sferze legislatywy była Stała Komisja, która w sytuacji, gdy jedna z izb była rozwiązana, zakończyła się jej kadencja lub pozostawała w trybie międzysesyjnym, zapewniała ciągłość jej prac. Podstawową funkcją komisji było zachowanie stabilności systemu politycznego i niepozostawienie rządu poza mechanizmem kontroli ze strony legislatywy<sup>23</sup>.

Kandydaci na urząd prezydenta musieli mieć ukończone 35 lat i posiadać bierne prawo wyborcze do Izby Poselskiej. Prezydent był wybierany pośrednio przez obydwie izby przy obecności co najmniej połowy ich składu na siedmioletnią kadencję. W pierwszym i drugim głosowaniu w celu wyboru głowy państwa należało uzyskać 3/5 ogółu głosów. W trzecim głosowaniu uczestniczyło dwóch kandydatów, którzy przy drugim podejściu otrzymali największe

<sup>22</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 39–51; S. STARZYŃSKI: *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 164–172.

<sup>23</sup> A. GERLOCH, J. HŘEBEK, V. ZOUBEK: *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Prospektrum, Praha 2002, s. 23. Za: M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 50.

poparcie. Ostatecznie wygrał ten, który uzyskał w trzeciej turze największą liczbę głosów. Dopuszczono możliwość jednej reelekcji<sup>24</sup>. Ponieważ w międzywojennej Czechosłowacji T. Garrigue Masaryk cieszył się ogromną popularnością i poparciem społecznym, Zgromadzenie Narodowe odznaczyło go tytułem Prezydenta-Oswobodziciela, a także zrezygnowało z zasady jego wyboru tylko na dwie kadencje, powierzając mu ten urząd czterokrotnie w 1918, 1920, 1927 i 1934 roku.

W przypadku, gdy prezydent nie mógł piastować swojego urzędu, zastępował go rząd, który powierzał premierowi wykonanie pojedynczych czynności. Co najmniej sześciomiesięczna niezdolność prezydenta do piastowania obowiązków prowadziła do wyboru jego zastępcy. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, ale Zgromadzenie Narodowe mogło pociągać prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej za zdradę stanu. Izba Poselska wniosowała oskarżenie, funkcję sądu pełnił natomiast Senat. Wśród zadań powierzonych głowie państwa znajdowały się m.in. reprezentowanie państwa, ogłaszanie stanu wojennego, wygłaszanie orędzi przed Zgromadzeniem Narodowym, mianowanie ministrów, profesorów uniwersyteckich, sędziów, wysokich urzędników i oficerów, a także stosowanie prawa łaski<sup>25</sup>.

Władza wykonawcza niezastrzeżona dla prezydenta spoczywała w rękach rządu, który był kolegialnym ciałem składającym się z premiera i ministrów. Prezydent mianował i odwoływał członków gabinetu. Mimo że prezydent mógł mianować na stanowisko premiera osobę bez konieczności brania pod uwagę rozkładu sił politycznych, w rzeczywistości wybór premiera był dokonywany z uwzględnieniem większości parlamentarnej. Członek rządu mógł być posłem, senatorem, ale mógł też pochodzić spoza parlamentu. Rząd ponosił zbiorową odpowiedzialność polityczną przed parlamentem oraz indywidualną przed prezydentem, a także karną przed parlamentem. Jak zaznacza Marek Bankowicz, pozycja premiera w Czechosłowacji była słabsza niż w innych państwach, np. w Niemczech, Polsce i Francji. Nie mógł on na przykład przedstawiać prezydentowi wniosków w sprawie mianowania ministrów, nie miał również rozstrzygającego głosu w sytuacji równowagi na posiedzeniach rządu<sup>26</sup>.

Konstytucja gwarantowała niezależność władzy sądowniczej. Na czele aparatu organów sądowych stał Sąd Najwyższy, a w zakresie administracyjnym Najwyższy Trybunał Administracyjny. Ponadto konstytucja tworzyła Trybunał Wyborczy, którego zadaniem było rozstrzygnięcie o ważności wyboru posłów i senatorów oraz przedstawicieli zasiadających w organach uchwałodawczych i wykonawczych władzy samorządowej<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 50; S. STARZYŃSKI: *Współczesny ustrój prawno-polityczny...*, s. 172–174.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 54–56.

<sup>27</sup> S. STARZYŃSKI: *Współczesny ustrój prawno-polityczny...*, s. 167.

Konstytucja lutowa normowała również sprawy z zakresu działania administracji państwowej i samorządowej. Czechosłowacja została podzielona na 21 żupanatów, w których skład wchodziły okręgi i gminy. Żupanatem rządził żupan będący szefem wydziału, czyli organu wykonawczego. Musiał on uzyskać poparcie rządu, a ponadto stał na czele ciała przedstawicielskiego wyłanianego w regionalnych wyborach samorządowych. Na poziomie okręgu podobne do żupana stanowisko posiadał naczelnik. Konstytucja wyróżniała poza tym podziałem miasta statutowe, a Praga stanowiła obszar niezwiązany z podporządkowaniem żadnemu żupanatowi<sup>28</sup>.

W piątym rozdziale konstytucja lutowa gwarantowała prawa i wolności obywatelskie, a w szóstym prawa dotyczące ochrony mniejszości narodowych, religijnych i rasowych. Przepisy obydwu rozdziałów były tworzone bezpośrednio pod wpływem amerykańskiego prawodawstwa. W 134 artykule konstytucja dokonywała delegacji ustawowej uregulowania zasad używania języka czechosłowackiego, co czyniła ustawa o języku z dnia 29.02.1920 roku. Język czechosłowacki uznano za urzędowy i państwowy, przy czym należy podkreślić, że w rzeczywistości był to język czeski<sup>29</sup>.

W późniejszym czasie dokonano istotnej zmiany w konstytucji polegającej na uzupełnieniu przepisów dotyczących zbrodni popełnianych przez ważnych funkcjonariuszy państwowych. W 1923 roku powołano do życia Trybunał Stanu, który stał się organem sądowym władnym do wydawania wyroków w sprawie czynów zagrażających bezpieczeństwu republiki. Także sfera administracji uległa reinterpretacji i w 1927 roku uchwalono ustawę o władzy lokalnej oraz dokonano koniecznej nowelizacji konstytucji. Czechosłowacja została podzielona na cztery kraje: Czechy, Morawy i Śląsk, Słowację i Ruś Zakarpacką. Każdy kraj posiadał organ uchwałodawczy wybierany w 2/3 w powszechnych wyborach regionalnych, a w 1/3 pochodzący z nominacji organów centralnych. Prezydent stał na czele regionalnej egzekutywy, którą był wydział. Pomimo że ustawa potwierdzała nadaną przez konstytucję lutową autonomię Rusi Zakarpackiej, dopiero w 1938 roku została ona urzeczywistniona<sup>30</sup>.

Międzywojenna Czechosłowacja była państwem wielonarodowym mimo konstytucyjnej zasady uznającej wyłącznie jeden naród: czechosłowacki. Poza Czechami i Słowakami inne społeczności stanowiły aż 1/3 ogółu mieszkańców Republiki. Warto zauważyć, że Czesi stanowili ponad 50% społeczeństwa, drugą narodowością byli Niemcy (22,3%), podczas gdy Słowacy byli dopiero trzecią nacją (16,2%).

---

<sup>28</sup> Ibidem, s. 177–179.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 186–189.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 179–184, 186.



**Tabela 1.** Skład etniczny mieszkańców I Republiki Czechosłowacji w 1930 roku

Lp.	Narodowość	Skład mniejszości (%)	Lp.	Narodowość	Skład mniejszości (%)
1.	Czesi	50,7	5.	Ukraińcy	3,8
2.	Niemcy	22,3	6.	Żydzi	1,3
3.	Słowacy	16,2	7.	Polacy	0,6
4.	Węgrzy	4,8	8.	Pozostali	0,3

Źródło: *Statistická ročenka Republiky Československé*. Státní úřad statistický, Praha 1935, s. 7. Za: P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwój. Rola elit politycznych w procesie podziału Czechosłowacji*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007, s. 33.

W okresie międzywojennym ukształtował się w Czechosłowacji system wielopartyjny. Wśród kilkunastu podmiotów zdobywających miejsca w parlamencie kilka zdobyło przewagę. Byli to agrariusze, ludowcy, socjaldemokraci, narodowi socjaliści, narodowi demokraci. Na terenie Słowacji dominującym ugrupowaniem byli ludacy, czyli Słowacka Partia Ludowa Hlinki. Wśród mniejszości niemieckiej występowało kilka ugrupowań o charakterze konserwatywnym, ludowym, socjalistycznym i chadeckim. Także Węgrzy oraz pozostałe mniejszości, jak Polacy, Ukraińcy i Żydzi, mieli swoje organizacje polityczne.

Republikańska Partia Ludu Rolniczego i Małorolniczego (czes. Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu, RSZaM) została założona w 1886 roku. Jej członkami byli przede wszystkim chłopi, którzy wierzyli, że podstawą gospodarki powinno być rolnictwo, gdyż tylko ono jest w stanie zapewnić przetrwanie narodu. Wieloletnim liderem, a także kilkakrotnym premierem Republiki był Antonín Švehla. W wyborach do międzywojennej Izby Poselskiej RSZaM otrzymywał od 9,7% głosów (28 mandatów) do 15% (46 mandatów). Socjaldemokracja Czechosłowacji (czes. Československá sociální demokracie, ČSSD) powstała w 1878 roku. Partia głosiła potrzebę szerokich reform społecznych i gospodarczych mających na celu poprawę życia gorzej sytuowanych warstw społecznych oraz zwiększenie kontroli państwa nad ekonomią i ograniczenie sektora prywatnego. Największy sukces odniosła w 1920 roku, gdy zdobyła 25,7% głosów (74 mandaty), a najniższe poparcie dla ČSSD wystąpiło w 1925 roku, kiedy na socjaldemokratów zagłosowało zaledwie 8,9% elektoratu (21 mandatów). W 1918 roku doszło do utworzenia Czechosłowackiej Partii Ludowej (czes. Československá strana lidová, ČSL), która umiejscowiła się w centrum sceny politycznej. Wieloletnim liderem tego ugrupowania był ksiądz Jan Šrámek. Czechosłowaccy ludowcy odwoływali się do zasad wynikających z nauki społecznej Kościoła katolickiego, chociaż byli otwarci także na środowiska ewangelickie. Odrzucali idee socjalizmu i liberalizmu przy jednoczesnym wspieraniu solidaryzmu społecznego. Najlepszy wynik partia osiągnęła w 1920 roku, gdy otrzymała 11,3% głosów (33 mandaty), a najgorszy w 1935 roku z 7,5% poparciem (22 mandaty). Narodowi Socjaliści (czes. Československá strana národně socialistická, ČSNS)

w swoich programach odwoływali się do konieczności przeprowadzenia gruntownych reform socjalnych i zachowania potrzeby jedności narodowej. Z drugiej strony pojawiały się także hasła liberalizmu społecznego oraz demokracji socjalistycznej. Wyniki narodowych socjalistów w wyborach do Izby Poselskiej kształtowały się następująco: najlepszy rezultat osiągnięto w 1929 roku z 10,4% poparciem społecznym (32 mandaty), a najgorszy w 1920 roku z 8,1% poparciem (24 mandaty). Prawą stronę czechosłowackiej sceny politycznej zajmowała Narodowa Demokracja (czes. *Československá národní demokracie, ČND*), która podkreślała prymat własnego państwa i narodu. W programie partii obecny był czeski nacjonalizm. Największe poparcie partia uzyskała w 1920 roku: 6,3% głosów (19 mandatów), a najmniejsze w 1925 roku: 3,4% (10 mandatów)<sup>31</sup>. W przedwojennym systemie partyjnym Czechosłowacji była jeszcze jedna partia zasługująca na uwagę. Komunistyczna Partia Czechosłowacji (czes. *Komunistická strana Československa, KSČ*) w 1921 roku oddzieliła się od socjaldemokratów. KSČ opierał swój światopogląd na myśli Karola Marksa i Fryderyka Engelsa. W 1929 roku stanowisko sekretarza generalnego objął Klement Gottwald. Aż do 1938 roku komuniści mogli działać legalnie na terytorium kraju. Najlepszy wynik w wyborach do Izby Poselskiej zanotowali w 1925 roku: 13,2% głosów (41 mandatów), a najgorszy w 1935 roku 10,2% (32 mandaty).

W okresie międzywojennym na terenie Słowacji wielką popularność zdobyła partia ludowa, której nazwa kilkakrotnie ulegała zmianom. W 1925 roku partia przyjęła nazwę Hlinkowej Partii Ludowej (słow. *Hlinkova slovenská ľudová strana, HSL'S*), co wiązało się z odniesieniem do wieloletniego przewodniczącego partii księdza Andreja Hlinki. Działacze ugrupowania popularnie zwani byli ludakami w odróżnieniu od ludowców z Czechosłowackiej Partii Ludowej. W szeregach partii było wielu duchownych katolickich. W warstwie aksjologicznej ludacy odwoływali się do katolicyzmu, agraryzmu oraz słowackiej etniczności. HSL'S wielokrotnie prezentował projekty dotyczące autonomii Słowacji, ale aż do upadku I Republiki nie zyskały one poparcia szerokich elit Czechosłowacji. W wyborach ogólnokrajowych do Izby Poselskiej ludacy dwukrotnie uczestniczyli w koalicjach rządowych (1920, 1935 rok), a dwa razy startowali w wyborach samodzielnie (1925, 1929 rok). W 1920 roku koalicja z SNS przyniosła ludakom najgorszy wynik w historii, bo 3,9% głosów w skali Czechosłowacji i łącznie 12 mandatów (w samej Słowacji HSL'S otrzymała 21% głosów). Z kolei koalicja zawarta w wyborach w 1935 roku dała ludakom i pozostałym podmiotom na terenie Słowacji 30,12% głosów<sup>32</sup>.

Pierwsze powszechne wybory do Izby Poselskiej w Czechosłowacji odbyły się 18 kwietnia 1920 roku, wybory do Senatu miały natomiast miejsce tydzień później. W wyborach do pierwszej izby Zgromadzenia Narodowego uczestni-

<sup>31</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 41–44.

<sup>32</sup> J. LETTRICH: *History of Modern Slovakia*. Praeger, Toronto 1985, s. 74.

czyły 22 podmioty polityczne, z czego 16 otrzymało mandaty. Procent głosów oddanych na partie, które nie zdobyły mandatów, oraz nieważnie oddanych wyniósł 2,3%. W wyborach udział wzięło 6 200 035 obywateli, co stanowiło 89,6% frekwencji. W związku z planowanymi plebiscytami oraz niebezpieczną sytuacją wybory nie odbyły się w trzech okręgach, dlatego w 1920 roku wybrano 281, a nie 300 posłów. W 1924 roku przeprowadzono wybory na Rusi Zakarpackiej, w wyniku czego obsadzono 9 dodatkowych mandatów.

Na uwagę zasługuje przyjęty przez czechosłowackiego ustawodawcę system wyborczy, który w całym okresie międzywojennym umożliwiał szeroką reprezentację partii politycznych w parlamencie. Jak pisze Stanisław Starzyński, obywatele oddawali swoje głosy na listy partii lub koalicji partii, które po zsumowaniu dzielono przez liczbę 300, uzyskując w ten sposób iloraz wyborczy. Następnie sumę głosów, które przypadły poszczególnej liście, dzielono przez iloraz wyborczy i w efekcie otrzymywano liczbę mandatów przypadających danemu podmiotowi politycznemu. W przypadku zgłoszenia mniejszej liczby kandydatów przez daną listę niż liczba mandatów, które tej liście przypadły, po ośmiu dniach od zakończenia przydziału mandatów komisja wyborcza ustanawiała całe państwo jednym okręgiem i dokonywała przydzielenia brakujących mandatów. Listy wystawiały tylko tych kandydatów, którzy nie otrzymali mandatu w pierwszym głosowaniu i zdobyły co najmniej jedno miejsce w Izbie Poselskiej. Komisja sumowała wszystkie głosy z drugiego głosowania, dzieliła przez liczbę nieobsadzonych mandatów plus jeden, a uzyskany iloraz oznaczał granicę, którą lista musiała przekroczyć, aby otrzymać mandat<sup>33</sup>. Pomimo że S. Starzyński nie nazywa metod przydziału mandatów, możemy dopowiedzieć, że w pierwszym głosowaniu do Izby Poselskiej stosowano metodę Hare, a w drugim Hagenbacha-Bischoffa. Konsekwencją stosowania metod obliczania mandatów była bardzo duża liczba partii politycznych w parlamencie, co skutkowało koniecznością tworzenia szerokich koalicji gabinetowych.

Na podstawie wyników wyborów możemy odtworzyć preferencje polityczne obywateli Czechosłowacji w 1920 roku z uwzględnieniem poparcia dla poszczególnych rodzin partyjnych. W celach syntetycznych posłużymy się koncepcją Andrzeja Antoszewskiego, który wyróżnia rodziny partii konserwatywnych, liberalnych, socjalistycznych, chadecko-ludowych i radykalnie prawicowych lub lewicowych<sup>34</sup>. W 1920 roku w Czechosłowacji najliczniejszą rzeszę sympatyków posiadały ugrupowania socjalistyczne, które zdobyły 34,7% głosów, następnie partie ludowe – 21%, konserwatyści – 6,3% i liberałowie – 2%. Wśród ugrupowań mniejszościowych najlepiej prezentowały się wyniki partii niemieckich – 26,4%, a potem słowackich – 3,9% i węgierskich – 3,75%.

<sup>33</sup> S. STARZYŃSKI: *Współczesny ustrój prawno-polityczny...*, s. 164–166.

<sup>34</sup> Szerzej w: A. ANTOSZEWSKI: *Partie polityczne Europy Środkowej i Wschodniej*. Passat, Poznań 2005.

**Tabela 2.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechosłowacji w 1920 roku uwzględniające wyłącznie partie, które zdobyły mandaty

Nazwa partii	Liczba uzyskanych głosów	Uzyskane głosy (%)	Liczba mandatów	Mandaty w Izbie Poselskiej (%)
ČSSD	1 590 520	25,7	74	25,90
ČSL	699 728	11,3	33	11,60
Niemiecka Partia Socjaldemokratyczna (czes. Německá sociálně demokratická strana dělnická v Československé republice, NSDSD)	689 589	11,1	31	10,90
RSZaM	603 618	9,7	28	9,90
ČSNS	500 821	8,1	24	8,50
ČND	387 552	6,3	19	6,80
Niemiecka Partia Narodowo-Socjalistyczna (czes. Německá národně socialistická strana dělnická, NNSSD)	328 735	5,3	15	5,40
Słowacka Partia Narodowa (słow. Slovenská národná strana, SNS) i HSES	242 045	3,9	12	4,30
Niemiecka Liga Rolników (czes. Německý svaz zemědělců, NSZ)	241 747	3,9	11	3,90
Niemiecka Partia Chrześcijańsko-Społeczna (czes. Německá křesťansko sociální strana lidová, NKSSL)	212 913	3,4	10	3,70
Regionalna Chrześcijańsko-Socjalistyczna Partia (czes. Zemská křesťansko-socialistická strana, ZKSS)	139 355	2,2	5	1,90
Czechosłowacka Partia Przedsiębiorców (czes. Československá živnostensko-obchodnická strana středostavovská, ČŽOS)	122 813	2,0	6	2,30
Węgiersko-niemiecka Partia Socjaldemokratyczna (czes. Maďarsko-německá sociálně demokratická strana, MNSDS)	108 546	1,8	4	1,50
Niemiecka Partia Liberalna (czes. Německá demokratická svobodomyšlná strana, NDSS)	105 449	1,7	5	1,90
Socjalistyczna Partia Czechosłowackiego Ludu Pracującego (czes. Socialistická strana československého lidu pracujícího, SSČLP)	58 580	0,9	3	1,00
Węgierska Partia Ludu Rolniczego i Małorolniczego (czes. Maďarská zemská strana malorolnická a zemědělská, MZSMaZ)	26 520	0,4	1	0,50
Łącznie	6 200 035	97,7	288	100,00

Opracowanie własne na podstawie: J. KREJČÍ, P. MACHONIN: *Czechoslovakia 1918–92. A Laboratory for Social Change*. Palgrave Macmillan, London 1996, s. 133.

Wśród poszczególnych partii politycznych zdecydowanym zwycięzcą wyborów okazała się Socjaldemokracja Czechosłowacji, która zdobyła  $\frac{1}{4}$  mandatów i tyleż samo głosów poparcia (74 mandaty, prawie 1 600 tys. głosów). ČSSD zdystansował drugą w kolejności Czechosłowacką Partię Ludową (33 mandaty, niecałe 700 tys. głosów). Trzecie miejsce zajęła jedna z partii niemieckich (socjaldemokratyczny NSDSD), a czwarte Republikańska Partia Ludu Rolniczego i Małorolniczego (28 mandatów, ponad 600 tys. głosów). Rozdrobnienie partyjne było bardzo duże, w związku z czym rodził się problem stworzenia zdolnej do rządzenia koalicji.

Prezydent powołał na urząd premiera Vlastimila Tusara, który stworzył koalicję rządową składającą się z dwóch partii socjalistycznych ČSSD i ČSNS oraz ludowej RSZaM. Przeszła ona do historii pod nazwą czerwono-zielonej<sup>35</sup>. Rząd wspierali ponadto politycy słowaccy. Gabinet dysponował 126 mandatami poparcia w Izbie Poselskiej, które stanowiły 44,8% ogółu mandatów i w rezultacie drugi rząd V. Tusara miał charakter mniejszościowy. Dodajmy, że V. Tusar piastował funkcję premiera przed pierwszymi wyborami parlamentarnymi, zastępując na tym stanowisku Karela Kramářa. Jego drugi rząd, powołany po wyborach w 1920 roku, trwał do 15 września tegoż roku, a do dymisji doprowadziły konflikty w łonie jego rodzimej socjaldemokratycznej partii. W obawie przed partyjnym chaosem prezydent zdecydował się powołać pierwszy rząd urzędniczy z Janem Josefem Černým na czele. Był to rząd wspierany przez większość partii politycznych.

W 1921 roku na czechosłowackiej scenie politycznej pojawiła się nieformalna instytucja, która stała się faktycznym centrum władzy. Przyjęła ona nazwę Piątki (czes. Pětka) od liczby partii, które przyczyniły się do stworzenia grupy. Powołali ją do życia: agrariusze (RSZaM), ludowcy (ČSL), narodowi demokraci (ČND), narodowi socjaliści (ČSNS) i socjaldemokraci (ČSSD). Piątka decydowała o rozwoju życia politycznego, społecznego i gospodarczego w republice i była uznawana za właściwy rząd. Doradzała premierowi J.J. Černemu i *de facto* stanowiła jego polityczne zaplecze w parlamencie. Jej zdecydowanym przeciwnikiem był prezydent obawiający się ograniczenia swojej władzy. Mimo że wyjściowy skład Piątki uległ zmianie w 1926 roku, to w różnej konfiguracji i już w innym niż pięciopodmiotowym składzie funkcjonowała do końca I Republiki<sup>36</sup>. We wrześniu 1921 roku J.J. Černego na stanowisku premiera zastąpił Edvard Beneš, którego także poparła koalicja składająca się z partii wchodzących do Pětki. Po roku na czele rządu stanął faktyczny jej lider Antonín Švehla.

Drugie wybory do Izby Poselskiej odbyły się 15 listopada 1925 roku. Uczestniczyło w nich 29 podmiotów politycznych, z czego więcej niż 14 zdobyło mandaty. Procent głosów oddanych na partie, które nie zdobyły mandatów, oraz nie-

<sup>35</sup> A. ESSEN: *Kształtowanie się podstaw ustrojowych...*, s. 26.

<sup>36</sup> H. AGNEW: *The Czechs and the Lands...*, s. 180–185.

ważnie oddanych wyniósł 3,2%. W wyborach udział wzięło 7 073 480 obywateli, co stanowiło 90,1% frekwencji.

**Tabela 3.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechosłowacji w 1925 roku uwzględniające wyłącznie partie, które zdobyły mandaty

Nazwa partii	Liczba głosów	Uzyskane głosy (%)	Liczba mandatów	Mandaty w Izbie Poselskiej (%)
RSZaM	970 940	13,7	45	15,0
KSČ	934 223	13,2	41	13,7
ČSL	691 095	9,7	31	10,3
ČSSD	631 403	8,9	29	9,7
ČSNS	609 153	8,6	28	9,3
NSZ	571 765	8,0	24	8,1
HSEŠ	489 111	6,9	23	7,7
NSDSD	411 365	5,8	17	5,7
ČŽOS	314 438	4,4	13	4,3
NKSSL	286 058	4,4	13	4,3
Ludowa Partia Chrześcijańsko-Społeczna (czes. Zemská křesťansko-socialistická strana, ZKSS)	284 601	4,0	13	4,3
ČND	240 918	3,4	10	3,3
Niemiecka Partia Narodowa (czes. Německá nacionální strana, NNS)	168 354	2,4	7	2,3
Niemiecka Narodowa Socjalistyczna Partia Pracy (czes. Německá národně socialistická strana dělnická, NNSSD)	98 337	1,4	4	1,3
Pozostałe partie	brak danych	2,0	2	0,7
Łącznie	7 073 480	96,8	300	100,0

Opracowanie własne na podstawie: J. KREJČÍ, P. MACHONIN: *Czechoslovakia 1918–92. A Laboratory for Social Change*. Palgrave Macmillan, London 1996, s. 135.

Zwycięzcą okazała się partia agrarna (RSZaM) z 45 mandatami. Sporym zaskoczeniem było zajęcie drugiego miejsca przez komunistów (KSČ), którzy uzyskali 41 mandatów. Kolejne miejsca zajęli ludowcy (ČSL): 31 mandatów, socjaldemokraci (ČSSD): 29, narodowi socjaliści (ČSNS): 29 oraz inne partie. Po ogłoszeniu wyniku wyborów prezydent ponownie mianował Antonína Švehlę na urząd premiera. Jego polityczne zaplecze w Izbie Poselskiej składało się z ugrupowań Pětki, co dawało 143 mandaty (47,6%), ale przy poparciu mniejszych partii ten mniejszościowy rząd mógł liczyć na wsparcie w procesie ustawodawczym.

Preferencje polityczne wyborców Czechosłowacji w 1925 roku przedstawiały się następująco. Najwięcej głosów zdobyła rodzina partii ludowych (23,4%)

i w porównaniu do 1920 roku zwiększyła odsetek poparcia elektoratu o 2,4 punktu procentowego. W związku z podziałami wśród partii socjalistycznych i wyodrębnieniem się komunistów socjaliści zdobyli łącznie 17,5% i utracili blisko połowę elektoratu, którego poparcie w 1920 roku wyniosło 34,7%. Konserwatyści otrzymali 4% głosów poparcia, czyli o 2,3 punktu procentowego mniej niż pięć lat wcześniej. Dwukrotnie wzrosło poparcie dla liberałów: z 2% do 4%. Jeżeli chodzi o partie reprezentujące mniejszości narodowe, warto podkreślić dwa istotne zjawiska. Po pierwsze, mimo spadku o 2,6 punktu procentowego poparcia dla partii niemieckich, z 23,8% głosów, jakie zdobyły w 1925 roku, stanowiły one najsilniejszą grupę partii w czechosłowackiej Izbie Poselskiej. Po drugie, w pierwszej izbie parlamentu zasiadła ludowa partia Słowaków (HSL'S), która zdobyła łącznie 6,9% poparcia, i to wyłącznie na terenie Słowacji, co stanowiło w tym kraju 34% ogółu oddanych głosów<sup>37</sup>. Partia węgierska utrzymała poparcie swojego elektoratu w okolicy 4% głosów.

Rząd Antonína Švehli przetrwał do marca 1926 roku, po czym został zastąpiony rządem urzędniczym J.J. Černego. Ale już jesienią 1926 roku Antonín Švehla ponownie stanął na czele rządu. Tym razem jego gabinet wsparła tzw. pańska koalicja, do której należały następujące partie: agrarny RSZaM, ludowy ČSL, liberalny ČŽOS, niemieccy agraryści NSZ, chadecy z NKSL oraz słowaccy ludacy HSL'S. Koalicja pańska dysponowała wsparciem większości 161 posłów (53,7%). Na początku 1929 roku A. Švehlę na stanowisku premiera zastąpił František Udržal.

Rok przed trzecimi wyborami parlamentarnymi słowacki profesor prawa, członek HSL'S Vojtech Tuka opublikował artykuł, w którym powoływał się na istnienie tajnej klauzuli w deklaracji martińskiej z 30 października 1918 roku mówiącej o możliwości separacji Słowacji po 10 latach trwania Czechosłowacji i utworzeniu własnego państwa. Była to informacja nieprawdziwa, ale wywołała spore zamieszanie na czechosłowackiej scenie politycznej i doprowadziła do wewnętrznego kryzysu państwowego. Sam prezydent T. Garrigue Masaryk wniósł oskarżenie przeciwko V. Tuce o działanie na szkodę państwa; w wyniku procesu sądowego skazano słowackiego polityka na 15 lat więzienia<sup>38</sup>. W obronie V. Tuki stanął ks. A. Hlinka, który zdecydował, że jego partia wycofa się z rządowej koalicji. Spowodowało to znaczne trudności w rządzeniu państwem. Ostatecznym efektem afery wywołanej przez artykuł V. Tuki było podjęcie przez prezydenta decyzji o rozwiązaniu Izby Poselskiej i przeprowadzeniu wcześniejszych wyborów parlamentarnych<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> S. KUBAS: *Proces walki o autonomię Słowacji od początku XIX wieku do jej uzyskania w 1938 roku*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 1. *Teoria – Historia*. Red. M. DOMAGAŁA, J. IWANEK. Wydawnictwo Adam Marszałek, Katowice-Toruń 2014, s. 209.

<sup>38</sup> H. AGNEW: *The Czechs and the Lands...*, s. 188; J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja*. Trio, Warszawa, 1997, s. 40–41.

<sup>39</sup> A. Czyż, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja...*, s. 46.

Trzecie wybory do Izby Poselskiej odbyły się 27 października 1929 roku. Uczestniczyło w nich 19 podmiotów politycznych, z czego 16 zdobyło mandaty. W wyborach wzięło udział 7 348 979 obywateli, co stanowiło 90,2% frekwencji.

**Tabela 4.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechosłowacji w 1929 roku uwzględniające wyłącznie partie, które zdobyły mandaty

Nazwa partii	Liczba głosów	Uzyskane głosy (%)	Liczba mandatów	Mandaty w Izbie Poselskiej (%)
RSZaM	1 105 498	15,0	46	15,3
ČSSD	963 462	13,0	39	13,0
ČSNS	767 328	10,4	32	10,7
KSČ	753 220	10,2	30	10,0
ČSL	623 340	8,4	25	8,3
NSDSD	506 761	6,9	21	7,0
HSES	425 051	5,8	19	6,3
NSZ	396 454	6,4	16	5,3
ČND	359 547	4,9	15	5,0
NKSSL	348 066	4,7	14	4,7
ČŽOS	291 209	3,9	12	4,0
ZKSS	257 231	3,5	9	3,0
NNSSD	204 096	2,8	8	2,7
NNS	189 071	2,6	7	2,3
Zjednoczenie Polskich Partii Mniejszościowych i Partii Żydowskich (czes. Spojení polských menšinových stran a Židovské strany, SPMSaŽS)	104 539	1,4	4	1,3
Liga przeciwko Uporządkowanym Listom Kandydatów (czes. Liga proti vázaným kandidátním listinám, LPCKL)	70 875	0,9	3	1,0
Łącznie	7 384 979	88,1	300	100,0

Opracowanie własne na podstawie: J. KREJČÍ, P. MACHONIN: *Czechoslovakia 1918–92. A Laboratory for Social Change*. London 1996, s. 135.

Preferencje polityczne obywateli Czechosłowacji ujawnione w wyborach do Izby Poselskiej w 1929 roku wskazywały na duże poparcie dla partii dwóch rodzin. Zarówno ugrupowania lewicowe, jak i ludowe otrzymały po 23,4% głosów poparcia, co przełożyło się na 71 mandatów. Konserwatystów wsparło 4,9% elektoratu (15 mandatów), a liberałów 3,9% (12). Mniejszość niemiecka, podobnie, jak w 1920 i 1925 roku, była reprezentowana przez socjalistów, socjaldemokratów, narodowych socjalistów, agrariuszy i chadeków, którzy łącznie zdobyli 24,4% głosów poparcia, co dało 66 mandatów. Słowacki HSL'S otrzymał 5,8%



głosów (19 mandatów), partia mniejszości węgierskiej 3,5% (9), a ugrupowanie koalicji mniejszości polskiej i żydowskiej 1,4% (4).

Po wyborach prezydent ponownie mianował Františka Udržla na urząd premiera. Stworzył on rząd oparty na tzw. szerokiej koalicji, w której składzie znalazły się następujące ugrupowania: RSZaM, ČSL, ČSNS, ČSSD, ČŽOS, ČND oraz trzy partie mniejszości niemieckiej, czyli socjaldemokraci z NSDSD, agrariusze z NSZ i chadecy z NKSSL. Partie rządowe posiadały 207 mandatów w Izbie Poselskiej (69,7%). Szeroka koalicja była wyjątkowym osiągnięciem międzywojennej demokracji, gdyż poza czechosłowackimi partiami w rządzie znalazły się ugrupowania reprezentujące mniejszość niemiecką. Należy zaznaczyć, że już u zarania czechosłowackiej państwowości T. Garrigue Masaryk próbował zachęcić niemieckich działaczy do czynnego włączenia się do ogólnopañstwowego życia politycznego, ale partie mniejszości niemieckiej przez wiele lat odmawiały nawiązania współpracy. Wychodziły z założenia o tymczasowości bytu Czechosłowacji i szybkim powrocie ziem do Austrii lub Niemiec. Po ponad 15 latach zmieniła się optyka, na co wpływ miało zwycięstwo NSDAP w Niemczech. Po ustąpieniu Františka Udržla ze stanowiska premiera w październiku 1932 roku prezydent powołał Jana Malypetra na przewodniczącego rady ministrów. W lutym 1934 roku dokonał on rekonstrukcji gabinetu i tym samym stworzył swój drugi rząd. W pierwszym i drugim przypadku poparcie dla rządów J. Malypetra stanowiła szeroka koalicja.

Niesamowity autorytet, jakim cieszył się T. Garrigue Masaryk w okresie I Republiki, miał bardzo praktyczny wymiar. Założyciel Czechosłowacji potrafił wykorzystywać wpływy, jakie miał w partiach politycznych, aby poza legalnymi uprawnieniami kierować życiem politycznym swojego państwa. Pod koniec 1919 roku wokół prezydenta wykształciła się grupa popierających go polityków, która stanowiła swoistą pozaaustrojęwą instytucję polityczną. Została nazwana Hradem, który w języku czeskim oznacza zamek, od miejsca spotkań w prezydenckiej rezydencji w Lánach. Poza prezydentem ważną rolę w Hradzie odgrywali Edvard Beneš oraz Přemysl Šámal. Wśród partii politycznych najbliższe związki Hrad miał z narodowymi socjalistami, a wśród zdecydowanych przeciwników byli narodowi demokraci. Poza tym wpływy grupy prezydenckiej przenikały do wielu masowych organizacji społecznych, jak Sokół, stowarzyszenia byłych legionistów, związki zawodowe, a także związki nauczycieli i rzemieślników. Hrad był popierany przez środowisko dziennikarskie oraz ludzi kultury i sztuki<sup>40</sup>. Wynik wyborów parlamentarnych w 1929 roku był korzystny dla Hradu, gdyż wzrosło znaczenie reprezentacji partii socjalistycznej, dzięki czemu prezydent miał większe pole manewru i wywierania wpływu na czechosłowacką scenę polityczną.

---

<sup>40</sup> J. GRUCHAŁA: *Tomasz G. Masaryk...*, s. 171–172.

Po wyborach w 1929 roku w Czechosłowacji można było odczuć skutki kryzysu politycznego V. Tuki, gdyż wzmocniła się antyrządowa polityka słowackich ludaków. Poza tym coraz gorzej radziła sobie czechosłowacka gospodarka, na co wpływ miał także kryzys światowy. Większą aktywność wykazywała nacjonalistyczna partia mniejszości niemieckiej Niemiecka Partia Narodowosocjalistyczna (NNSSD), która w ogóle nie przejmowała się karami nakładanymi przez sądy i rząd centralny. W 1933 roku jej działalność została całkowicie zakazana, ale dawni członkowie założyli na jej bazie Ojczysty Front Niemców Sudeckich (czes. Sudetoněmecká strana). Na jego czele stanął Konrad Henlein. W 1935 roku partia przyjęła nazwę Partii Niemców Sudeckich (czes. Sudetoněmecká strana, SS) i podjęła współpracę z Partią Niemców Karpaccich (czes. Karpatoněmecká strana, KS), która reprezentowała mniejszość niemiecką żyjącą na Słowacji i Rusi Zakarpacciej<sup>41</sup>.

Czwarty i zarazem ostatni wybór T. Garrigue Masaryka na prezydenta miał miejsce 24 maja 1934 roku. Za jego kandydaturą opowiedziało się 418 członków Zgromadzenia Narodowego, a przeciwko zagłosowali komuniści i kilku narodowych demokratów. Niedługo po wyborze osiemdziesięcioletni prezydent zachorował, co spowodowało pogorszenie jego ogólnej orientacji w sytuacji wewnętrznej państwa<sup>42</sup>.

Czwarte wybory do Izby Poselskiej odbyły się 19 maja 1935 roku. Wzięło w nich udział 8 231 380 osób, co stanowiło 91,9% frekwencji. Do pierwszej izby parlamentu dostało się 14 ugrupowań.

Po ogłoszeniu wyników wyborów prezydent po raz trzeci mianował Jana Malypetra na urząd premiera. Powołał on gabinet składający się z ministrów pochodzących z sześciu partii politycznych: RSZaM, ČSSD, ČSNS ČSL, NSDSD i NSZ, ale jednocześnie był popierany przez szeroką koalicję. W listopadzie 1935 roku swój pierwszy gabinet utworzył Milan Hodža. Był on oparty, podobnie jak trzy następne, na szerokiej koalicji, z tym, że ministrowie pochodzili z siedmiu partii w pierwszym gabinecie (RSZaM, ČSSD, ČSNS, ČSL, NSDSD, NSZ, ČŽOS), z ośmiu w drugim (RSZaM, ČSSD, ČSNS ČSL, NSDSD, NSZ, ČŽOS, NKSSL) i z dziewięciu w trzecim (RSZaM, ČSSD, ČSNS, ČSL, NSDSD, NSZ, ČŽOS, NKSSL, NS). Gabinety Jana Malypetra oraz Milana Hodży mogły liczyć na poparcie 189 posłów w pierwszej izbie parlamentu (63,1%).

Preferencje polityczne obywateli Czechosłowacji w 1935 roku wyglądały następująco. Najwięcej zwolenników posiadały rodzina partii ludowych (21,8% głosów poparcia, 67 mandatów) i partii lewicowych (21,8% głosów poparcia, 66 mandatów), natomiast konserwatyści i liberałowie otrzymali niemal identyczny wynik (ok. 5,6% głosów poparcia, 17 mandatów). Na uwagę zasługuje fakt, że

<sup>41</sup> Szerzej w: K. ŽARNA: *Hitler, Henlein, Karmasin. Mniejszość niemiecka na Słowacji w polityce III Rzeszy (1933–1939)*. Przemyska Biblioteka Publiczna im. I. Krasińskiego, Przemyśl 2009.

<sup>42</sup> J. GRUCHAŁA: *Tomasz G. Masaryk...*, s. 204.

**Tabela 5.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechosłowacji w 1935 roku uwzględniające wyłącznie partie, które zdobyły mandaty

Nazwa partii	Liczba głosów	Uzyskane głosy (%)	Liczba mandatów	Mandaty w Izbie Poselskiej (%)
Niemiecka Partia Sudecka (czes. Sudetoněmecká strana, SS) i Partii Niemców Karpaccich (czes. Karpatoněmecká strana)	1 249 530	15,2	44	14,7
RSZaM	1 176 593	14,3	45	15,0
ČSSD	1 034 774	12,6	38	12,7
KSČ	849 509	10,3	30	10,0
ČSNS	755 880	9,2	28	9,3
ČSL	615 877	7,5	22	7,3
Blok Autonomii (czes. Autonomistický blok, AB)	564 273	6,9	22	7,3
Zjednoczenie Narodowe (czes. Národní sjednocení, NS)	456 353	5,6	17	5,7
ČŽOS	448 047	5,5	17	5,7
NSDSD	299 942	3,7	11	3,7
ZKSS	291 831	3,6	9	3,0
Narodowa Gmina Faszystowska (czes. Národní obec fašistická, NOF)	167 433	2,0	6	2,0
NKSSL	162 781	2,0	6	2,0
NSZ	142 399	1,7	5	1,7
Łącznie	8 231 412	100,0	300	100,0

Opracowanie własne na podstawie: J. KREJČÍ, P. MACHONIN: *Czechoslovakia 1918–92. A Laboratory for Social Change*. Palgrave Macmillan, London 1996, s. 139.

wśród ekstremistycznych partii poza komunistami posiadającymi swoją reprezentację parlamentarną, którzy w czwartych wyborach otrzymali 10,3% głosów poparcia i 30 mandatów, pojawili się nacjonaści w postaci OF (2% głosów poparcia, 6 mandatów). Duże zmiany zaszły w środowisku partii mniejszości niemieckich, gdyż Niemiecka Partia Sudecka i Partia Niemców Karpaccich przejęły większość głosów elektoratu i otrzymały 15,2% głosów poparcia (44 mandaty). Tym samym spowodowały odpływ głosów od dotychczasowych reprezentantów mniejszości niemieckiej, czyli agrarystów, chadeków i narodowych socjalistów (łącznie 7,7% głosów poparcia i 22 mandaty). W czwartej kadencji Izby Poselskiej partii mniejszości niemieckiej dysponowały 66 mandatami, podczas gdy mniejszość węgierska 9 (3,6% głosów poparcia). Ludacy słowaccy stworzyli koalicję wyborczą z narodowym SNS oraz partiami mniejszości polskiej. Koalicja otrzymała 6,9% głosów poparcia (22 mandaty).

W związku ze stale pogarszającym się stanem zdrowia jesienią 1935 roku T. Garrigue Masaryk był przekonany o konieczności rezygnacji ze stanowiska głowy państwa. W celu zapewnienia sukcesji swojemu najbliższemu współpracownikowi Edvardowi Benešowi spotkał się z premierem Milanem Hodżą, aby zapewnić poparcie większości parlamentarnej w procesie wyboru nowej głowy państwa. Dnia 14 grudnia 1935 roku Masaryk ustąpił ze stanowiska, a 18 grudnia Zgromadzenie Narodowe wybrało E. Beneša na prezydenta Czechosłowacji. Głosowało na niego 340 deputowanych, a 24 było przeciw<sup>43</sup>. Tomáš Garrigue Masaryk zmarł 14 września 1937 roku.

Sytuacja międzynarodowa w drugiej połowie lat 30. XX wieku stawała się coraz bardziej napięta. Po dojściu do władzy Adolfa Hitlera formalne i nieformalne związki pomiędzy NSDAP i Niemiecką Partią Sudecką uległy ogromnemu zintensyfikowaniu. W 1936 roku Niemiecka Partia Sudecka przedstawiła w parlamencie projekt ustawy o ochronie narodu, który przewidywał m.in. obowiązek członkostwa każdego czechosłowackiego Niemca w wieku produkcyjnym w niemieckim związku zawodowym. W 1937 roku Konrad Henlein zaproponował przyłączenie ziem czeskich zamieszkiwanych przez Niemców do III Rzeszy. W 1938 roku Niemiecka Partia Sudecka ogłosiła 8 żądań, w których domagano się pełnej autonomii dla powiatów zamieszkiwanych przez niemiecką większość. W marcu 1938 roku niemieccy ministrowie ustąpili z rządu pod wpływem nacisków Konrada Henleina<sup>44</sup>. Jednocześnie coraz bardziej radykalne kroki podejmowali słowaccy ludacy, którzy w czerwcu 1938 roku odrzucili koncepcję jednego narodu czechosłowackiego i wskazali na konieczność rozwiązania sprawy słowackiej, czyli otrzymania pełnej autonomii<sup>45</sup>.

We wrześniu 1938 roku doszło do podpisaniu układu monachijskiego, na mocy którego Czechosłowacja została zmuszona przez mocarstwa zachodnioeuropejskie do oddania kraju sudeckiego III Rzeszy. W ten sposób swój żywot zakończyła demokratyczna I Republika Czechosłowacji. Dnia 5 października 1938 roku Edvard Beneš złożył urząd, 22 października Zgromadzenie Narodowe wybrało na jego miejsce Emila Háché, a 15 listopada parlament uchwalił ustawę konstytucyjną o pełnomocnictwie do zmiany konstytucji i ustaw konstytucyjnych<sup>46</sup>, co oznaczało rozpoczęcie półrocznego okresu rządów autorytarnych w Czechosłowacji.

Reasumując, warto wskazać, że system polityczny międzywojennej Czechosłowacji mieścił się w ramach modelu parlamentarno-gabinetowego. Posiadał jednak kilka specyficznych, charakterystycznych tylko dla tamtego czasu i obszaru rozwiązań, na które należy zwrócić uwagę, gdyż stanowiły bezpośrednio

<sup>43</sup> J. GRUCHAŁA: *Tomasz G. Masaryk...*, s. 227–229.

<sup>44</sup> J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja...*, s. 66.

<sup>45</sup> D.H. EL MALLAKH: *The Slovak Autonomy Movement. 1935–1939. A Study of Unrelating Nationalism*. Columbia University Press, New York 1979, s. 106.

<sup>46</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 39.

lub pośrednie odwołanie dla twórców czeskiego państwa demokratycznego w latach 90. XX wieku. Zaczniemy od rozkładu preferencji politycznych czechosłowackiego elektoratu.

**Tabela 6.** Rozkład preferencji politycznych (w procentach) czechosłowackiego elektoratu w odniesieniu do rodzin partii politycznych w wyborach do Izby Poselskiej (lata 1920–1935)

Rok	Partie ludowe	Partie socjalistyczne	Partie konserwatywne	Partie liberalne	Komuniści	Mniejszość niemiecka	Partie słowackie	Czescy nacjona-liści	Mniejszość węgierska	Pozostałe
1920	21,0	34,7	6,3	2,0	–	26,4	3,9	–	3,75	–
1925	23,4	17,5	4,0	4,0	13,2	23,8	6,9	–	4,0	–
1929	23,4	23,4	4,9	3,9	10,2	24,4	5,8	–	3,5	1,4
1935	21,8	21,8	5,6	5,5	10,3	21,6	6,9	2,0	3,6	–

Opracowanie własne.

Preferencje polityczne międzywojennego elektoratu Czechosłowacji wskazują na względną stabilność poparcia dla poszczególnych rodzin partii politycznych. Około ¼ głosujących obywateli wykazywała sympatię dla partii ludowych (od 21% w 1920 roku do 23,4% w 1925 i 1929 roku) lub socjalistycznych (od 17,5% w 1925 roku do 34,7% w 1920 roku), przy czym dodatkowo ponad 10% zawsze popierało radykalnie lewicowych komunistów (od 10,2% w 1929 roku do 13,2% w 1925 roku). Ugrupowania konserwatywne i liberalne nie cieszyły się większym poparciem, pierwsze uzyskiwały ok. 5% głosów (od 4% w 1925 roku do 6,3% w 1920 roku), a drugie ok. 4% (od 2% w 1920 roku do 5,5% w 1935 roku). Czescy nacjona-liści zdobyli mandaty w Izbie Poselskiej jedynie w 1935 roku (2% głosów poparcia). Mniejszość niemiecka zawsze głosowała na swoje partie polityczne, które łącznie zdobywały ok. ¼ ogółu głosów (od 21,6% w 1935 roku do 26,4% w 1920 roku). Głosy słowackiego elektoratu przypadły w większości partiom czechosłowackim, a narodowe partie takie, jak HSL'S i SNS, gromadziły ok. 6% głosów poparcia (od 3,9% w 1920 roku do 6,9% w 1925 i 1935 roku). Mniejszość węgierska także głosowała na swoich reprezentantów, podobnie jak Polacy i Żydzi.

Pomimo znacznej liczby partii politycznych, które odgrywały istotną rolę w życiu publicznym i zasiadały w parlamencie, podziałów politycznych, społecznych, kulturowych, religijnych i narodowościowych na uwagę zasługuje fakt, że międzywojenna czechosłowacka demokracja przetrwała dwie dekady. W I Republice stworzono 18 gabinetów, 10 polityków piastowało urząd premiera, doszło do czterech elekcji legislatury, ale przez 18 lat (1920–1938) obowiązywała jedna, w pełni demokratyczna konstytucja, której nie podważały żadne liczące się siły polityczne. Istnienie pewnych oznak ograniczenia reżimu demokratycznego, do których zaliczyć można wypowiedzi T. Garrigue Masaryka o konieczności większej kontroli demokracji przez jednostkę, nie może w żaden sposób przekreślić wielkich osiągnięć czechosłowackich w zakresie procesu demokratyzacji państwa

w okresie międzywojennym. Wart podkreślenia jest fakt uznania przez ustrojodawców konieczności uwzględnienia różnorodnych preferencji politycznych obywateli podczas konstruowania międzywojennego, niezwykle proporcjonalnego systemu wyborczego. Poza tym zadziwia wręcz wysoka frekwencja w wyborach do Izby Poselskiej, która wynosiła ok. 90% (od 89,6% w 1920 roku do 91,9% w 1935 roku). Wraz z upływem czasu wzrastała liczba parlamentarnych partii politycznych, które skłonne były do zawarcia szerokiego kompromisu i poparcia polityki rządowej. Skutkowało to tym, że mniejszościowe gabinety ustąpiły miejsca gabinetom posiadającym większościowe zaplecze w Izbie Poselskiej. Występowanie pozaustrojowych instytucji (Hrad, Pětka) stanowiło ważny element systemu politycznego międzywojennej Czechosłowacji. W związku z tym Andrzej Essen i Piotr Wandycz określają tamtą demokrację jako sterowaną lub kierowaną<sup>47</sup>. Jednakże w każdej demokracji poza formalnymi instytucjami mamy do czynienia z nieformalnymi, dlatego przymiotniki zaproponowane przez A. Essena i P. Wandycza wydają się niezbyt trafne, gdyż sugerują znaczne ograniczenia reżimu demokratycznego, podczas gdy w rzeczywistości z taka sytuacja nie miała miejsca.

Zwróćmy jeszcze uwagę na to, że w związku z długim okresem występowania demokracji w międzywojennej Czechosłowacji słuszne jest przyjęcie tezy o redemokratyzacji<sup>48</sup> systemu politycznego i życia publicznego w Republice Czeskiej po 1990 roku. Pomimo zamrożenia doświadczeń demokratycznych w czasie panowania ustroju socjalistycznego, można się było do nich odwołać na etapie tranzykcji i konsolidacji demokracji.

#### 4.1.2. Węgierski kompleks wielkiej państwowości

Podobnie jak w przypadku Republiki Czeskiej, także i w kontekście Węgier należy prześledzić czynniki, które jako kategorie historycznego dziedzictwa miały znaczenie w procesie inicjacji przemian demokratycznych po 1990 roku. W zakresie analizy zjawiska zależności od szlaku odwołamy się ponownie do czterech procesów: istnienia państwowości w okresie historycznym, specyfiki tożsamości narodowej, kształtowania się idei parlamentaryzmu, a także pierwszej nieudanej próby recepcji zasad demokracji po I wojnie światowej.

Węgierskie tradycje dotyczące własnej państwowości sięgają IX wieku. Jerzy Snopek zauważa, że w 896 roku lub rok później Madziarzy zajęli południowo-zachodnią część Kotliny Naddunajskiej, a Waclaw Felczak dodaje, że w 900 roku dokonali podboju Kraju Zadunajskiego<sup>49</sup>. Ponad czterystutysięczna rzesza przy-

<sup>47</sup> A. ESSEN: *Kształtowanie się podstaw ustrojowych...*, s. 28; P.S. WANDYCZ: *Pierwsza Republika, a Druga Rzeczypospolita*. „Więź” 1987, nr 7–8, s. 109–122.

<sup>48</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 16–24.

<sup>49</sup> W. FELCZAK: *Historia Węgier*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1983, s. 17; J. SNOPEK: *Węgry. Zarys dziejów i kultury*. Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2002, s. 17–18.

byszów pochodzenia ugryjskiego wysiedliła w ten sposób dotychczasowych mieszkańców tych ziem, czyli Słowian.

Za protoplastę jednego, niepodzielnego państwa węgierskiego uznaje się Arpada, który zjednoczył siedem plemion madziarskich i stanął na ich czele. W X i XI wieku Węgrzy prowadzili liczne wyprawy łupieżcze, w wyniku których rozszerzali swoje polityczne wpływy. Wyprawiali się między innymi na Lombardię, Marchię Wschodnią, Bawarię, Bizancjum. Dopiero przegrana bitwa nad rzeką Lech w okolicy Augsburga w 955 roku spowodowała powstrzymanie węgierskich ataków na ziemie zachodniej i południowej Europy. Ale wojowie madziarscy nie poprzestali na tym. Zmienili kierunek swoich wypraw i ograniczyli ich zasięg. W ten sposób podbili ziemie dzisiejszej Słowacji (ok. 1000 roku), uzyskali panowanie w Chorwacji (1102 rok), Dalmacji (1105 rok) oraz Siedmiogrodzie (od drugiej połowy IX do XII wieku). Wymienione obszary wraz z rdzennymi terenami Kotliny Naddunajskiej uważane były przez wieki za historyczną Koronę św. Stefana. W wyniku uznania pozycji, jaką zdobyli Madziarzy w Europie Środkowej, papież Sylwester II oraz cesarz rzymski Otton III przyznali węgierskiemu władcy Stefanowi koronę i insygnia władzy królewskiej. W ten oto sposób proces budowy państwa rozpoczęty przez ojca Stefana, księcia Gejzę, został zakończony<sup>50</sup>.

Dynastia Arpadów, która była pierwszą rodzimą dynastią rządzącą Węgrami, wygasła w 1301 roku po śmierci króla Andrzeja III. W okresie jej rządów Węgry stały się silnym i stabilnym państwem opartym na ustroju feudalnym. Wśród elit politycznych upowszechniło się używanie łaciny, rozrosła się sieć miast, a także kościołów. Działania króla Béli III doprowadziły do wzbogacenia skarbu węgierskiego. Król Andrzej II wziął udział w V wyprawie krzyżowej. Relacje z państwami Europy wzmacniano małżeństwami dynastycznymi. Jednakże trzynastowieczne najazdy tatarskie doprowadziły do znacznego wytrzebienia ludności żyjącej na ziemiach węgierskich oraz do upadku gospodarczego kraju. Pomimo tego w późniejszym czasie udało się odbudować kraj.

Po bezpotomnej śmierci Andrzeja III tron węgierski przypadł ostatecznie Karolowi Andegaweńskiemu pochodzącemu z Neapolu. Za jego sprawą na dwór węgierski trafiły pierwsze oznaki Renesansu. Poza tym unowocześnił on funkcjonowanie administracji dworskiej i państwowej, przyczynił się także do centralizacji władzy. W 1335 roku zorganizował zjazd w Wyszehradzie, w trakcie którego zawarto sojusz pomiędzy krajami Europy Środkowej. Po śmierci Karola Roberta koronę przejął jego syn Ludwik, który bezskutecznie próbował odzyskać rodzinny tron w Neapolu. Ludwikowi udało się jednak zagwarantować władzę w Polsce dla swojej córki Jadwigi. Drugą córkę Marię wydał za mąż za Zygmunta Luksemburczyka, późniejszego cesarza rzymskiego narodu niemieckiego i króla Węgier. W trakcie panowania Ludwika Wielkiego Serbia, Bośnia oraz część Bułgarii były lennami węgierskimi.

<sup>50</sup> W. FELCZAK: *Historia Węgier...*, s. 19–25; J. SNOPEK: *Węgry...*, s. 20–34.

Rozkwit swojej wielkości Węgry przeżywały w okresie panowania Macieja Korwina. Rządził on w drugiej połowie XV wieku i dążył do utrzymania niepodległości państwa, a także konsolidacji władzy oraz jedności terytorialnej dotychczasowych obszarów Węgier. Przeprowadził liczne reformy i wiele wypraw zakończonych sukcesami. Zdobył Śląsk, Łużyce, Morawy, po czym wyprawił się na Ruś. W 1485 roku zajął Dolną Austrię z Wiedniem, do którego przeniósł swoją stolicę. Plany stworzenia jednego środkowoeuropejskiego państwa przekreśliła bezpotomna śmierć w 1490 roku. Niecałe trzy dekady dzieliły Węgry od okresu największej świetności do całkowitego upadku. W 1526 roku młody król Ludwik Jagiellończyk poległ w walce z Turkami pod Mohaczem, co w konsekwencji doprowadziło do przegranej wojny i całkowitej utraty niepodległości przez Węgry<sup>51</sup>.

Tragicznym symbolem w dziejach węgierskiej państwowości był rok 1526. Po tym jak Sulejman Wspaniały rozgromił oddziały węgierskie i zajął 2/3 ziem ówczesnego Królestwa, Habsburgowie zagarnęli pozostałą 1/3. Aż do 1867 roku Węgrzy pozbawieni byli swojego państwa. Kilkukrotnie próbowali wybić się na niepodległość, ale bezskutecznie. W okresie niewoli ważną rolę odegrał Siedmiogród, który uzyskał status autonomicznego księstwa w ramach imperium osmańskiego. Ta względna niezależność pozwoliła na rozwój węgierskiej kultury. W 1613 roku księciem Siedmiogrodu został Gabor Bethlen, który przyczynił się do wzrostu bogactwa i potęgi tych ziem. Jego dzieło kontynuowali Jerzy I i Jerzy II Rakoczy. Ostatecznie Siedmiogród upadł, gdyż Jerzy II próbował przeprowadzić zbrojne powstanie mające na celu oswobodzenie całych Węgier. Chorwacki ban Miklós Zrínyi także postawił sobie za cel wyzwolenie Węgier, ale i jemu się nie udało.

W 1672 roku doszło do wybuchu powstania kuruców, którzy byli przeciwnikami monarchii habsburskiej. Ich oponentami byli labancowie, czyli poplecznicy dworu wiedeńskiego. Na czele powstania stanął Imre Thököly. Wizja niebezpieczeństwa nadciągającego ze strony Turcji kazała Habsburgom podjąć negocjacje z kurucami, ale po 1683 roku oddziały cesarskie krwawo się z nimi rozprawiły. Po odsieczy wiedeńskiej roku Habsburgowie mieli otwartą drogę do przywrócenia Węgom niepodległości, ale Węgrzy pełnej niezależności nie uzyskali. Magnaci węgierscy poparli Habsburgów. W 1703 roku Franciszek II Rakoczy rozpoczął kolejne powstanie antyhabsburskie, które ostatecznie upadło, a on zmuszony był do ucieczki do Polski<sup>52</sup>.

Od początku XVIII wieku ziemie dawnego Królestwa Węgier niemal w całości należały do Austrii, która za czasów Marii Teresy i jej syna Józefa II prowadziła politykę centralizacji. Kolejny zryw niepodległościowy miał miejsce w 1848 roku w trakcie Wiosny Ludów. W wyniku kryzysu politycznego Wiedeń

<sup>51</sup> P.S. WANDYCZ: *Cena wolności...*, s. 70–71, 103.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 141–156; W. FELCZAK: *Historia Węgier...*, s. 143–154.



zgodził się na stworzenie rządu węgierskiego z Lajosem Batthyánym na czele, a sejm węgierski uchwalił równouprawnienie obywateli. Węgrzy chcieli pełnej niepodległości. Wiadomo było jednak, że Austria się na to nie zgodzi. Zaczęły się walki. Na czele oddziałów węgierskich stanął dyktator powstania Lajos Kosuth. W 1849 roku powstanie upadło.

Pomimo klęski powstańców idea i potrzeba pełnej niezależności nie zginęła. Próbowano ją realizować na drodze pokojowej i dyplomatycznej. W ten sposób doszło w 1867 roku do podpisania tzw. ugody pomiędzy Wiedniem i Budapesztem, na mocy której monarchia stała się państwem dualistycznym składającym się z części austriackiej zwanej Przedlitawią (Litawa była rzeką graniczną) oraz węgierskiej zwanej Zalitawią. Państwa miały wspólną armię, politykę zagraniczną, finanse, ale oddzielne skarby, jednostki wojskowe, rządy, parlamenty i administrację. Dzięki ugodzie w drugiej połowie XIX wieku Węgrzy rozpoczęli budowę niezależnego organizmu państwowego, rozwijały się instytucje państwowe, powstawały partie polityczne. W 1914 roku Austro-Węgry przystąpiły do wojny, którą ostatecznie przegrały.

Drugim czynnikiem o charakterze historycznym, który wywarł wpływ na początek procesu demokratyzacji Węgier, była możliwość odwołania się do własnych tradycji parlamentarnych. Podobnie jak plemiona słowiańskie, a wcześniej germańskie, także Madziarzy przeszli przez etap rozwoju związany z demokracją wiecową (wojskową). Po tym, jak ostatecznie zajęli Kotlinę Naddunajską, przez pewien czas opierali zasady życia publicznego na decyzjach podejmowanych na wiecach. Barna Mezey podkreśla jednak, że nie należy upatrywać w tamtej odległej sytuacji początków węgierskiego parlamentaryzmu<sup>53</sup>.

Wydaje się, że geneza węgierskiego parlamentaryzmu sięga XIII wieku i dokumentu zwanego Złotą Bullą. W 1222 roku król Andrzej II zobowiązał się do zwoływania raz w roku Zgromadzenia Krajowego w dniu św. Stefana, ograniczając w ten sposób jednolądzstwo w państwie. Serwienty, czyli żołnierze królewscy, którzy stanowili załóżek przyszłej szlachty, otrzymali w ten sposób prawo wpływania na losy Królestwa Węgier, a król i jego Rada zostali pozbawieni wyłączności decydowania o sprawach państwowych<sup>54</sup>. W konsekwencji tych wydarzeń serwientów zrównano w prawach politycznych z magnatami. Początkowo Zgromadzenie Krajowe miało niepełny charakter i dopiero w Óbudzie w 1281 roku za czasów Andrzeja III doszło do zwołania pierwszego ogólnokrajowego sejmu, w którym uczestniczyli delegaci z wszystkich komitatów ówczesnych Węgier<sup>55</sup>. Poza serwientami, magnatami i duchowieństwem od XV wieku w obradach Zgromadzenia mogli brać udział także mieszczanie. W tym wieku kształtuje się Zasada Świętej Korony, która mówiła o tym, że władza zwierzchnia

<sup>53</sup> S. KUBAS: *Historia parlamentaryzmu...*, s. 77; S. SZENTE: *The Historic Origins of the National Assembly in Hungary*; <http://hc.rediris.es/08/hu/articulos/10.pdf> [dostęp: 22.03.2016].

<sup>54</sup> W. FELCZAK: *Historia Węgier...*, s. 40–42; J. SNOPEK: *Węgry...*, s. 44–45.

<sup>55</sup> W. FELCZAK: *Historia Węgier...*, s. 51–52.

należy do monarchy, a Zgromadzenie Krajowe jest częścią Korony w równym stopniu<sup>56</sup>.

Po wygaśnięciu dynastii Arpadów doszło do ograniczenia władzy Zgromadzenia Krajowego i jednoczesnej centralizacji urzędów oraz prymatu władzy królów z nowej dynastii Andegawenów. Dopiero w XVI wieku możemy zauważyć kontynuację procesu rozwoju węgierskiego parlamentaryzmu, kiedy parlament został podzielony na dwie izby. Niższa przyjęła nazwę Zgromadzenia, a w jej składzie znalazła się reprezentacja drobnej szlachty, niższego duchowieństwa oraz mieszczan. Do wyższej izby wchodziła reprezentacja arystokracji, magnatów i dostojników kościelnych. W omawianym okresie ukształtowała się funkcja legislacyjna parlamentu, który miał prawo nakładania podatków. Po wstąpieniu Habsburgów na tron węgierski parlament został znacznie ograniczony.

W trakcie Wiosny Ludów węgierskie Zgromadzenie Krajowe przyjęło akt IV i V, w których unormowano zasady wyboru i funkcjonowania nowego parlamentu. Postanowiono, że będzie się on zbierał raz w roku w Peszcie, a jego ustawy będą promulgowane przez króla Węgier. Deputowani mieli być wybierani w okręgach wyborczych. Po upadku Wiosny Ludów Franciszek Józef nie zwołał węgierskiego parlamentu przez 12 następnych lat<sup>57</sup>.

Korzenie współczesnego węgierskiego parlamentaryzmu sięgają okresu, gdy na mocy ugody z 1867 roku tworzącej dualną austro-węgierską monarchię powołano do życia ciało ustawodawcze z siedzibą w Budapeszcie. Poza tym stworzono wspólną komisję parlamentu wiedeńskiego i budapesztańskiego, która zajmowała się uzgadnianiem budżetu całej monarchii. Parlament węgierski dzielił się na dwie izby, przy czym izba pierwsza, zwana Izbą Reprezentantów, składała się z 413 posłów wybieranych na ziemiach Królestwa, a 50 było delegatami z sejmów autonomicznych ziem Chorwacji i Sławonii. Izba Lordów składała się ze 100 deputowanych: arystokracji, wysokiego duchowieństwa, rządowych gubernatorów ziem i prowincji. W 1874 roku uchwalono prawo wyborcze do Izby Reprezentantów, które przewidywało wiele ograniczeń w dostępie do powszechnego czynnego i biernego prawa, np. wysokość płaconych podatków, poziom wykształcenia, stan urodzenia itp. Kadencja obu izb wynosiła 5 lat. Inicjatywę ustawodawczą posiadała niższa izba i rząd<sup>58</sup>. Od 1867 roku do wybuchu I wojny światowej węgierski parlament był wybierany trzynastokrotnie.

Jeżeli chodzi o tożsamość narodową Węgrów, to wpływ na jej kształt miało wiele czynników o charakterze historycznym. Po pierwsze, już od zajęcia Kotliny Naddunajskiej w IX i X wieku rozpoczął się proces rozbudowy państwowość-

<sup>56</sup> S. SZENTE: *The Historic Origins...*, s. 10.

<sup>57</sup> J. VILLÁM, D. SZABÓ, G. GYARMATI: *Hungary's parliament. One hundred and Fifty Years of Eminence*. In: *The Hungarian National Assembly*; [http://www.parlament.hu/fotokar/angol/book\\_2006.pdf](http://www.parlament.hu/fotokar/angol/book_2006.pdf) [dostęp: 4.04.2011].

<sup>58</sup> S. KUBAS: *Historia parlamentaryzmu...*, s. 81.

ci, w wyniku którego podbijano ościenne narody. Na gruncie tak prowadzonej polityki Królestwo Węgierskie stało się w pewnym momencie państwem wielonarodowym odgrywającym istotną rolę nie tylko w Europie Środkowej, ale i na całym kontynencie. Przyczyniło się to do wykształcenia poczucia u Węgrów dumy narodowej i wielkości. Kiedy 4 czerwca 1920 roku w wyniku postanowień traktatu pokojowego w Trianon Węgry zostały pozbawione 2/3 ziem i 2/3 składu ówczesnej ludności, władze ogłosiły ten dzień dniem żałoby narodowej. Do dzisiaj na Węgrzech można spotkać się z tzw. symptomem Trianon, czyli nostalgią za dawną świetnością<sup>59</sup>. Położenie Węgień w centrum Europy Środkowej oraz wielokulturowe wpływy wzbogaciły tożsamość Węgrów o różnorodne elementy. Po drugie, dzięki wielowiekowemu posiadaniu własnych struktur państwowych Węgrzy mogli swobodnie kształtować swoją kulturę, język, a także inne symbole jedności narodowej. W okresie niewoli bardzo ważnym miejscem, w którym swobodnie rozwijała się rodzima kultura, było autonomiczne księstwo Siedmiogrodu. Po trzecie, Węgrzy wielokrotnie dawali do zrozumienia, że poczucie własnej wolności jest dla nich nie tylko ideą, ale także postulatem, który należy wcielić w życie. Poza wcześniej wymienionymi powstaniem należy pamiętać przede wszystkim o tym ostatnim, czyli o rewolucji narodowej w 1956 roku.

Po czwarte, ponieważ o kształtowaniu się nowoczesnych narodów możemy mówić dopiero od XIX wieku, dlatego też powinniśmy wymienić kilka wydarzeń, które w przypadku Węgrów w tym okresie doprowadziły do wykrystalizowania się dzisiejszej tożsamości narodowej. Dwie postacie wielkich polityków wywarły wpływ na kształtowanie dziewiętnastowiecznej i późniejszej tożsamości narodowej Węgrów. Pierwszą był István Széchenyi, który postulując pielęgnację duchowej kultury narodu, samodzielnie finansował rozwój kultury materialnej, np. budując żeglugę parową na Dunaju, pierwszy stały most pomiędzy Budą i Pesztem, organizując system bankowy. István Széchenyi był postacią bardzo dominującą zarówno w świecie polityki, jak i gospodarki. Później jego miejsce zajął Lajos Kossuth, który stworzył partię narodową, a w trakcie Wiosny Ludów stanął na czele węgierskiego powstania narodowego. Na gruncie rozwoju języka narodowego należy natomiast wymienić nazwiska takich literatów, jak Mihály Vörösmarty, Sándor Petőfi czy Mór Jókai. W XIX wieku powstały pierwsze narodowe instytucje kulturalne: w 1802 roku Węgierskie Muzeum Narodowe (węg. Magyar Nemzeti Múzeum), w 1825 roku Akademia Umiejętności (węg. Magyar Tudományos Akadémia), a w 1837 roku Teatr Narodowy (węg. Nemzeti Színház).

Poza posiadaniem własnego państwa, ukształtowaniem się niezależnej tożsamości narodowej oraz rozwojem idei parlamentaryzmu również próba implementacji zasad i procedur demokracji stanowiła przesłankę dla rozpoczęcia procesu demokratyzacji na Węgrzech w 1990 roku. Węgrzy nie mogą poszczycić się tak długim czasem trwania demokracji w okresie międzywojennym, jak Czesi.

<sup>59</sup> K. VARGA: *Gulasz z turula*. Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2008, s. 33, 37.

Po I wojnie światowej demokracja w kraju Madziarów trwała zaledwie kilka miesięcy, po czym zastąpiła ją dyktatura komunistyczna, a następnie autorytaryzm. Niekorzystny układ czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym negatywnie wpłynął na możliwość zakorzenienia się demokracji w okresie międzywojennym.

Gdy I wojna światowa zbliżała się do końca, węgierski hrabia o poglądach socjalistycznych Mihály Károlyi powołał do życia 25 października 1918 roku Węgierską Radę Narodową (węg. Magyar Nemzeti Tanács). W skład tej instytucji weszli przedstawiciele trzech partii politycznych: Partii Niepodległości i 48 (węg. Függetlenségi és 48-as Párt, F48P), Socjaldemokratycznej Partii Węgier (węg. Magyarországi Szociáldemokrata Párt, MSzDP) oraz Narodowo-Obywatelskiej Partii Radykalnej (węg. Országos Polgári Radikális Párt, OPRP)<sup>60</sup>. Rada przyjęła dwunastopunktowy program, w którym żądała natychmiastowego zakończenia wojny, stworzenia niepodległego państwa, reformy rolnej, powołania nowego parlamentu, wolności politycznych, w tym powszechnego, równego prawa wyborczego włącznie z uznaniem praw kobiet. Pomiędzy 28 i 31 października 1918 roku doszło do wielu starć ludności cywilnej z wojskiem, które ostatecznie stanęło po stronie obywateli. Ten trzydniowy okres nazwany został rewolucją astrów, która poprzedziła próbę budowy demokratycznego państwa. W sytuacji pogłębiającego się kryzysu 31 października 1918 roku cesarz Austro-Węgier powołał na urząd premiera hr. Mihály Károlyiego.

W składzie gabinetu znalazło się czterech ministrów z partii F48P, dwóch z MSzDP, jeden z OPRP oraz trzech bezpartyjnych. Pierwsze kroki premier M. Károlyi skierował w stronę państw alianckich, zapewniając, że Węgry nie są nieprzyjacielem, przyjmują formułę neutralności, zrywają sojusz z Niemcami oraz rozpoczynają proces demokratyzacji. Drugim krokiem była konieczność uspokojenia sytuacji wewnętrznej. Próbowano rozwiązać kłopoty z niewęgierskimi mniejszościami. Minister ds. narodowości Oszkár Jászi opracował program, który gwarantował wszystkim mniejszościom autonomię w ramach nowego państwa. Ale był to program spóźniony, gdyż Serbowie, Słowacy, Rumuni oraz Chorwaci byli zdecydowani na stworzenie innych bytów państwowych. Na ulicach miast rozlewały się tłumy ludności żądającej poprawy sytuacji społecznej i gospodarczej. Radykalizacja poglądów rosła w zaskakująco szybkim tempie, co zmusiło rząd do wystawienia sił policyjnych i wojskowych do walki z rewolucjonistami. 13 listopada Karol IV zrezygnował z korony węgierskiej, a to doprowadziło do tego, że 16 listopada 1918 roku Rada Narodowa proklamowała Republikę Węgierską i zerwała trwający cztery wieki związek z Austrią<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> R.J. CRAMPTON: *Eastern Europe in the Twentieth Century – and after*. Routledge, London–New York 2005, s. 78.

<sup>61</sup> T. HAJDÚ: *Revolution, Counterrevolution, Consolidation*. In: *History of Hungary*. Eds. P. SUGAR, P. HANÁK, T. FRANK. Indiana University Press, Bloomington–Indianapolis 1990, s. 295 i n.

W tak ukształtowanej sytuacji „rząd M. Károlyiego miał realne podstawy do wprowadzenia Węgier na drogę prawdziwej demokracji parlamentarnej”<sup>62</sup>. Jednakże splot wydarzeń z przełomu 1918 i 1919 roku przekreślił ten scenariusz. Od końca 1918 roku w kraju szerzył się niepokój. W związku z tym 16 lutego 1919 roku rozpoczęto reformę rolną, wierząc, że uciszy niespokojną wieś. Ale w jej efekcie dobra ziemskie podzielił i rozdał wyłącznie hr. M. Károlyi, gdyż dla pozostałych posiadaczy założenia reformy były zbyt radykalne i nie godzili się na parcelację. Zamiast rozładowania napięcie społecznego na wsi reforma tylko wzmogła protesty i bunt chłopów. Innym problemem natury społecznej był napływ Węgrów, którzy zostali odcięci od ojczyzny, przez ustanowienie przez aliantów linii demarkacyjnych na południu i północy. W związku z pogłębiającym się kryzysem społecznym bardzo popularne stawały się hasła głoszone przez komunistów, którzy 20 listopada 1918 roku stworzyli Węgierską Partię Komunistyczną (węg. Kommunisták Magyarországi Pártja, KMP). Partia w bardzo szybkim czasie zdobyła duże poparcie zradykalizowanych mas społecznych, a jej lider Béla Kun zaczął być postrzegany przez węgierskie elity polityczne jako wielkie zagrożenie<sup>63</sup>.

Na początku 1919 roku w rządzie M. Károlyiego miał miejsce rozłam, gdyż jego rodzima partia F48P żądała bardziej radykalnych decyzji w celu uspokojenia sytuacji w kraju. Domagano się utworzenia armii narodowej oraz stanowczości w rozmowach z aliantami, którzy uważali Węgry za państwo winne wybuchu I wojny światowej. Mihály Károlyi podał się do dymisji, a nowym premierem został socjaldemokrata Dénes Berinkey. Jednocześnie 11 stycznia M. Károlyiego wybrano na pierwszego prezydenta Węgier. Pierwszymi krokami nowego premiera była akcja skierowana przeciwko komunistom, których uważano za podżegaczy buntów społecznych. Skutki poczynąń były odwrotne od oczekiwanych, gdyż w związku z prześladowaniami komunistów zyskali jeszcze większe poparcie Węgrów. W marcu 1919 roku kryzys osiągnął apogeum, z rządu odeszli ministrowie F48P. Jednocześnie alianci przekazali rządowi notę, w której stanowczo stwierdzali, że w nowych Węgrzech nie znajdzie się Siedmiogród, a także dawne ziemie należące do Chorwacji i Serbii. Domagano się wycofania węgierskich sił wojskowych z tych terytoriów. Dénes Berinkey nie przyjął tej noty do wiadomości i podał się do dymisji. Prezydent postanowił oprzeć nowy rząd wyłącznie na partii socjaldemokratycznej, licząc, że będzie ona w stanie uspokoić krytyczną sytuację wewnętrzną. Premierem rządu mianował Sándora Garbaia. Mihály Károlyi nie przypuszczał jednak, że nowy socjaldemokratyczny rząd porozumie się z komunistami i w efekcie tego porozumienia zostanie stworzona Rządząca Rada Rewolucyjna (węg. Forradalmi Kormányzótanács). Komuniści powoli roz-

<sup>62</sup> Cyt. za. J. KOCHANOWSKI: *Węgry. Od ugody do ugody. 1867–1990*. Trio, Warszawa 1997, s. 50.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 50–53.

szerzali władzę w Radzie i państwie, aż doprowadzili do eliminacji socjaldemokratów, kończąc w ten sposób niespełna półroczny okres panowania demokracji na Węgrzech. Jednakże po 133 dniach istnienia Węgierska Republika Rad upadła 1 sierpnia 1919 roku w wyniku ofensywy wojsk alianckich i Armii Narodowej kierowanej przez Miklósa Horthyego. W okresie terroru komunistycznego poza granicami kraju powstało kilka ośrodków władzy, ale żaden z nich nie przejął jej bezpośrednio 1 sierpnia. Po wyparciu komunistów Gyula Peidl stanął na czele nowego gabinetu składającego się z socjaldemokratów. Potem zastąpił go István Friedrich. Ostatecznie M. Horthy wykorzystał sytuację i przejął władzę. Zgodził się na utrzymanie parlamentarno-demokratycznej formy państwa, ale przyszłość pokazała, że faktycznym reżimem stał się autorytaryzm.

Pierwszy kontakt Węgrów z demokracją był niezwykle krótki. Jeżeli przyjmujemy za datę początkową odstępianie od monarchicznej formy rządów, to 16 listopada 1918 roku uznamy za próbę wprowadzenia demokracji, a końcem tego okresu będzie powołanie do życia Węgierskiej Republiki Rad, co nastąpiło 21 marca 1919 roku. Trudno wskazać na większe osiągnięcia reżimu demokratycznego w okresie zaledwie czterech miesięcy. Na pewno sukcesem było samo podjęcie demokratyzacji. Wybór demokracji przez ówczesne elity polityczne wynikał z konieczności wprowadzenia nowoczesnego reżimu, który pozwoliłby na odtworzenie niezależnego państwa węgierskiego i odcięcie się od relacji z monarchiczną Austrią. Poprzedni reżim, który upadł po przegraniu I wojny światowej, nie nadawał się do wprowadzenia w zaistniałych warunkach. Musimy zaznaczyć, że pierwsze powszechne wybory po I wojnie światowej nie miały miejsca w krótkim okresie demokratyzacji, gdyż odbyły się w 1920 roku po tym, jak władzę w państwie przejął Miklós Horthy. Demokracja trafiła na bardzo trudny moment w historii Węgier po I wojnie światowej, który cechował się ogromnym chaosem<sup>64</sup>. Potrzeba szybkiego uporządkowania spraw wewnętrznych i na zewnątrz za sprawą silnych i zdecydowanych rządów wygrała, a M. Horthy gwarantował wówczas jej realizację.

Po 1919 roku Węgry zrezygnowały z republikańskiej formy rządów, przyjmując tzw. zawieszoną monarchię bez króla. Funkcję regenta powierzono M. Horthyemu. Pierwsze powojenne wybory odbyły się 25 i 26 stycznia 1920 roku. Socjaldemokraci zbojkotowali elekcję ze względu na ich obowiązkowy charakter, a także pozbawienie prawa głosu Węgrów żyjących poza liniami demarkacyjnymi. W 219 osobowym Zgromadzeniu 112 mandatów przypadło Partii Drobnych Rolników i Robotników Rolnych (węg. Országos Kisgazda- és Földműves Párt, OKFP), 82 Zjednoczeniu Chrześcijańsko-Narodowemu (węg. Keresztény Nem-

<sup>64</sup> Należy jednak wskazać, że mimo wielu trudności występujących na świecie w okresie międzywojennym w państwach, które miały już ustabilizowane podstawy reżimu demokratycznego, nie wystąpiły poważniejsze zagrożenia zastąpienia go rozwiązaniami niedemokratycznymi. Zob. A. CORNELL, J. MØLLER, S.-E. SKAANING: *The Real Lessons of the Interwar Years*. „Journal of Democracy” 2017. Vol. 28, no. 3, s. 14–28.

zeti Egyesülés Pártja, KNEP), 6 Narodowej Demokracji (węg. Nemzeti Demokrata Párt, NDP), 3 Chrześcijańskim Socjalistom (węg. Keresztény Szocialista Párt, KSP), 2 Chrześcijańskim Narodowcom (węg. Keresztény Nemzeti Párt, KNP), 1 Chrześcijańskim Socjalistom i Partii Gospodarczej (węg. Keresztény Szociális és Gazdasági Párt, KSGP), 1 Węgierskiej Partii Pracy (węg. Magyarországi Munkáspárt, MM) i 12 niezależnym deputowanym. Przedstawiciele KNEP i OKFP stworzyli koalicyjny rząd na czele z Sándorem Simonyi-Semadamem (KNEP), który przetrwał do ogłoszenia postanowień traktatu z Trianon 4 czerwca 1920 roku. Następnie funkcję premiera objął Pál Teleki, także z KNEP. Faktycznie władza należała do M. Horthyego, który mógł liczyć na poparcie armii. W kraju wojsko węgierskie oraz administracja pod rządami M. Horthyego zaczęła szerzyć tzw. biały terror wymierzony przede wszystkim w zwolenników poprzednich rządów komunistycznych. Był on odpowiedzią na czerwony terror stosowany w okresie dyktatury komunistycznej. W tej sytuacji możliwość stworzenia demokratycznego państwa pozostawała już tylko w sferze marzeń.

Drugie wybory parlamentarne odbyły się w 1922 roku. W 245 osobowym Zgromadzeniu Krajowym najwięcej mandatów (140) przypadło Partii Jedności (węg. Egységes Párt, EP), którą rok wcześniej stworzył István Bethlen. Kolejne partie dysponowały znacznie mniejszą pulą mandatów, np. drugi MSzDP – 25, trzecia Chrześcijańsko-narodowa Partia Rolników i Obywateli (węg. Keresztény Nemzeti Földműves és Polgári Párt, KNFPP) – 11, a czwarty KNEP – 10. Gdy Miklós Horthy powierzał I. Bethlenowi urząd premiera, zapewne nie spodziewał się, że będzie on piastował tę funkcję przez kolejną dekadę. W tym to okresie ukształtował się autorytarny reżim na Węgrzech. Pomiedzy dwiema wojnami światowymi Węgrzy nie mieli konstytucji w ścisłym tego słowa znaczeniu, a ustrój państwowy regulowała Ustawa I z 1920 roku wraz z Ustawą XVII z tego samego roku. Poza monarchiczną formą rządów określała zasady funkcjonowania jednoizbowego parlamentu i gabinetu ministrów. W 1926 roku Ustawa XXII wprowadziła drugą izbę. Od tej pory Izba Reprezentantów miała charakter izby niższej, a Izba Magnatów wyższej. Jedyne Izba Reprezentantów pochodziła z wyborów społeczeństwa, a i tak zaledwie z jego części, I. Bethlen przeforsował bowiem ordynację wyborczą, na podstawie której tylko ok. 30% ogółu obywateli było uprawnionych do udziału w wyborach<sup>65</sup>. Po 1922 roku wybory w międzywojennych Węgrzech odbyły się jeszcze czterokrotnie.

W latach trzydziestych XX wieku nastroje społeczne na Węgrzech uległy radykalizacji. Funkcję premiera (1932–1936) piastował wówczas zwolennik zbliżenia z Włochami i III Rzeszą Gyula Gömbös. Jego politycznym zapleczem była faszystowska Węgierska Partia Życia (węg. Magyar Élet Pártja, MÉP). Próbował pozbawić władzy regenta, ale śmierć w 1936 roku pokrzyżowała te plany. Aż do 1944 roku M. Horthy pozostał najważniejszą osobą w państwie.

<sup>65</sup> J. KOCHANOWSKI: *Węgry...*, s. 72.

Przeprowadzoną powyżej analizę czynników o charakterze historycznym w stosunku do Czech i Węgier możemy przedstawić w syntetyczny i uproszczony sposób poprzez użycie skali pozwalającej na ilościowe zmierzenie roli owych czynników, jaką odegrały w początkowym okresie procesu demokratyzacji. Każdy z czterech czynników poddany zostanie ocenie za względu na bardzo silny, silny, średni, słaby i bardzo słaby wpływ na demokratyzację po 1990 roku. Pierwszy czynniki, czyli państwowość, rozumiemy jako ramę i strukturę, w której może dokonywać się demokratyzacja. W tym wymiarze bierzemy pod uwagę długość, trwałość, ciągłość i charakter państwowości. Drugie kryterium, parlamentaryzm, odwołuje się do historycznego charakteru występowania oddzielnego od egzekutywy ciała reprezentującego interesy szerokich warstw społecznych. W tym przypadku odwołujemy się do rozwoju idei parlamentarnej, ciągłości oraz ewolucji parlamentaryzmu, a także realnego wpływu na losy grup, które legislatura reprezentowała. Po trzecie, tożsamość narodowa jest kryterium, przez które rozumiemy ewolucyjne wykształcenie się specyficznych cech danej grupy narodowej. Po czwarte, doświadczenia z demokratyzacją oznaczają wcześniejszy kontakt narodu i państwa z tym typem reżimu przed jego implementacją w 1990 roku.

**Tabela 7.** Wpływ i znaczenie historycznych czynników na początkowym etapie procesu demokratyzacji w Czechosłowacji (potem Republice Czeskiej) i na Węgrzech po 1990 roku

Wskaźnik	Bardzo silny		Silny		Średni		Słaby		Bardzo słaby	
	Cz	W	Cz	W	Cz	W	Cz	W	Cz	W
Państwowość				*						
Parlamentaryzm						*				
Tożsamość			*	*						
Doświadczenia z demokracją			*				*			

Objaśnienia: Cz – Czechy (Czechosłowacja), W – Węgry

Opracowanie własne na podstawie współpracy z Rafałem Glajcarem.

Okazuje się, że w okresie historycznym państwowość była cechą silniej występującą w przypadku Węgrów niż Czechów. Wiązało się to m.in. z osiągnięciem większej potęgi mocarstwowej w Europie, a także z odzyskaniem podmiotowości politycznej w ramach monarchii habsburskiej jeszcze w drugiej połowie XIX wieku. Wpływ na niższą rangę tego kryterium u Czechów niż u Węgrów odegrał również fakt stworzenia w XX wieku przez tych pierwszych wspólnego państwa ze Słowakami. Rozwój idei parlamentaryzmu możemy uznać za podobny i ocenić jako mający średni wpływ na proces demokratyzacji rozpoczęty w ostatniej dekadzie XX wieku. Jeżeli chodzi o tożsamość narodową, to jest to cecha silnie determinująca węgierską i czeską demokratyzację. Zaznaczmy jednak, że w odmienny sposób. Czesi przez wieki koegzystowali z Niemcami i w odniesieniu do nich delimitowali swoje poczucie odrębności. Poza tym



w XX wieku byli obywatelami jednego państwa wraz ze Słowakami. Natomiast Węgrzy na początku procesu demokratyzacji musieli ponownie zredefiniować swoje stanowisko wobec części członków wspólnoty narodowej, którą traktat z Trianon odciął od ojczyzny. Do dzisiaj problem ten jest jedną z ważniejszych spraw życia publicznego. Wcześniejsza doświadczenia z demokracją są o wiele silniejsze w Republice Czeskiej, która może odwoływać się do funkcjonowania tego reżimu w okresie międzywojennym przez ponad dwie dekady niż na Węgrzech.

Z porównania Republiki Czeskiej i Węgier zawartego w tabeli 7 wynika, że spośród czterech czynników historycznych wcześniejsze doświadczenia z demokracją odgrywają najistotniejszą rolę w implementacji i rozwoju demokracji. Silniej niż pozostałe cztery determinują prawidłowy przebieg i ocenę procesu demokratyzacji. Z porównania wynika jeszcze jedna konkluzja, że kryterium państwowości nie odgrywa tak silnej roli w procesie ustanawiania porządku demokratycznego w jego początkowej fazie.

## 4.2. Socjalizm w Czechosłowacji i na Węgrzech

Obecny proces demokratyzacji w Republice Czeskiej i na Węgrzech zrodził się na gruzach niedemokratycznego ustroju socjalistycznego. Poza analizowanymi w poprzednim podrozdziale czynnikami historycznymi o protodemokratycznym i demokratycznym charakterze, które odegrały pozytywną rolę w kształtowaniu podstaw współczesnej demokracji w Republice Czeskiej i na Węgrzech, powinniśmy zaznaczyć, że krótki okres demokratyzacji miał także miejsce po zakończeniu II wojny światowej. Zakończony został przejściem władzy przez komunistów i ustanowieniem państwa o ustroju socjalistycznym. Poniżej poddane zostanie analizie zjawisko przejścia, konsolidacji i erozji tego ustroju. Rozważania rozpoczniemy od przybliżenia krótkiego okresu demokratyzacji, która *de facto* przebiegała wraz z procesem niedemokratycznego przejmowania władzy przez obóz komunistyczny.

### Czechosłowacja

W powojennej historii Czechosłowacji możemy wyróżnić następujące okresy:

- 1) próba usytuowania państwa w polityce europejskiej pomiędzy demokratycznym Zachodem a socjalistycznym Wschodem przy jednoczesnej walce komunistów o przejście władzy (lata 1945–1948);
- 2) wprowadzenie i konsolidacja socjalizmu w wersji stalinowskiej (1948 rok – druga połowa lat 50. XX wieku);
- 3) odwilż i przygotowanie podłoża pod wielkie zmiany ustrojowe (koniec lat 50. XX wieku – 1967 rok);
- 4) reformy ustrojowe, Praska Wiosna (lata 1967–1968);

- 5) normalizacja (1969 rok – lata 80. XX wieku);
- 6) erozja ustroju socjalistycznego (druga połowa lat 80. XX wieku).

Jeszcze w czasie działań wojennych wyodrębniły się dwa emigracyjne ośrodki władzy reprezentujące interesy Czechosłowacji. Pierwszy z nich znajdował się w Londynie i skupił się wokół osoby byłego prezydenta Edvarda Beneša. Działali w nim członkowie demokratycznych partii politycznych okresu międzywojennego: ČSNS, ČSSD, ČSL. Na emigracji nie zezwolono na odrodzenie czechosłowackim agrarystom, gdyż splamili się współpracą z reżimem hitlerowskim. Drugi ośrodek miał swoją siedzibę w Moskwie, a tworzyli go komuniści, którzy zbiegli z międzywojennej i wojennej Czechosłowacji. Przewodzili im Klement Gottwald i Rudolf Slánský. W grudniu 1943 roku Edvard Beneš przyleciał do Moskwy w celu zawarcia porozumienia ze Związkiem Radzieckim. Układ o przyjaźni przewidujący udzielenie wzajemnej pomocy w przypadku ataku Niemiec, współpracę gospodarczą i nieingerowanie w sprawy wewnętrzne podpisano 12 grudnia. Następnie rozpoczęto rozmowy z czechosłowackimi komunistami, które dotyczyły słowackiej autonomii, kolaboracji Czechów i Słowaków z reżimem hitlerowskim i powojennego ładu społeczno-politycznego. Przewidywano też powołanie wspólnego Frontu Narodowego po zakończeniu wojny<sup>66</sup>.

Drugie rozmowy pomiędzy rządem londyńskim a władzami ZSRR miały miejsce w marcu 1945 roku. Odbływały się one w zgoła odmiennych warunkach. Armia Czerwona szybko posuwała się przez ziemie Czechosłowacji, prąc na zachód, a pozycja przyszłej niezależności tego państwa uległa osłabieniu po lutowej konferencji jałtańskiej. W trakcie rozmów E. Beneš wyraził żal w stosunku do J. Stalina, że ten nie pomógł słowackim powstańcom, a także sprzeciwił się pomysłowi odebrania Rusi Zakarpackiej i jej przyłączeniu do Ukrainy<sup>67</sup>. Przedstawiciele rządu londyńskiego nie chcieli zgodzić się także na wywóz z Czechosłowacji do ZSRR niemieckich fabryk. W trakcie rozmów z czechosłowackimi komunistami ustalono skład osobowy przyszłego rządu i jego program. W rozmowach nie brał udziału E. Beneš, który liczył na objęcie funkcji prezydenta. Uważał, że jako przyszła głowa państwa powinien być bezstronny. Dnia 4 kwietnia 1945 roku w Koszycach został powołany rząd Frontu Narodowego Czechów i Słowaków (czes. Národní fronta Čechů a Slováků) ze Zdenkiem Fierligerem na czele, a 5 kwietnia ogłoszono jego program, który znany jest pod nazwą Programu koszyckiego. Wśród założeń znalazły się: uznanie idei pełnego federalizmu, czyli akceptacja słowackiej autonomii, konieczność szybkiego przeprowadzenia wolnych wyborów, uchwalenie nowej konstytucji, przyjaźń z W. Brytanią, Francją, Stanami Zjednoczonymi i ZSRR, wprowadzenie rad narodowych zamiast

<sup>66</sup> M. MIGALSKI: *Koncepcja „Mostu między Wschodem a Zachodem” Edwarda Benesa*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec 2004, s. 28–43.

<sup>67</sup> Przyłączenie Rusi Zakarpackiej do Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Rad nastąpiło 29.06.1945 roku.

samorządu terytorialnego, nacjonalizacja majątku kolaborantów oraz Niemców, wysiedlenie Niemców i Węgrów<sup>68</sup>.

W skład Frontu Narodowego wchodziłi członkowie partii: ČSS, ČSSD, ČSL, KSČ, a także ugrupowań słowackich: Komunistycznej Partii Słowacji (słow. Komunistická strana Slovenska, KSS), Partii Demokratycznej (słow. Demokratická strana, DS), Partii Pracy (słow. Strana práce, SP) i Partii Wolności (słow. Strana Slobody, SS). Poza tymi partiami wprowadzono zakaz tworzenia nowych partii politycznych, który był pomysłem komunistów obawiających się o odrodzenie demokracji w powojennej Czechosłowacji. Jak na warunki środkowo- i wschodnioeuropejskich narodów podbitych przez ZSRR w 1945 roku, Czesi charakteryzowali się wysokim poparciem dla komunistycznych idei. Poza Jugosławią tylko w Czechosłowacji komuniści mogli liczyć na wysokie poparcie elektoratu w całkowicie wolnych wyborach parlamentarnych. Popularność czeskich komunistów miała swoją genezę jeszcze w okresie międzywojennym, gdy KSČ działał legalnie i w wyborach parlamentarnych uzyskiwał ponad 10% głosów poparcia. Ale po 1945 roku to nie wystarczało do przejęcia władzy w państwie. Dlatego też J. Stalin poparł moskiewskich komunistów K. Gottwalda i R. Slánskýego i ze względu na zaufanie do nich powierzył im misję wprowadzenia socjalizmu w Czechosłowacji. Propaganda komunistyczna po II wojnie światowej skierowana była przede wszystkim do ludzi młodych, którym mówiono, że poprzednie pokolenia biernie lub czynnie wspierały reżim hitlerowski, a teraz młodzi powinni się temu sprzeciwić i poprzeć socjalizm. W samym ruchu komunistycznym w Czechosłowacji istniał w tym czasie spór wśród Słowaków, którzy tworzyli odrębną organizację i niechętni byli do współpracy w ramach KSČ, ale ostatecznie przeważała opcja unionistyczna<sup>69</sup>.

W maju 1945 roku Edvard Beneš zwołał jednoizbowe Tymczasowe Zgromadzenie Narodowe, w skład którego weszło 200 posłów czeskich i morawskich i 100 słowackich. Posłowie byli desygnowani wyłącznie przez koncesjonowane partie polityczne: KSČ, ČSNS, ČSL, ČSSD, DS, KSS, SS i SO. Zadaniem, przed jakim stanęło Tymczasowe Zgromadzenie, były odnowienie prezydentury Edvardowi Benešowi i ponowne powierzenie stanowiska premiera Zdenkowi Fierligerowi, przygotowanie powszechnych i wolnych wyborów parlamentarnych oraz uchwalenie podstaw prawnych dla odradzającego się państwa. W zakresie ustrojowym powrócono do konstytucji z 1920 roku, którą uzupełniono o nowe przepisy. Władzę ustawodawczą przyznano parlamentowi, wykonawczą prezydentowi i rządowi, a sędowniczą systemowi sądów. Jednocześnie na poziomie lokalnym i regionalnym wprowadzono rady narodowe. Na terenie Słowacji i Czech powołano osobne regionalne ciała ustawodawcze w postaci rad narodo-

<sup>68</sup> Košícký vládní program. Praha 1984.

<sup>69</sup> S.J. KIRSCHBAUM: *A History of Slovakia. The Struggle for Survival*. St. Martin's Griffin, New York 1995, s. 227.

wych, a także ciała wykonawcze. Podczas gdy Czeska Rada Narodowa istniała tylko pomiędzy 3 a 11 maja 1945 roku, na Słowacji Rada i egzekutywny Zespół Pełnomocników funkcjonowały aż do końca 1968 roku<sup>70</sup>.

Pierwsze powojenne powszechne i wolne wybory parlamentarne odbyły się 26 maja 1946 roku. Frekwencja osiągnęła 93,9%<sup>71</sup>.

**Tabela 8.** Wybory do Zgromadzenia Ustawodawczego Republiki Czechosłowacji w 1946 roku

Nazwa partii	Liczba mandatów	(%) mandatów	Nazwa partii	Liczba mandatów	(%) mandatów
KSČ	93	31,0	KSS	21	7,0
ČSNS	55	18,3	SS	3	1,0
ČSL	46	15,3	SP	2	0,8
ČSSD	37	12,3	Łącznie	300	100,0
DS	43	14,3			

Źródło: T. LEBEDA: *Czech Republic*. In: *Elections in Europe. A Data Handbook*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 472.

Tak jak przypuszczano, zwycięstwo odnieśli komuniści, którzy dysponowali wieloma ośrodkami propagandy (25 gazet, radio państwowe, ministerstwo informacji, ministerstwo spraw wewnętrznych). Poza tym wpłynęli na inne partie polityczne, aby te prowadziły kampanię wyborczą w spokojny sposób i nie podważały ich zasług w wyzwoleniu kraju. Zapowiedzieli też, że w przypadku zwycięstwa stworzą koalicyjny gabinet z innymi partiami<sup>72</sup>. Tak się stało i w rządzie, którego premierem został lider KSČ Klement Gottwald, znaleźli się reprezentanci ČSL, DS, ČSSD, ČSNS, KSS. Mimo sukcesu komuniści nie cieszyli się poparciem całego społeczeństwa. Na ziemiach czeskich i morawskich zdobyli około 40% głosów, a na Słowacji tylko 30%, gdzie zdystansował ich DS (60%). Na pierwszym posiedzeniu parlament wybrał E. Beneša na urząd prezydenta.

Początkowo wydawało się, że współpraca pomiędzy partiami rządowymi będzie przebiegała pomyślnie. Komuniści nie forsowali kolektywizacji, nacjonalizacji i industrializacji, odnosili się ponadto z przychylnością do idei prezydenta związanej z utrzymywaniem dobrych relacji zarówno z Zachodem, jak i Wschodem. Ale pierwsze nieporozumienia wystąpiły w 1947 roku w wyniku ujawnienia taktyki komunistów. Klement Gottwald w lipcu tego roku przyjął propozycję rządu amerykańskiego dotyczącą pomocy materialnej (plan Marshalla). Gdy dowiedział się o tym J. Stalin, kazał komunistom natychmiast wycofać się z tego pomysłu, co też zrobili. Konsekwencją tego wydarzenia była radykalizacja po-

<sup>70</sup> M. BARANOWSKÝ: *The Slovak Question 1945–1948*. In: *Slovakia in History*. Eds. M. TEICH, D. KOVÁČ, M.D. BROWN. Cambridge University Press, Cambridge 2011, s. 230.

<sup>71</sup> T. LEBEDA: *Czech Republic*. In: *Elections in Europe. A Data Handbook*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 472.

<sup>72</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja...*, s. 68.

staw KSČ w sprawach ideologicznych<sup>73</sup>. Jerzy Tomaszewski zauważa, że „w ciągu kilkunastu miesięcy postępował proces różnicowania się postaw uczestników Frontu Narodowego, który doprowadził pod koniec 1947 roku do faktycznego jego rozpadu na komunistów oraz ich przeciwników”<sup>74</sup>. Jeszcze większe rozbitcie nastąpiło po konferencji wrześniowej w 1947 roku w Szklarskiej Porębie. Na zjeździe partii komunistycznych przedstawiciele Czechosłowacji zostali bardzo srogo skrytykowani za opóźnienia w implementacji zasad i procedur socjalistycznych w ich państwie<sup>75</sup>.

Faktycznie tak było, jeżeli porównamy dokonania komunistów w innych państwach Europy Wschodniej. Podczas gdy w Bułgarii od 1946 roku władzę sprawowali komuniści, w Rumunii od 1947 roku, na Węgrzech i w Polsce zbliżał się ostateczny czas zakończenia procesu przejmowania władzy, w Czechosłowacji tradycje demokratyczne skutecznie osłabiały możliwości zgarnięcia całej puli dla siebie. Dlatego od drugiej połowy 1947 roku znacząco przyspieszono proces eliminacji opozycji. Jesienią oskarżono najbardziej popularną partię na Słowacji DS o udział w spisku antypaństwowym i popieranie byłych kolaborantów reżimu księdza Józefa Tiso. W efekcie słowacki Zespół Pełnomocników podał się do dymisji, a w nowym KSS i DS miały po pięciu ministrów<sup>76</sup>.

Ostateczne rozwiązanie nastąpiło na początku 1948 roku. Od wielu miesięcy minister spraw wewnętrznych, komunistą Vaclav Nosek kontrolował proces eliminacji przejawów demokracji w państwie, co wywoływało ostry sprzeciw ministrów pozostałych partii politycznych. 13 lutego 1948 roku na zebraniu rządu minister sprawiedliwości Prokop Drtina z ČSNS oświadczył, że V. Nosek utrudnia mu wyjaśnienie jednej ze spraw, a także narusza prawo. Powiedział też, że minister odwołał szefa praskiej policji oraz ośmiu innych demokratycznie mianowanych funkcjonariuszy. Trzy dni później liderzy partii demokratycznych ČSNS, ČSNS i DS postanowili wypowiedzieć posłuszeństwo komunistom i wyrzucić na nich presję w celu powrotu do demokratycznych reguł gry. Na 20 lutego zaplanowano dymisję ministrów pochodzących z tych partii, liczone, że dołączą do nich też reprezentanci ČSSD. Jeszcze 18 lutego poinformowano o tym prezydenta, licząc na jego pomoc. 20 lutego ČSNS, ČSNS i DS wycofały swoich ministrów z rządu, wierząc, że cały gabinet upadnie, a następnie zostanie powołany nowy. E. Beneš przyjął dymisję ustępujących ministrów, a Klement Gottwald powołał na ich miejsce innych, którzy byli skłonni do bliskiej współpracy z komunistami, i w lutym 1948 roku doszło jedynie do rekonstrukcji rządu. Konstytucja lutowa w 80 artykule stanowiła, że rząd w całości podaje się do dymisji, jeżeli rezygnację złożą ponad połowa ministrów, podczas gdy

<sup>73</sup> F. FEJTO: *Praski zamach stanu. 1948*. Wydawnictwo Krąg, Warszawa 1990, s. 67–74.

<sup>74</sup> Cyt. za: J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja...*, s. 150.

<sup>75</sup> H. AGNEW: *The Czechs and the Lands...*, s. 169.

<sup>76</sup> M. MIGALSKI: *Koncepcja...*, s. 115–117.

ze swoich funkcji zrezygnowało 12 z 26 ministrów<sup>77</sup>. W ten sposób komuniści przejęli władzę w Czechosłowacji w drodze fortelu, który nie udał się partiom demokratycznym.

Po zwycięskim lutym z kraju uciekło kilku liderów partii demokratycznych, Prokop Drtina próbował popełnić samobójstwo, a w niewyjaśnionych do końca okolicznościach zginął bezpartyjny minister spraw zagranicznych Jan Masaryk<sup>78</sup>. Do końca 1949 roku Czechosłowację opuściło ok. 200 tys. obywateli. Komuniści rozpoczęli proces oczyszczania państwa z niepewnych i niebezpiecznych elementów. Czystki objęły urzędy, uniwersytety, szkoły, wojsko, służby bezpieczeństwa. Jednocześnie postanowiono unormować konstytucyjne podstawy rodzącego się reżimu. Zgromadzenie Narodowe przyjęło konstytucję 9 maja 1948 roku. W jej zapisach wskazano, że demokracja ludowa jest reżimem państwowym i prowadzi do socjalizmu. Organem władzy ustawodawczej zostało Zgromadzenie Narodowe wybierane na 6 lat, pozostawiono urząd prezydenta wyłanianego przez parlament, a rząd stawał się naczelnym organem władzy wykonawczej. Na Słowacji nadal funkcjonowały osobne organy w postaci legislacyjnej Rady Narodowej i egzekutywnego Zespołu Pełnomocników<sup>79</sup>. Należy zaznaczyć, że pozostawienie urzędu prezydenta było wyjątkowym zabiegiem instytucjonalnym w Europie Wschodniej i wyrazem swoistego piętna, jakie pozostawiała po sobie umierająca demokracja. Następnie rozpoczęto proces zmiany niższych aktów prawa, dostosowując je do wymogów nowego reżimu. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło nowe kodeksy rodzinny, pracy, cywilny, postępowania cywilnego, zmieniono system sędziowski, wprowadzono wzmocnienie pozycji prokuratury<sup>80</sup>.

30 maja 1948 roku odbyły się sfałszowane wybory parlamentarne. Wcześniej komunistom udało się skłonić pozostałe partie do wstąpienia do jednolitego Frontu Narodowego, w ramach którego KSČ otrzymał 160 mandatów, KSS – 54, dawny ČSNS, który występował teraz pod nazwą Czechosłowackiej Partii Socjalistycznej (czes. Československá strana socialistická, ČSS) – 23, ČSL – 23, dawny DS, a obecnie Partia Odrodzenia (słow. Strana slovenskej obrody, SSO) – 21 oraz SS – 5<sup>81</sup>. Prezydent E. Beneš złożył swój urząd 7 czerwca 1948 roku, a 3 września zmarł.

---

<sup>77</sup> *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*. W: *Nowe konstytucje państw europejskich*. Red. i wstęp. L. GELBERG. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1949; K. KAPLAN: *The Short March. The Communist Takeover in Czechoslovakia. 1945–1948*. C. Hurst & Company, London 1987, s. 174–188.

<sup>78</sup> Strona niekomunistyczna nigdy nie miała wątpliwości, że śmierć J. Masaryka nie była samobójstwem, ale została spowodowana działaniami komunistów.

<sup>79</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 60–68; W. SOKOLEWICZ: *Czechosłowacja*. W: *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*. Red. A. BURDA. Instytut Nauk Prawny Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 71–72.

<sup>80</sup> R. DAVID: *Czechoslovak Socialist Civil Law in the Years 1948–1989*. „Journal of European History of Law” 2011, no. 2, s. 193.

<sup>81</sup> T. LEBEDA: *Czech Republic...*, s. 471–472.

Po przejściu władzy przez obóz komunistyczny w Czechosłowacji rozpoczęła się taki sam proces konsolidacji nowego ustroju, jak w pozostałych państwach tzw. bloku wschodniego. Zaczęto prowadzić czystki w łonie rodzimej partii komunistycznej, aby pozbyć się wszelkich elementów odbiegających od radzieckiego wzorca, a w Czechosłowacji było stosunkowo dużo odmienności od stalinowskiej wizji socjalizmu. Przede wszystkim przedwojenne tradycje ruchu komunistycznego na ziemiach czeskich wpływały na rozbieżne poglądy członków KSČ i Wszechzwiązkowej Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego. Ale o ile Klement Gottwald potrafił zjednoczyć czeskich komunistów, o tyle miał wiele trudności w tym, aby podporządkować sobie Słowacką Partię Komunistyczną. W końcu postanowił oskarżyć czołowych słowackich komunistów o nacjonalizm, a następnie aresztował ich i umieścił w więzieniu (Karol Šmidke, Gustáv Husák, Ladislav Novomeský), a Vladimira Clementisa skazał na karę śmierci. Ten ostatni stracił życie w wyniku pokazowego procesu z 1952 roku, który zakończył się skazaniem łącznie 11 komunistów, w tym Rudolfa Slánskiego. W 1953 roku K. Gottwald zmarł, a jego miejsce na stanowisku sekretarza generalnego partii komunistycznej zajął Antonín Novotný, podczas gdy urząd prezydenta przejął Antonín Zápotocký. Natomiast po śmierci A. Zápotockiego, która nastąpiła w 1957 roku, A. Novotný przejął jego funkcję, pełniąc jednocześnie obowiązki szefa KSČ.

Z demokratycznego państwa prawa nic już nie pozostało. Prześladowano wspólnoty religijne, urządzano procesy przeciwko zakonnikom, księżom i pastorom. W latach 1949–1963 praski arcybiskup Josef Beran był internowany. Także członkowie mniejszości narodowych zostali pozbawieni praw. Fala odwilży zarówno po śmierci J. Stalina, jak i po wygłoszeniu tajnego referatu przez Nikitę Chruszczowa, w nieznacznym stopniu dotknęła Czechosłowację. Jej bezpośrednim następstwem były komisje do spraw rehabilitacji, których prace niewiele wyjaśniły. Pomimo tego Czechosłowacja nie była spokojnym krajem. Już w 1951 roku doszło do strajku robotników w Brnie, a w 1953 roku – w Pilźnie, Pradze, Ostrawie, Bohuminie, Orłowej, Strakonicach, Vimperku, Horšovskim Týnie, Horažďovicach i Ústí nad Łabą. Mimo że były to strajki, u podłoża których leżała walka o poprawę bytu materialnego, zagrażały ustrojowi socjalistycznemu, gdyż inicjowali je robotnicy stanowiący awangardę nowego porządku<sup>82</sup>.

11 lipca 1960 roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło nową konstytucję. Zmieniała ona nazwę państwa na Czechosłowacką Republikę Socjalistyczną, w której ustrojowymi zasadami były: naczelna rola partii komunistycznej, ludowładztwo i sojusz robotniczo-chłopski z inteligencją pracującą. Konstytucja

---

<sup>82</sup> Ł. KAMIŃSKI, A. MAŁKIEWICZ, K. RUCHNIEWICZ: *Opór społeczny w Europie Środkowej w latach 1948–1953 na przykładzie Polski, NRD i Czechosłowacji*. Instytut Pamięci Narodowej, Wrocław 2004, s. 312–317.

stwierdzała, że zakończono proces budowy socjalizmu i przechodzono do tworzenia społeczeństwa socjalistycznego, którego ostatnim etapem miało być przyjęcie komunizmu. Kadencję parlamentu skrócono do 4 lat, pozostawiono urząd prezydenta<sup>83</sup>.

Pomimo płynących z Kremla w pierwszej połowie lat 60. XX wieku wezwań do głębszych zmian władze czechosłowackie pozostawały na nie głucho. Antonín Novotný obciążał teraz Klementa Gottwalda za zło popełnione w przeszłości. Dokonał też rehabilitacji kilku komunistów pozbawionych życia (Vladimír Clementis, Rudolf Slánský) i wolności (Laco Novomeský, Gustáv Husák).

W drugiej połowie lat 60. XX wieku widać jednak powolne oznaki łagodzenia twardej linii politycznej. W 1966 roku KSS wybiera Alexandra Dubčeka na stanowisko pierwszego sekretarza, który rok później wbrew opinii elity partyjnej poparł oceniający negatywnie partię dokument kontrolny. W czerwcu 1967 roku Związek Pisarzy poddał krytyce działalność A. Novotnego. Ostatniego dnia października tegoż roku prasy studenci zmanifestowali swój sprzeciw wobec trudnych warunków materialnych, w których przyszło im żyć w dzielnicy Strachov. Oddziały milicji brutalnie potraktowały studentów.

Coraz większą wolnością wypowiedzi zaczynały cieszyć się gazety, które publikowały artykuły żądające reform w państwie i gospodarce. Pojawiały się książki, które do tej pory wstrzymywała cenzura. Dochodziło do zmian personalnych na najwyższych urządach. 4 stycznia 1968 roku pierwszym sekretarzem KSČ został Alexander Dubček, 30 marca Ludvík Svoboda zastąpił A. Novotnego na stanowisku prezydenta, Josef Smrkovský został wybrany przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego, a na premiera nowego rządu powołano Oldřicha Černíka. Na scenie partyjnej także doszło do zmian. Czechosłowaccy socjaldemokraci reaktywowali swoją partię, powstał Klub Zaangażowanych Bezpartyjnych (czes. Klub angažovaných nestraníků, KAN) i organizacja K-231, którą założyli byli więźniowie polityczni.

Najbardziej przełomowym wydarzeniem było jednak uchwalenie Programu działania (czes. Akční program) przez Komitet Centralny KSČ. Celem programu miało być oczyszczenie czechosłowackiego socjalizmu z błędów przeszłości. Zakładano poszerzenie swobód obywatelskich, zwiększenie samodzielności parlamentu i rządu, a jednocześnie ograniczenie roli partii komunistycznej, poszerzenie niezależności sądów, reformę systemu wyborczego, który miał zezwolić na całkowicie wolną walkę o mandaty poselskie, a także reformy gospodarcze. Zgromadzenie Narodowe rozpoczęło prace nad wprowadzeniem ustroju federalcyjnego w miejsce unitarnego.

Zmiany, jakie dokonywały się wiosną 1968 roku w Czechosłowacji, niepokoiły Związek Radziecki. W dniach 9–10 kwietnia posiedzenie KC KPZR poświęcono

<sup>83</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 68–71.



sprawom reform w Czechosłowacji, które odbiegały od socjalizmu, a 11 kwietnia Leonid Breżniew wysłał list do władz KSČ, aby te powstrzymały się od dalszych zmian. W Pradze premier O. Černík poinformował ambasadora ZSRR o tym, że żadne państwo nie ma prawa do wtrącania się w wewnętrzne sprawy Czechosłowacji. 4 i 5 maja w Moskwie najwyżsi przywódcy Czechosłowacji zostali poddani ostrej krytyce ze strony władz ZSRR. 8 maja przedstawiciele Bułgarii, Czechosłowacji, NRD, Polski, Węgier i NRD uzgodnili przygotowywane od dłuższego czasu plany szkoleniowej operacji wojskowej, która miała odbyć się na terenie Czechosłowacji pod nazwą Szumawa. 14 i 15 lipca doszło do spotkania delegatów partii komunistycznych, którzy ponownie wezwali do zaprzestania reform w Czechosłowacji. Wystosowano list do władz KSČ, w którym stwierdzono, że odejście jednego państwa od socjalizmu może się dokonać wyłącznie za zgodą pozostałych. Było to pierwsze sformułowanie tzw. doktryny Breżniewa<sup>84</sup>. Kolejne spotkanie delegatów partii komunistycznych miało miejsce 3 sierpnia w Bratysławie, ale podobnie jak ostatnie z 18 sierpnia nie powstrzymało władz Czechosłowacji od reform socjalizmu.

20 sierpnia o godzinie 23.00 wojska Układu Warszawskiego zaatakowały Czechosłowację. Było to zaskoczeniem dla Alexandra Dubčeka, Oldřicha Černíka, Josefa Smrkovskiego i prawdopodobnie Ludvika Svobody. Uznali oni interwencję za pogwałcenie prawa międzynarodowego, ale wezwali ludność do niestawiania oporu. 22 sierpnia odbył się XIV zjazd partii komunistycznej, który także potępił interwencję. Do Moskwy została wezwana delegacja czechosłowacka z prezydentem L. Svobodą na czele. W wyniku rozmów uwolniono porwanych wcześniej przywódców Praskiej Wiosny, a także uznano obrady XIV zjazdu partii za nieważne. Nacisk militarny oraz presja polityczna doprowadziła do tego, że przywódcy Praskiej Wiosny przyznali się do błędów i w ten sposób zakończył się proces przemian w Czechosłowacji<sup>85</sup>.

Niemal wszyscy przywódcy państwowi i partyjni stracili stanowiska, jedynie Ludvik Svoboda zachował funkcję prezydenta do 1975 roku. Na czele partii komunistycznej stanął G. Husák. W październiku 1968 roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło Konstytucję, która wprowadzała federacyjny ustrój państwa i zmieniała jego nazwę na Czeską i Słowacką Federacyjną Republikę Socjalistyczną. Odtąd parlament składał się z dwóch izb: Ludu i Narodu. Pierwszą w liczbie 200 posłów wybierano na 5 lat na terenie całego państwa, a drugą w liczbie 150 posłów w podziale proporcjonalnym po 75 deputowanych na zie-

<sup>84</sup> L. PAJÓREK: *Polska a „praska wiosna”. Udział wojska polskiego w interwencji zbrojnej w Czechosłowacji w 1968 roku*. Egros – Wojskowy Instytut Historyczny Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1998, s. 40.

<sup>85</sup> Szerzej na temat Praskiej Wiosny: A. BENČIK: *Requiem dla Praskiej Wiosny*. Przeł. R. MAJEWSKI. Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2002; L. KWAPIS: *Praska Wiosna*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003; *Wokół Praskiej Wiosny. Polska i Czechosłowacja w 1968 roku*. Red. Ł. KAMIŃSKI. Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2004.

miach czeskich i słowackich. Konstytucja wprowadzała nieznaną w państwach socjalistycznych Sąd Konstytucyjny. Pozostałe organy pozostały bez zmian<sup>86</sup>.

Po 1968 roku Czechosłowacja powróciła na łono państw Europy Wschodniej nieodstających od radzieckiego wzorca socjalizmu. Po reformach niewiele pozostało. W celu pozyskania opinii publicznej nowe władze postanowiły zaproponować obywatelom większe korzyści materialne przy jednoczesnym odwróceniu ich uwagi od spraw o znaczeniu publicznym. Okres po Praskiej Wiosnie przyjął nazwę normalizacji i polegał na stosowaniu technik paternalizmu państwowego, a gwarancją istnienia ustroju socjalistycznego dawała obecność wojsk radzieckich.

### Węgry

Powojenny okres w dziejach Węgier aż do upadku ustroju socjalistycznego można podzielić na cztery główne fazy:

- 1) walka komunistów o przejęcie władzy w państwie, eliminacja opozycji demokratycznej (lata 1945–1947/1948);
- 2) rakosizm, konsolidacja ustroju socjalistycznego w jego totalitarnej formie (lata 1947/1948–1953);
- 3) odwilż zakończona rewolucją narodową (lata 1953–1956);
- 4) kadaryzm (lata 1956–1990), w którym wyróżniamy:
  - a) odchodzenie od rakosizmu i porządkowanie sceny politycznej po rewolucji narodowej (lata 1956–1962);
  - b) wprowadzenie i wycofywanie się z reform gospodarczych NEM (lata 60. i 70. XX wieku);
  - c) kolejna fala reform gospodarczych, początki kryzysu w państwie (1978 rok – połowa lat 80. XX wieku);
  - d) dezintegracja gospodarcza, polityczna i społeczna państwa wraz z erozją ustroju socjalistycznego (druga połowa lat 80. XX wieku)<sup>87</sup>.

Po zakończeniu działań wojennych i uzgodnieniach aliantów węgierscy komuniści otrzymali zielone światło w drodze do przejęcia władzy w państwie. Musieli jednak wykonać wiele kroków, aby zagwarantować sobie dominację na scenie politycznej w rodzącej się rzeczywistości. Jedyne w ciągu pierwszych dwóch powojennych lat możemy mówić o ponownej próbie demokratyzacji kraju, która w związku z układem jałtańskim i tak była z góry skazana na porażkę. Ówczesne elity polityczne, nieświadome tej sytuacji, podjęły działania na rzecz implementacji rozwiązań demokratycznych. Z drugiej strony wspierana przez ZSRR partia komunistyczna zmierzała do zdobycia niepodzielnej władzy, chociaż jej wewnętrzna struktura po II wojnie światowej była bardzo słaba.

<sup>86</sup> T. SZYMCZAK: *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 428–450.

<sup>87</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánoša Kádára do Viktora Orbána*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego–Remar, Katowice 2011, s. 16.

KMP powstał jeszcze w 1918 roku, ale zarówno w okresie międzywojennym, jak i wojennym był zdelegalizowany. Wielu węgierskich komunistów znajdowało się w więzieniu albo wyemigrowało do Związku Radzieckiego. Niewielka ich część działała w podziemiu (m.in. János Kádár, László Rajk). Po rozwiązaniu Kominternu KMP uległ rozwiązaniu, a J. Kádár na jego gruzach założył Partię Pokoju (węg. Békepárt). W październiku 1944 roku partia przyjęła podobną do pierwotnej nazwę Węgierskiej Partii Komunistycznej (węg. Magyar Kommunista Párt, MKP). Gdy 2 grudnia 1944 roku w Szegedzie utworzono Węgierski Niezależny Front Narodowy (węg. Magyar Nemzeti Függetlenségi Front, MNFF). MKP był jednym z jego politycznych uczestników. Poza tą partią w gronie założycieli MNFF znalazły się: Niezależna Partia Drobnych Posiadaczy, Robotników Rolnych i Obywateli (węg. Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt, FKgP), MSzDP, Narodowa Partia Chłopska (węg. Nemzeti Parasztpárt, NPP), Obywatelska Partia Demokratyczna (węg. Polgári Demokrata Párt, PDP).

W grudniu 1944 roku powołano do życia Tymczasowe Zgromadzenie Narodowe (węg. Ideiglenes Nemzetgyűlés), które pełniło funkcję parlamentu. W jego składzie znalazło się 230 deputowanych pochodzących z wyborów, które odbyły się w 45 miejscowościach. Gdy Węgry zostały całkowicie wyzwolone, doprowadzono do dwóch uzupełniających wyborów, zwiększając skład tymczasowego parlamentu do 498 deputowanych<sup>88</sup>.

**Tabela 9.** Wyniki wyborów do Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego na Węgrzech (grudzień 1944 – czerwiec 1945 roku)

Nazwa partii	Liczba mandatów	Mandaty (%)	Nazwa partii	Liczba mandatów	Mandaty (%)
MKP	166	33,3	PDP	21	4,2
MSzDP	125	25,1	Niezależni	20	4,1
FKgP	124	24,9	Łącznie	498	100,0
NPP	42	8,4			

Opracowanie własne na podstawie: F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary*. In: *Elections in Europe. A Data Notebook*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 900, 914.

Tymczasowy parlament wybrał swój rząd (węg. Ideiglenes Nemzeti Kormány) z generałem Bélą Miklósem de Dálnok na czele, w którym komunistom przypadły trzy teki ministerialne, FKgP – dwie, MSzDP – dwie, PDP – jedna oraz trzy niezależnym politykom. Podstawowym zadaniem nowego gabinetu było zakończenie działań wojennych, podpisanie zawieszenia broni z aliantami oraz unormowanie sytuacji wewnętrznej w państwie pod względem prawnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.

<sup>88</sup> H. DONATH: *Przemiany ustrojowo-prawne na Węgrzech 1939–1949*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 79–83.

20 stycznia 1945 roku Węgry podpisały porozumienie dotyczące zawieszenia broni i uznały, że były agresorem w II wojnie światowej. Jednocześnie zobowiązywano się do rozpoczęcia działań wojennych przeciwko Niemcom. W kraju powołano Sojuszniczą Komisję Kontroli z marszałkiem Klimentem Woroszyłowem, której celem miało być przywracanie normalnej rzeczywistości powojennej. Należy podkreślić, że plan wydarzeń po zakończeniu wojny został przygotowany w Moskwie jeszcze w 1944 roku<sup>89</sup>. Tymczasowe Zgromadzenie Narodowe wypełniało wcześniej ustalone cele, do których należała reforma rolna, oczyszczenie aparatu państwowego z faszystowskich urzędników, a także ukaranie przestępców wojennych<sup>90</sup>.

Na początku 1945 roku lider komunistów Mátyás Rákosi przybył z Moskwy i przejął rządy w MKP. Miał on poparcie Józefa Stalina, dlatego komunistyczni działacze w kraju bez sprzeciwu oddali mu władzę w partii. Wewnętrzna dyscyplina wśród komunistów pomogła im w propagandzie hasel narodowyzwoleńczych w węgierskim społeczeństwie. Walcząc ze zbrodniami wojennymi, odwoływano się do genezy tych wydarzeń w polityce międzywojennej. W 1945 roku stworzono Wydział Polityczny Budapeszteńskiej Komendy Policji (węg. Budapesti Főkapitányság Politikai Rendészeti Osztálya, BFPRO), który rok później przemianowano na Wydział Bezpieczeństwa Państwa Węgierskiej Policji Państwowej (węg. Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya, ÁVO). Zadaniem tej instytucji było śledzenie zwolenników faszystowskich Węgier i skorumpowanych dygnitarzy poprzedniego reżimu, ale gdy na jej czele stanął komunista Péter Gábor, rozpoczęły się akcje wymierzone w faktycznych oraz wyimaginowanych wrogów ustroju socjalistycznego.

Węgierscy komuniści byli pewni poszerzającego się poparcia, dlatego przeforsowali termin pierwszych powszechnych wyborów parlamentarnych na jesień 1945 roku. Były to drugie, po tych z 1920 roku, całkowicie wolne wybory w ówczesnej historii Węgier. Dnia 4 listopada 1945 roku 92,6% Węgrów oddało swój głos w wyborach do Zgromadzenia Krajowego<sup>91</sup>.

Wybory wykazały brak powszechnego poparcia dla komunistów, co było dla nich złą oznaką. Nie tylko uniemożliwiło im to stworzenie samodzielnych rządów, na które liczyli, ale nawet nie mieli prawa żądać stanowiska premiera. Weszli w skład koalicyjnego gabinetu i zaczęli stosować politykę, którą w 1952 roku M. Rákosi nazwał taktyką salami. Polegała ona na powolnych i stopniowych krokach rozszerzających zakres komunistycznej kontroli nad różnymi sferami życia. Pod pozorem zachowania wielopartyjnej demokracji komuniści

<sup>89</sup> M. MEVIUS: *Agents of Moscow. The Hungarian Communist Party and the Origins of Socialist Patriotism 1941–1953*. Clarendon, Oxford–New York s. 78–110.

<sup>90</sup> H. DONATH: *Przemiany ustrojowo-prawne...*, s. 84–94; T. SZYMCZAK: *Ustrój europejskich państw...*, s. 242.

<sup>91</sup> F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary*. In: *Elections in Europe. A Data Notebook*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 900, 914.

mieli opanować siły zbrojne, gospodarkę, administrację i ostatecznie wyeliminować opozycję<sup>92</sup>.

**Tabela 10.** Wyniki wyborów do Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego Węgier z 4 listopada 1945 roku

Nazwa partii	Liczba głosów	Wszystkie głosy (%)	Liczba mandatów	Mandaty (%)
FKgP	2 697 137	56,5	245	59,9
MKP	801 986	16,8	70	17,1
MSzDP	823 250	17,3	69	16,9
NPP	324 772	6,8	23	5,6
PDP	76 393	1,6	2	0,5
Inne i głosy nieważne	50 007	1,0	–	–
Łącznie	4 773 545	100,0	409	100,0

Opracowanie własne na podstawie: F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary*. In: *Elections in Europe. A Data Notebook*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010.

Na Węgrzech jednak nadal wierzono, że możliwa jest demokracja. Zoltán Tildy z FKgP stanął na czele rządu, w którym poza ministrami z jego partii znaleźli się także ministrowie z MKP, MSzDP, NPP i PDP. Rozpoczęto reformę rolną, którą kierował komunistyczny minister Imre Nagy. Miała ona przysporzyć zwolenników MKP. 31 stycznia 1946 roku Zgromadzenie Krajowe uchwaliło Ustawę I o ustroju państwa. Suwerenem władzy stawał się lud. W jego imieniu władzę sprawowało legislacyjne Zgromadzenie Krajowe, egzekutywny rząd oraz głowa państwa w postaci prezydenta, a także system sędziowski. Węgry zostały ogłoszone republiką, zerwano definitywnie z monarchiczną formą rządu. Na urząd prezydenta Zgromadzenie Krajowe wybrało Zoltána Tildyego, co wymusiło zmianę na stanowisku premiera, którym został Ferenc Nagy z FKgP. Funkcję wicepremiera objął M. Rákosi.

Komuniści znajdowali się w trudnym położeniu. W zaistniałych warunkach nie mogli liczyć na wsparcie rzeszy Węgrów, dlatego coraz chętniej korzystali z pomocy radzieckich agentów i innej płynącej z ZSRR. W marcu 1946 roku wraz z socjaldemokratami (MSzDP) i narodowymi agrarystami (NPP) stworzyli Blok Lewicowy (węg. Baloldali Blokk). Celem tej organizacji było propagowanie haseł modernizacji oraz oczyszczania państwa z elementów faszystowskich, ale faktycznie walczone z dominacją FKgP. W administracji minister spraw wewnętrznych L. Rajk kontrolował proces pozbywania się elementów najbardziej niebezpiecznych dla przyszłego socjalistycznego ustroju.

<sup>92</sup> M. KRAMER: *Soviet Policy and the Consolidation of Communist Block in Eastern Europe. 1944–1953*. W: *Stalinism Revisited. The Establishment of Communist Regimes in East Central Europe*. Ed. V. TISMANEAU. Central European University Press, Budapest–New York 2009, s. 79.

Dzięki koalicji Bloku Lewicowego komunistom udało się stopniowo przeniknąć do struktur przemysłu, gospodarki, propagandy ogólnopaństwowej i tam prowadzić walkę z ugrupowaniami demokratycznymi. Rozpoczęto agitację przeciwko urzędującemu premierowi i prezydentowi. W latach 1945–1949 przed węgierskimi sądami stanęło ok. 1/3 obywateli Węgier<sup>93</sup>. Wielu znamienitych polityków zostało oskarżonych o działanie na niekorzyść państwa, a następnie odsuniętych ich z życia politycznego, w tym m.in. prezydent Z. Tildy czy premier F. Nagy. Wykorzystując większą popularność socjaldemokratów, komunistom udało się nakłonić ich do współpracy, a potem wchłonąć. Nastąpiło to 12 czerwca 1948 roku, gdy na IV zjeździe MKP i XXXVII kongresie MSzDP doszło do zjednoczenia i powstania Węgierskiej Partii Pracujących (węg. Magyar Dolgozók Pártja, MDP).

Ostatnie wolne wybory parlamentarne na Węgrzech przed 1990 rokiem miały miejsce w 31 sierpnia 1947 roku. Wydawało się, że następuje rozwój demokracji parlamentarnej. Na scenie politycznej pojawiło się wiele nowych ugrupowań, a kilka z nich podjęło wyrównaną rywalizację z tymi, które od 1945 roku funkcjonowały w węgierskim systemie partyjnym. Ostateczne wyniki wyborów przedstawiały się następująco.

**Tabela 11.** Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 1947 roku

Nazwa partii	Liczba głosów	Wszystkie głosy (%)	Liczba mandatów	Mandaty (%)
MKP	1 111 001	22,1	100	24,4
KDNP	824 259	16,4	60	14,7
FKgP	766 000	15,2	68	16,6
MSzDP	742 171	14,8	67	16,3
MFP	670 751	13,4	49	11,9
NPP	413 409	8,2	36	8,7
FMDP	262 109	5,2	18	4,3
MRP	85 535	1,7	6	1,4
KNT	69 363	1,4	4	1,0
PDP	49 740	1,0	3	0,7
Inne i głosy nieważne	31 950	0,6	–	–
Łącznie	5 026 288	100,0	411	100,0

Opracowanie własne na podstawie: F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary*. In: *Elections in Europe. A Data Notebook*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010.

Pomimo zwycięstwa komuniści nie otrzymali poparcia większości głosów. Dotychczasowy lider, czyli FKgP, został wyprzedzony przez nową Chrześcijańsko-Demokratyczną Partię Ludową (węg. Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP).

<sup>93</sup> A. Czyż, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji...*, s. 21.

Na kolejnym miejscu znaleźli się socjaldemokraci, a zaraz za nimi nowe ugrupowanie w postaci Niezależnej Partii Węgier (węg. Magyar Függetlenségű Párt, MFP), a następnie NPP. Siódmą pozycję zajęła Niezależna Węgierska Partia Demokratyczna (węg. Független Magyar Demokrata Párt, FMDP), ósmą Chrześcijańska Liga Kobiet (węg. Keresztény Női Tábor, KNT). Dwa ostatnie miejsca premiowane mandatami w Zgromadzeniu Krajowym przypadły Węgierskiej Partii Radykalnej (węg. Magyar Radikális Párt, MRP) i PDP.

W dniu 31 maja 1947 roku Lajos Dinnyés z FKgP został zaprzysiężony na stanowisko ostatniego niekomunistycznego premiera Węgier przed 1990 rokiem. W jego koalicyjnym gabinecie znaleźli się ministrowie reprezentujący następujące partie: FKgP, MSzDP, NPP i MKP. W nowym rządzie z ramienia partii komunistycznej wicepremierem ponownie został M. Rákosi, ministrem spraw wewnętrznych L. Rajk, ministrem łączności Ernő Gerő, spraw zagranicznych Erik Molnár i opieki społecznej Károly Olt.

Po wyborach w 1947 roku rozpoczęła się agonía demokracji, w którą wierzono po II wojnie światowej. Narada partii komunistycznych w Szklarskiej Porębie we wrześniu 1947 roku przyspieszyła proces przejmowania władzy przez komunistów we wszystkich państwach Europy Wschodniej. Na Węgrzech w 1947 roku w sferze gospodarczej wprowadzono radzieckie mechanizmy, takie jak planowanie, nacjonalizacja systemu bankowego i dużych przedsiębiorstw. W 1948 roku dokonano połączenia partii socjaldemokratycznej z komunistyczną. W sierpniu 1948 roku Zoltana Tildyego pozbawiono stanowiska prezydenta, a na jego miejsce wybrano lojalnego członka nowej komunistycznej partii MDP Árpáda Szakasitsa. W grudniu 1948 roku L. Dinnyés został zastąpiony na stanowisku premiera przez partyjnego kolegę Istvána Dobiego, który był bliskim współpracownikiem M. Rákosiego i MKP. W lutym 1949 roku zmuszono wszystkie partie polityczne do połączenia się w ramach Ludowego Frontu Niepodległości (węg. Magyar Függetlenségű Népfron, MFN). W maju 1949 roku przeprowadzono sfałszowane wybory parlamentarne, w których MFN zdobył 95,6% głosów, a komunistyczny MDP 71%. W sierpniu 1949 roku parlament przyjął komunistyczną konstytucję, która stanowiła punkt odniesienia rozmów elity władzy niedemokratycznej i opozycji pod koniec lat 80. XX wieku. W 1989 roku większość z jej zapisów zostało usuniętych i zastąpionych demokratycznymi.

Naczelną zasadą ustrojową, którą wprowadzała konstytucja, była jedność władzy. Wszystkie organy wewnętrzne podporządkowano parlamentowi, który stanowił przedłużenie woli ludu. Zgromadzenie Krajowe do 1975 roku było wybierane na czteroletnią, a potem pięcioletnią kadencję. Liczba deputowanych wynosiła 387 osób. Władzę wykonawczą powierzono kolegialnemu Prezydium Węgierskiej Republiki Ludowej, które składało się z 20 członków z przewodniczącym na czele. Egzekutywa spoczywała także w rękach rządu, który był powoływany i odwoływany na wniosek Prezydium. Cały gabinet był odpowiedzialny przed Zgromadzeniem Krajowym. Wymiar sprawiedliwości składał się

z systemu sądów obwodowych i okręgowych, którym przewodził Sąd Najwyższy. Jego prezesa wybierało Zgromadzenie Krajowe Sędziów<sup>94</sup>.

W ten oto sposób kończył się kilkuletni okres symultanicznego procesu demokracji z jednej strony i zdobywania władzy przez komunistów. Po uchwaleniu konstytucji każda z ważniejszych sfer życia publicznego znalazła się pod kontrolą MKP.

Od 1949 roku węgierski ustrój polityczny przybrał jedną z najbardziej totalitarnych form w całym bloku państw socjalistycznych. Kreatorem i egzekutorem nowego porządku był M. Rákosi. Piastował on funkcję sekretarza generalnego MDP, a w latach 1952–1953 także premiera Węgier. Na wzór Związku Radzieckiego w partii komunistycznej i poza nią prowadzono czystki ideologiczne. Do stycznia 1950 roku z MDP usunięto 300 tysięcy członków, a do 1953 roku z 850 tysięcy członków połowa znajdowała się w więzieniach. W 1948 roku ÁVO zostało zastąpione Urzędem Bezpieczeństwa Państwa (węg. Államvédelmi Hatóság, ÁVH), które brutalnie rozprawiało się z wrogami ustroju. Około 13 tysięcy osób zmuszono do opuszczenia Budapesztu, prawie 2 500 osób zostało zabitych w wyniku wykonania wyroków sądowych. Prześladowaniami objęto także Kościół, który w 1948 roku nałożył na reżim M. Rákosiego ekskomunikę. Wielu księży, zakonników, rabinów i pastorów zostało uwięzionych. Jak pisał w tym okresie do sekretarza generalnego MDP urzędnik Wydziału Propagandy i Agitacji MDP Zoltán Bíró: „w kraju nadal pozostało około 500 tys. wrogich elementów”<sup>95</sup>. Na wsiach prowadzono przymusową kolektywizację. W gospodarce dominowała industrializacja, w sferze propagandy umacniano kult jednostki – M. Rákosiego.

Trzyletni okres odwilży, który rozpoczął się po śmierci radzieckiego dyktatora J. Stalina w marcu 1953 roku, na Węgrzech zakończył się wybuchem wielkiej rewolucji narodowej w 1956 roku. 13 czerwca 1953 roku delegacja MDP spotkała się na Kremlu z przedstawicielami Biura Politycznego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego. Ławrientij Beria oskarżył M. Rákosiego o nadużywanie władzy, kumulowanie stanowisk w swoich rękach oraz zaniedbania gospodarcze, a następnie poinformował o konieczności podzielenia się władzą z Imre Nagym<sup>96</sup>, którego po powrocie do kraju mianowano premierem. 14 lipca

<sup>94</sup> Szerzej w: *Konstytucje państw socjalistycznych. Węgry*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1967, s. 276–290; M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 206–213; H. DONATH: *Przemiany ustrojowo-prawne...*, s. 139–149; S. KUBAS: *Historia parlamentaryzmu...*, s. 97–101; S. KUBAS: *Ustrojowo-prawny i praktyczny wymiar funkcjonowania państwa i rządu w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech w XX wieku (1918–1989)*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 92–107; T. SZYMCAK: *Ustrój europejskich państw...*, s. 246–264.

<sup>95</sup> Cyt. za: L. BORHI: *Hungary in the Cold War. 1945–1956*. Central European University Press, Budapest 2004, s. 17.

<sup>96</sup> T. MERAY: *Thirteen Days*. Praeger, London 1959, s. 3–7.



1953 roku I. Nagy wygłosił przemówienie w parlamencie i zapowiedział nowy kurs w polityce, zapowiadając zwolnienie więźniów politycznych, zamknięcie obozów dla internowanych, likwidację systemu norm produkcyjnych, zmniejszenie obowiązkowych dostaw rolnych<sup>97</sup>. Próby wyjścia z totalitarnego okresu socjalizmu podejmowane przez I. Nagya były torpedowane przez M. Rákosiego. W związku z brakiem przychylności szerokich elit politycznych węgierska odwilż nie osiągnęła aż takich rozmiarów, na jakie liczył Kreml. Wiosną 1955 roku I. Nagy został pozbawiony urzędu premiera, a w listopadzie odebrano mu legitymację członkowską MDP.

Mimo sukcesu M. Rákosiemu nie udało się powrócić do dawnych metod rządzenia, gdyż kontrola Kremla nie pozwoliła na rozwój kultu jednostki czy prowadzenie czystek w partii i społeczeństwie. Co więcej, z więzienia wyszli prymas József Mindszenty<sup>98</sup> i wdowa po komunistycznym ministrze L. Rajku, Júlia. Gazety zaczęły publikować artykuły częściowo podważające funkcjonujące metody sprawowania władzy. Największe zmiany zaszły po tym, jak na XX zjeździe KPZR Nikita Chruszczow wygłosił tajny referat ujawniający krwawe rządy J. Stalina. Zgodzono się na rehabilitację L. Rajka, który został zabity po tym, jak fałszywie oskarżono go o zdradę państwa. W Klubie im. S. Petőfiego zaczęli spotykać się nieprawomyślni socjaliści młodszego pokolenia, którzy domagali się głębszych zmian w państwie. W lipcu 1956 roku M. Rákosi został usunięty z funkcji państwowych, po czym wyemigrował do ZSRR<sup>99</sup>.

23 października 1956 roku rozpoczęła się rewolucja narodowa skierowana przeciwko władzy komunistycznej. O godzinie 15.00 w Budzie pod pomnikiem Józefa Bema zgromadzili się studenci, dziennikarze oraz inni obywatele węgierscy, którzy solidaryzując się z przemianami w Polsce, domagali się podobnych w swoim kraju. Następnie przemarszerowano na plac Bohaterów i pod budynek parlamentu w Peszcie. Kilkudziesięciotysięczny tłum domagał się przywrócenia Imre Nagya na stanowiska państwowe. Tymczasem następcą M. Rákosiego Ernő Gerő poprosił Związek Radziecki o interwencję. Z Moskwy przybyli wysłannicy: Anastas Mikojan i Michał Susłow, którzy prowadzili rozmowy z węgierską elitą polityczną w celu uspokojenia napięcia w kraju drogą pokojową. 24 października Imre Nagy ponownie objął fotel premiera, a 25 października E. Gerő został zastąpiony przez Jánosa Kádára. Te zmiany nie uspokoiły manifestantów, których liczba stale wzrastała. Rozpoczęły się walki uliczne pomiędzy wojskiem a demonstrantami. 26 października Imre Nagy zażądał od Armii Czerwonej, by ta opuściła terytorium Węgier<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> V. SEBESTYEN: *Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956*. Przeł. M. ANTOSIEWICZ. Magnum, Warszawa 2006, s. 70–71.

<sup>98</sup> Interesującą pozycję poświęconą J. Mindszentiemu napisała K. KACZMAREK: *Prawda i kłamstwo: prymas Węgier József Mindszenty*. Fronda, Poznań 2002.

<sup>99</sup> Ibidem, s. 97–100.

<sup>100</sup> Ibidem, s. 187–189.

Po dekadzie niewoli Węgrzy chcieli uniezależnić się od radzieckiego dyktatu, czego oznaką był m.in. powrót do dawnych symboli państwowych<sup>101</sup>. Prasa zaczęła drukować artykuły, które nie podlegały cenzurze, i otwarcie opisywały sytuację na Węgrzech i popierały proces przemian; partie polityczne ponownie zaczęły działać po kilku latach delegalizacji, premier ogłosił wyjście Węgier z Układu Warszawskiego i neutralność kraju, a prymas J. Mindszenty został uwolniony z aresztu domowego. W trakcie rewolucji kilkakrotnie dochodziło do reorganizacji rządu. W składzie gabinetu I. Nagya pojawili się ministrowie reprezentujący partie polityczne, jak socjaldemokratyczny MSzDP, agrarny FKgP czy ludowy NPP. 30 października uzgodniono ze stroną radziecką, że Armia Czerwona opuści Węgry, ale 4 listopada, po tym, jak sytuacja się uspokoiła, doszło do niespodziewanej radzieckiej interwencji wojskowej. Oznaczało to koniec rewolucji. W tym dniu oficjalnie stanowisko premiera objął J. Kádár, który przybył do Szolnok z ZSRR. To, co wydarzyło się później, można nazwać brutalnym stłamszeniem dążeń Węgrów. Spacyfikowano manifestacje i demonstracje, zaczęła się fala masowych aresztowań, rozwiązano wszystkie organizacje, które powstały na fali wydarzeń rewolucyjnych. Według Jerzego Kochanowskiego w wyniku działań rewolucyjnych zginęło około 3 tys. Węgrów, 18 tys. zostało rannych, a 215 tys. wyemigrowało<sup>102</sup>.

Po objęciu władzy przez J. Kádára na Węgrzech nie wrócono już nigdy do stalinowskich metod rządzenia państwem i społeczeństwem, co nie znaczy, że polityk ten nie stosował radykalnych sposobów radzenia sobie z przeciwnościami. Takie podejście można było zauważyć szczególnie w pierwszym okresie wykonywania przez niego obowiązków faktycznej głowy państwa (1957–1962). W tym czasie uporządkował sprawy partyjne i państwowe. Pozbył się z partii nie tyle reformatorów współpracujących wcześniej z I. Nagyem, ale radykałów popierających M. Rákosię. János Kádár obawiał się powrotu dawnego szefa partii komunistycznej i reperkusji tego wydarzenia. Partia komunistyczna przyjęła nową nazwę: Węgierskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (węg. Magyar Szocialista Munkáspárt, MSzMP). Pod koniec 1956 roku MSzMP liczył zaledwie 96 tys. członków, co stanowiło 1/10 stanu sprzed wybuchu rewolucji<sup>103</sup>, ale w 1962 roku członków partii było już ok. 1,5 mln. Odtworzono satelickie stowarzyszenia popierające MSzMP, jak Komunistyczną Ligę Młodych czy Stowarzyszenie Kobiet. Liga Młodych miała 850 tys. członków i około 30 tys. filii w całym kraju<sup>104</sup>.

Na przełomie lat 50. i 60. XX wieku pozycja J. Kádára była jednak nadal niepewna<sup>105</sup>. W celu rehabilitacji ofiar rakosizmu powołano do życia Komitet

<sup>101</sup> C. GATI: *From Liberation to Revolution (1945–1956)*. In: *History of Hungary...*, s. 380.

<sup>102</sup> J. KOCHANOWSKI: *Węgry...*, s. 143–144.

<sup>103</sup> Ibidem, s. 168.

<sup>104</sup> R. F. STAAR: *Communist regimes in Eastern Europe*. Hoover Press, Stanford 1984, s. 135–142.

<sup>105</sup> R. TÓKÉS: *Hungary's Negotiated Revolution: Economic Reform, Social Change and Political Succession. 1957–1990*. Cambridge University Press, Cambridge–New York 1998, s. 40 i n.

Badania Zbrodni, który poprzez ujawnienie liczby osób dotkniętych represjami totalitaryzmu dokonywał rozrachunku z przedrewolucyjnym okresem<sup>106</sup>. Jednocześnie osądzono przywódców rewolucji, w tym Imre Nagya, którego skazano na śmierć. Unormowano stosunki ze Związkiem Radzieckim przez podpisanie umowy o stacjonowaniu Armii Czerwonej na terytorium Węgier, a następnie układów o wzajemnej pomocy i relacjach ekonomicznych.

Istotną sprawą było odzyskanie zaufania społecznego. W tej materii J. Kádár postanowił poprawić wydolność gospodarczą oraz komfort życia obywateli kosztem zmniejszenia ich zainteresowania sprawami życia politycznego. Mimo że pierwotny plan rozwiązania kwestii społeczno-politycznych w państwie socjalistycznym poprzez poprawę jakości życia i oddalenie ludności od sfery politycznej był autorstwa Nikity Chruszczowa, to, jak pisze András Mink, osobisty wkład J. Kádára w rozwój tej specyficznej koncepcji na przykładzie Węgier po 1956 roku jest niepodważalny<sup>107</sup>. Polityka społeczna i gospodarcza na Węgrzech po 1956 roku została nazwana przez N. Chruszczowa gulaszowym komunizmem. Po rewolucji założono, że podstawą rozwoju węgierskiej gospodarki będą rodzime źródła i surowce, wzmocniono także rolę inicjatyw i indywidualnych działań, dokonano liberalizacji finansowania przedsiębiorstw, zredukowano koszty produkcji oraz wprowadzono działania na rzecz wzrostu wydajności pracy<sup>108</sup>. W rolnictwie powrócono do przymusowej kolektywizacji, co wywołało migrację ludności z terenów wiejskich do miast.

W latach 60. i 70. XX wieku J. Kádár uzyskał szersze pole działania, co wykorzystał do promocji rozwoju specyficznej wersji systemu gospodarczego. Głównym architektem planu reform ekonomicznych był Rezső Nyers, który przygotował Nowy Ekonomiczny Mechanizm (węg. Új gazdasági mechanizmus, ÚGM). Wszedł on w życie 1 stycznia 1968 roku i mimo implementacji pewnych zasad wolnorynkowych nie podważał idei gospodarki socjalistycznej. Zmianami, które wprowadzał ÚGM, były: decentralizacja zarządzania w gospodarce, likwidacja obowiązkowego systemu planowania, zwiększenie liczby licencji na prywatną działalność gospodarczą, wprowadzenie indywidualnej odpowiedzialności za pracę, autonomia wielkich przedsiębiorstw przemysłowych, ograniczenie roli państwa do częściowej kontroli, konkurencja małych i średnich przedsiębiorstw<sup>109</sup>. W związku z krytyką efektów reform ÚGM, które oddalały węgierską gospodarkę od modelu socjalistycznego, w 1972 roku J. Kádár zatrzymał proces przemian. Zmusiły go do tego negatywne opinie wyrażane przez radykalną grupę działaczy komunistycznych, a także opinia Leonida Breżniewa. W 1968 roku

<sup>106</sup> Ibidem.

<sup>107</sup> A. MINK: *The Kádár of History*. „Budapest Review of Book. English Edition” 2001, no. 1–4, s. 37–47.

<sup>108</sup> I. ROMSICS: *Economic reform in the Kádár Era*. „The Hungarian Quarterly” 2007, no. 187, s. 70–72.

<sup>109</sup> Ibidem.

mimo niechęci J. Kádár wziął udział w inwazji wojsk Układu Warszawskiego na Czechosłowację.

Pomimo prób odsunięcia społeczeństwa od udziału w życiu politycznym, a także powstrzymania rewizjonizmu reformatorskiego wśród działaczy partyjnych, rzadko, ale zdarzało się, że dochodziło do krytyki działań J. Kádára. Wśród komunistycznych reformatorów dominowały dwie szkoły. Pierwsza filozoficzna z György Lukácsem na czele, a druga socjologiczna z Andrássem Hegedüsem. W 1974 roku Iván Szélényi i György Konrád wydali książkę *Droga inteligencji do władzy klasowej*, w której proponowali uelastycznienie działań władczych i wprowadzenie ideologii socjaldemokratycznej. Pod koniec lat 70. XX wieku pierwsze grupy opozycjonistów dały o sobie znać podczas akcji zbierania podpisów poparcia dla czechosłowackiej Karty 77<sup>110</sup>. 4 kwietnia 1972 roku Zgromadzenie Krajowe uchwaliło nowelizację konstytucji, w której stwierdzono m.in., że Węgierska Republika Ludowa jest państwem socjalistycznym.

### 4.3. Erozja reżimu niedemokratycznego

Wydarzenia z etapu erozji reżimu niedemokratycznego zarówno w Europie Wschodniej, jak i w innych częściach świata, zostały poddane wielu analizom w literaturze podmiotu. Większość autorów uważa, że charakter niedemokratycznego reżimu politycznego odgrywa istotną rolę w procesie demokratyzacji (G. O'Donnell, P.C. Schmitter, A. Przeworski, J.J. Linz, H. Kitschelt), a jego cechy wyznaczają nie tylko treść przyszłego wzoru instytucjonalnego, ale i szerszy kontekst demokratyzacji. Wśród badaczy, którzy w mniejszym stopniu dostrzegają bezpośrednią korelację pomiędzy typem reżimu niedemokratycznego a rodzinami demokracji, znajduje się m.in. Samuel P. Huntington<sup>111</sup>.

Jeżeli chodzi o próby określenia reżimu niedemokratycznego występującego w państwach Europy Wschodniej, to możemy wskazać na dwa podejścia. Pierwsze z nich nie rozróżnia podziałów w ramach reżimu przeddemokratycznego, drugie ukazuje wewnętrzne podziały skutkujące pojawieniem się różnych typów omawianego reżimu. W pierwszym nurcie pojawia się koncepcja J.J. Linza, która co prawda wśród niedemokratycznych reżimów wskazuje na dwa wymykające się klasycznemu podziałowi na totalitaryzmy i autorytaryzmy poprzez odwołanie się posttotalitaryzmów i reżimów sułtanistycznych, ale nie dokonu-

<sup>110</sup> S. KUBAS: *Ewolucja postaw opozycyjnych wobec ustroju socjalistycznego na przykładzie wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2011, nr 7.

<sup>111</sup> H. KITSCHOLT, Z. MANSFELDOVÁ, R. MARKOWSKI, G. TÓKA: *Postcommunist Party Systems, Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*. Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 28–30.

je dalszego ich wewnętrznego podziału<sup>112</sup>. Według J.J. Linza posttotalitaryzm przeszedł drogę uniezależniania się od typowego totalitaryzmu, przyjmując formę wczesnego, zamrożonego i ostatecznie dojrzałego posttotalitaryzmu. W tej ostatniej nadal dominowała hegemonistyczna partia komunistyczna, władzę sprawował jednak nie monokratycznie lider, lecz przywódca, który był uwikłany w różne układy biurokratyczne o charakterze oligarchicznym. Ta sytuacja wpłynęła na stagnację i niemożność rozwoju, a także naprawy reżimu, który pogrążał się w kryzysie. Rozszerzał się rozdźwięk pomiędzy zasadami reżimu a faktycznym sposobem sprawowania władzy. Powstała paralelna rzeczywistość społeczna, w której osadziła się opozycja<sup>113</sup>. W przypadku Samuela P. Huntingtona reżim niedemokratyczny w państwach Europy Wschodniej został zaliczony do typu dyktatury partii hegemonistycznej<sup>114</sup>.

Propozycję rozróżnienia totalitaryzmu ze względu na różnorodne cechy zaproponował Roman Bäcker<sup>115</sup>. Jeżeli chodzi o Czechosłowację i Węgry, to na podstawie jego typologii możemy wskazać, że pod względem kryterium osobowego reżimy tych państw były kierowane przez jednostkę, z tym, że w późniejszym okresie otoczona była ona wieloosobowym gremium doradczym. Kryterium organizacji aparatu władzy umożliwia wyróżnienie w omawianych państwach występowania partii politycznej wraz z łańcuchem różnych organizacji społecznych i zawodowych, które ją wspierały. Ze względu na gnozę polityczną omawiane reżimy miały charakter *quasi-ideologiczny*, a kryterium mobilizacji społecznej *quasi-legitymacyjnego* poparcia przejawiającego się w identyfikacji ludności z układem władzy<sup>116</sup>.

Przykładem nurtu wyróżniającego podziały w ramach niedemokratycznego reżimu jest koncepcja Herberta Kitschelta, który wskazuje na to, że w Europie Wschodniej mieliśmy do czynienia z trzema jego postaciami: biurokratyczno-autorytarnym, narodowo-akomodacyjnym i patrymonialnym. Według H. Kitschelta w okresie poprzedzającym tranzycję w Czechosłowacji występował reżim biurokratyczno-autorytarny, a na Węgrzech narodowo-akomodacyjny.

---

<sup>112</sup> Kwestia reżimów niedemokratycznych wyróżnionych przez J.J. Linza została szerzej omówiona w rozdziale 2.2.2.

<sup>113</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 42–51.

<sup>114</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 118–120.

<sup>115</sup> Kwestia reżimów niedemokratycznych wyróżnionych przez R. Bäckera została szerzej omówiona w rozdziale 2.2.2.

<sup>116</sup> R. BÄCKER: *Teoretyczne implikacje zmodyfikowanej definicji totalitaryzmu Juana Linza. Przyczynek do zarysu teorii totalitaryzmu*. W: *Ścieżki transformacji. Ujęcia teoretyczne i opisy empiryczne*. Red. K. BRZECHCZYN. Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 212–216.

### 4.3.1. Czechosłowacja

Czechosłowacki przypadek osadzony w modelu biurokratyczno-autorytarnym potwierdza korelację pomiędzy okresem niedemokratycznym a czasami wcześniejszymi. Wśród historycznych czynników sprzed reżimu totalitarnego mieliśmy do czynienia z występowaniem silnego ruchu robotniczego zorganizowanego w partię komunistyczną, przemysłowym charakterem państwa, a także demokratycznym systemem politycznym funkcjonującym w dłuższym czasie. Istnienie zorganizowanego i dużego ruchu robotniczego w okresie przedwojennym, emancypacja klasy robotniczej i mała tolerancja dla politycznych dewiacji w jej ramach pozytywnie wpłynęły na społeczne poparcie dla komunizmu po wojnie. Dlatego też później, w okresie komunizmu, jednolita ideologia marksistowsko-leninowska była w stanie silnie wpisać się w rzeczywistość społeczną i na tej podstawie łatwiej niż w innych typach reżimu niedemokratycznego dochodziło do powstania większej kontroli partii nad społeczeństwem<sup>117</sup>.

Zanim przejdziemy do pogłębionej analizy i studium pierwszego przypadku, czyli Czechosłowacji, należy wskazać, że okres lat 80. XX wieku w tym państwie Marek Bankowicz nazywa epoką poststalinowskiego stalinizmu i za Martinem Šimečką twierdzi, że była to era bezruchu i duchowej śmierci. Po tym, jak w czasie panowania Klementa Gottwalda mieliśmy do czynienia z twardym stalinizmem, a w okresie Antonina Novotnego z jego łagodną formą, ostatnia dekada rządów Gustáva Husáka była właściwie poststalinowskim stalinizmem<sup>118</sup>.

W połowie lat 80. XX wieku w KSČ występowały co najmniej cztery grupy polityków, które rywalizowały ze sobą o zdobycie dominacji. Pierwszą grupę, nazywaną aparatczykami, tworzyli m.in. Vasil Biľak i Alois Indra. Cechowało ich podejście neostalinowskie oraz wspieranie polityki normalizacji. Druga grupa skupiona była wokół Ladislava Adamca i określano ją mianem pragmatycznych aparatczyków. Z jednej strony członkom grupy bliskie były idee socjalizmu, ale uważali, że w warunkach postępującego kryzysu należy niektóre z nich poddać rewizji. Trzecia grupa, zwana technokratami, dowodzona była przez premiera Lubomíra Štrougala. Cechą wyróżniającą ostatniej grupy, zwanej reformatorami, było to, że wspierała program gorbaczowowskiej pieriestrojki i ograniczała się zaledwie do kilku drugoplanowych polityków. Główna oś konfliktu dzieląca wszystkie grupy przebiegała wzdłuż kwestii przyszłości państwa, to znaczy, czy należy podjąć głębokie reformy, czy pozostawić ortodoksyjne neostalinowskie zasady<sup>119</sup>. Ostatecznie zwyciężyła druga opcja.

<sup>117</sup> Ibidem, s. 19–28, 31–35, 49–51, 70–77, 105.

<sup>118</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 87, cyt. za: M. ŠIMEČKA: *Many Years with Gorbachev*. „The Salisbury Review”, October 1985, s. 53.

<sup>119</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja...*, s. 93–94.

Gdy Lubomír Štrougal wystąpił z propozycjami wprowadzenia kilku reform politycznych, sojusz aparatchyków i pragmatycznych aparatchyków wyraźnie się temu sprzeciwił. W 1987 roku premier zainicjował restrukturyzację gospodarki, która ze względu na opór ze strony elity władzy objęła wyłącznie kilka dużych przedsiębiorstw i została potraktowana w kategoriach eksperymentu. Przewodnią myślą liderów komunistycznych było markowanie zmian w państwie tak, aby władze Kremla sądziły, że w Czechosłowacji zachodzi proces reform, podczas gdy tego zjawiska nie było.

Po rozpoczęciu przemian w ZSRR pozycja Gustáva Husáka była zagrożona ze względu na jego twarde, dogmatyczne stanowisko. W 1987 roku widmo jego dymisji wisiało w powietrzu. Wśród osób, które chciały zająć jego miejsce, byli Lubomír Štrougal oraz Vasil Biľak. Jednakże o ile pierwszy był uważany za zbyt liberalnego, o tyle drugi – za zbyt konserwatywnego<sup>120</sup>. Ostatecznie w 1987 roku Ladislav Adamec wysunął na pierwszego sekretarza KSČ kandydaturę Miloša Jakeša, który w grudniu zastąpił Gustáva Husáka. Ze względu na konserwatywną postawę nowego szefa partii reformy, które firmował własnym nazwiskiem, obejmowały tylko wrywkowe sfery życia publicznego. Wynikało to z istnienia skomplikowanych układów partyjnych wiążących działania pierwszego sekretarza, a także z jego własnych, nieodległych od ortodoksyjnego komunizmu przekonań. Tymczasem w kraju szerzył się ferment polityczny, który obejmował coraz szersze kręgi społeczeństwa. Od końca 1987 roku dochodziło do organizowania wystąpień i manifestacji społecznego nieposłuszeństwa, które władza za każdym razem starała się siłowo zakończyć.

Partii wydawało się, że zmiany personalne powstrzymają chaos, ale strategia, jaką przyjęła, odbiegała od koncepcji koniecznej modernizacji. Wręcz przeciwnie – postawiono na utrzymanie twardej linii politycznej. W październiku 1988 roku L. Štrougała zmuszono do podania się do dymisji, a premierem Czechosłowacji został Ladislav Adamec. Przejęcie władzy przez M. Jakeša i L. Adamca wynikało z wcześniej opracowanego planu, który zakładał utrzymanie reżimu komunistycznego przy jednoczesnej implementacji niewielkich i fragmentarycznych zmian, które nie miały nic wspólnego z liberalizacją systemu<sup>121</sup>.

W pewnym momencie władze Czechosłowacji znalazły się w potrzasku, gdyż państwa sąsiednie przeprowadzały wielkie reformy, a sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza w kraju nad Wełtawą właściwie pozostawała niezmienna. Gdy w 1989 roku Polska i Węgry uznały udział w zbrojnej interwencji wojsk Układu Warszawskiego na Czechosłowację za niezgodny z prawem międzynarodowym, praski rząd określił te decyzje wtrącaniem się w wewnętrzne

<sup>120</sup> S. SAXONBERG: *The Fall. A Comparative Study of the End of Communism in Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland*. Harwood Academic Publishers, Amsterdam 2001, s. 195–202.

<sup>121</sup> V. ŠIMRAL: *Czechoslovakia and Rational Choice Theory: A General Model of Regime*. „Czech Journal of Political Science” 2009, no. 3, s. 244–246.

sprawy<sup>122</sup>. Latem 1989 roku obywatele NRD skorzystali z terytorium Czechosłowacji i tranzytem przedostawali się na Węgry, aby stamtąd zbiec do Austrii i Republiki Federalnej Niemiec. Zdziwieni obywatele Czechosłowacji obserwowali ten niezwykle przejaw dążenia do wolności. Poza tym zmiany polityczne w Polsce i na Węgrzech, do których dochodziło od początku 1989 roku, były szeroko komentowane przez społeczeństwo.

Sekretarz generalny KSČ Miloš Jakeš nie przejawiał chęci wprowadzenia zmian i odejścia od ortodoksyjnych rozwiązań. Jak podkreśla Steven Saxonberg, M. Jakeš cechował się nieracjonalnym podejściem przy ocenie sytuacji w Czechosłowacji pod koniec lat 80. Uważał, że partia komunistyczna nadal powinna wyznaczać kierunek rozwoju państwa i społeczeństwa, a ZSRR wspierać bezpieczeństwo socjalizmu w Europie Wschodniej. Było to dziwne zachowanie, szczególnie, jeżeli uwzględnimy wzrost społecznej aktywności. Gdy w 1989 roku Václav Havel został skazany na dziewięć miesięcy więzienia, petycję z wnioskiem o jego uwolnienie podpisało 2,5 tys. osób, ale już w lecie 1989 roku 40 tys. obywateli złożyło podpisy pod postulatem demokratyzacji i wprowadzeniem wolności w Czechosłowacji<sup>123</sup>. Błędem M. Jakeša i jego najbliższych współpracowników było także to, że nie przyjmowali do wiadomości przedstawianych im tajnych sondaży opinii publicznych, według których w 1989 roku zaufanie do partii komunistycznej spadło do ok. 30%<sup>124</sup>.

Wzrastający opór społeczny obejmował zasięgiem różne kręgi, w tym przede wszystkim ludzi młodych. Wiosną 1989 roku studenci Uniwersytetu Ekonomicznego w Pradze wysłali pismo do Ministra Edukacji, żądając wycofania obligatoryjnego uczestnictwa na zajęciach z marksizmu oraz historii ruchu robotniczego w Czechosłowacji. W lecie 1989 roku powstał Niezależny Związek Studentów (czes. *Nezávislé studentské sdružení*, STUHA), którego celem było stworzenie samorządowej i niezależnej od nacisku władz organizacji studenckiej. Jednym z najważniejszych dokonań STUHA był projekt zorganizowania uroczystości upamiętniających pięćdziesięciolecie śmierci Jana Opletala oraz wydarzeń, które miały miejsce po jego pogrzebie w okupowanej Czechosłowacji w listopadzie 1939 roku. STUHA nie była w stanie samodzielnie uzyskać zgody władz Pragi na przeprowadzenie tych uroczystości, dlatego też weszła w kooperację z Socjalistycznym Związkiem Młodzieży (czes. *Socialistický svaz mládež*, SSM) działającym pod auspicjami partii<sup>125</sup>. Kiedy władze stolicy wydawały zezwolenie na zorganizowanie wydarzenia, nie wiedziały, że tym samym rozpoczynają proces

<sup>122</sup> J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja...*, s. 247.

<sup>123</sup> S. SAXONBERG: *The Fall. A Comparative Study...*, s. 319–320.

<sup>124</sup> J. BABŮRKOVÁ: *Závěrečná správa. Nazory občanu ČSSR na vedoucí úlohu KSČ*. Institut pro výzkum veřejného mínění, Praha 1989. Za: S. SAXONBERG: *The Fall. A Comparative Study...*, s. 320.

<sup>125</sup> T.G. ASH: *Jesień wasza, wiosna nasza*. Przeł. M. DZIEWULSKA, A. HUSARSKA, M. KRÓL. Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2009, s. 435.



upadku socjalizmu i w konsekwencji przyczyniają się do rozpoczęcia tranzycji reżimu.

17 listopada 1989 roku był pierwszym dniem wydarzeń, które przyjęto nazywać aksamitną rewolucją. Obchody uroczystości związanych ze śmiercią J. Opletała szybko przerodziły się w społeczną manifestację niezadowolenia z władz państwowych. Wzięło w nich udział ok. 50 tys. osób, które wykrzykiwały hasła wzywające skorumpowanych polityków do ustąpienia ze stanowisk oraz wyrażały poparcie dla działań opozycjonistów. Milicja oraz siły bezpieczeństwa spacyfikowały demonstrację, kilkadziesiąt osób odniosło rany, a ponad 100 zostało aresztowanych. Po akcji stolicę i kraj obiegła informacja, że jedna osoba została zabita, ale znacznie później okazało się to plotką, która po 17 listopada jeszcze bardziej podsyciła społeczną agresję. 18 listopada studenci i aktorzy rozpoczęli strajk wyrażający sprzeciw wobec sił porządkowych, które dzień wcześniej użyły przemocy w stosunku do manifestantów.

19 listopada był szczególnym dniem. Podczas gdy kilkadziesiąt tysięcy prażan nadal demonstrowało swoje niezadowolenie z władz, późnym wieczorem w teatrze *Laterna Magica* powstało Forum Obywatelskie (czes. *Občanské fórum*, OF). Wśród żądań OF znalazły się: odsunięcie od władzy tych, którzy stali za wezwaniem do interwencji wojsk Układu Warszawskiego w 1968 roku oraz ich ukarania, rezygnacja ze stanowisk ministra spraw wewnętrznych oraz szefa praskiej milicji, uwolnienie więźniów politycznych i powołanie komisji, która miała zbadać zajścia z 17 listopada<sup>126</sup>. Członkowie OF oraz studenci rozpoczęli akcję mającą na celu dotarcie do jak najszerszych grup społecznych. W tym celu zaczęli pomagać im aktorzy, dziennikarze i inne znane osoby, które spontanicznie włączały się do działań antysystemowych. W tym samym czasie doszło do rozluźnienia więzi pomiędzy partiami satelickimi a partią komunistyczną. Już 19 listopada ČSS zażądał wprowadzenia demokratycznych gwarancji do życia politycznego, ukarania winnych użycia siły 17 listopada i udostępniła swoją siedzibę i balkon na placu Waclawa działaczom OF, aby stamtąd mogli komunikować się ze społeczeństwem gromadzącym się w centrum Pragi<sup>127</sup>. W tej sytuacji prasa, radio, a także telewizja zaczęły podejmować coraz odważniejsze działania, które ukazywały władze państwowe w negatywnym świetle, jednocześnie prezentowano poglądy opozycjonistów oraz postawy jednoczącego się z nimi społeczeństwa.

Dopiero 20 listopada, gdy w Pradze manifestowało już ok. 200 tys. osób, a demonstracje rozpoczęły się też w innych miastach, m.in. w Brnie czy Bratysławie, władze postanowiły podjąć negocjacje z opozycją. Wcześniej M. Jakeš zachowywał się tak, jakby nie działo się nic poważnego. Pierwsze zebranie Biura

<sup>126</sup> T.G. ASH: *Jesień wasza, wiosna nasza...*, s. 435–436; M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 90–94.

<sup>127</sup> J. FLEYBERK: *Československé probuzení*. Orbis, Praha 1990, s. 21. Za: S. SAXONBERG: *The Fall. A Comparative Study...*, s. 333.

Politycznego miało miejsce dopiero 19 listopada, a i tak nie zmieniło ono opieszalejszej polityki partii komunistycznej. Dwa następne posiedzenia Biura odbyły się 20 i 21 listopada, ale jedynymi decyzjami, jakie podjęto, były: powołanie ludowej milicji w celu obrony spokoju w kraju i zapowiedź kolejnego posiedzenia dopiero 24 listopada. Należy przyznać, że były to decyzje odzwierciedlające nie tylko marazm, jaki panował w partii komunistycznej, i uwiąd decyzyjny, ale i brak koncepcji na to, jak rozwiązać nabrzmiewającą sytuację<sup>128</sup>.

Na tym tle ciekawie rysuje się postać Ladislava Adamca, premiera Czechosłowacji od października 1988 roku. W rzeczywistości nie można uważać go za reformatora. Przed wydarzeniami z 1989 roku negatywnie wypowiadał się na temat konieczności wprowadzenia głębokich zmian w ustroju socjalistycznym i nie był zwolennikiem porozumienia z opozycją. Na pewno nie podważał przewodniej roli partii komunistycznej i kontroli państwa nad wszystkimi przejawami życia publicznego, chociaż pracował nad programem udoskonalenia socjalizmu w zmieniających się warunkach<sup>129</sup>.

22 listopada odbyło się posiedzenie partii Frontu Narodowego, na którym przedstawiciele wszystkich partii wypowiedzieli się przeciwko użyciu siły wobec demonstrantów. W dalszym ciągu Miloš Jakeš nie był w stanie zaproponować żadnego planu rozwiązania sytuacji i nawet gdy doszło do zmian personalnych w Biurze Politycznym KSČ 24 listopada, to i tak partia była sparaliżowana. W wyniku przetarasowań politycznych stanowisko pierwszego sekretarza partii objął Karel Urbánek. W tym samym dniu Alexander Dubček wrócił do Pragi.

Pierwsze spotkanie L. Adamca z przedstawicielami opozycji miało miejsce 23 listopada. Pomimo że nie wziął w nich udziału V. Havel i nie zapowiedziano następnego spotkania, należy to wydarzenie uznać za ważny krok ku porozumieniu władz i opozycji, do którego doszło w niedługim czasie. Drugie spotkanie z opozycją miało miejsce 25 listopada. Ladislav Adamec zażądał, aby opozycja powstrzymała planowany na 27 listopada ogólnokrajowy strajk powszechny, opozycja powtórzyła natomiast propozycje, które OF przyjął w chwili powstania 19 listopada. Ponieważ L. Adamec był jedyną postacią należącą do elity władzy, która wyrażała chęć podjęcia dialogu z opozycją, V. Havel zaprosił go, aby przemówił do obywateli w parku Letenské sady. Jego przemówienie nie wywołało jednak zadowolenia wśród słuchaczy, gdyż nawoływał do dyscypliny i mówił o braku konieczności zmian politycznych. 27 listopada odbył się strajk ogólnonarodowy, który pokazał partii siłę i rozmiar społecznego niezadowolenia. Dzień później doszło do kolejnego spotkania L. Adamca z opozycją. Premier zgodził się z koniecznością odwołania prezydenta ze stanowiska, stworzenia nowego rządu oraz wycofania zapisu o przewodniej roli partii komunistycznej. Nie chciał jednak szybkiego wprowadzenia tych zmian, dlatego też przeciągał

<sup>128</sup> S. SAXONBERG: *The Fall. A Comparative Study...*, s. 322–323.

<sup>129</sup> *Ibidem*, s. 336–337; M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 91.

ustalenie konkretnych terminów. Jeżeli chodzi o skład rządu, to opozycja nie wskazała nazwisk kandydatów na ministrów, sugerując, że powinny być to osoby o umiarkowanych poglądach<sup>130</sup>. W związku z tym L. Adamec zaproponował, że na 20 ministrów 15 będzie pochodziło z partii komunistycznej, a 5 z innych ugrupowań<sup>131</sup>.

28 listopada uznawany jest za ostatni dzień dominacji masowych protestów nad negocjacyjnym charakterem zmian w Czechosłowacji. Dwunastodniowy okres aksamitnej rewolucji wyznaczył charakter upadku reżimu niedemokratycznego i przebieg przyszłych wydarzeń tranzycyjnych. Wydarzenia te przybrały formę spokojnej i bezkrwawej zmiany. Demonstracje i manifestacje zjednoczyły Czechów i Słowaków, przywracając ducha wydarzeń z 1968 roku i przyniosły całkowity demontaż ustroju socjalistycznego<sup>132</sup>.

Już 29 listopada 1989 roku Zgromadzenie Federalne wykreśliło 4 artykuły konstytucji, likwidując zapis o przewodniej roli partii komunistycznej oraz ideologii marksistowsko-leninowskiej. W grudniu 1989 roku socjalistyczny parlament przyjął jeszcze trzy ustawy konstytucyjne. Pierwsza zmieniała sposób wyboru prezydenta, druga odnosiła się do treści przysięgi prezydenckiej, a trzecia pozwalała na wprowadzenie nowych deputowanych do Zgromadzenia Federalnego<sup>133</sup>. 3 grudnia nastąpiła rekonstrukcja rządu, w którym zgodnie z zapowiedzią L. Adamca 5 ministrów wywodziło się z innych niż komunistyczna partia ugrupowań<sup>134</sup>.

Następne spotkanie opozycji ze stroną rządową odbyło się 5 grudnia. Opozycja wyraziła niezadowolenie z sugestii L. Adamca co do składu nowego rządu, dlatego przedstawiła listę osób, które skłonna byłaby zaakceptować na stanowiskach ministrów. W tym czasie wśród członków OF przeważało przeświadczenie, że nie są oni w stanie wejść do rządu ze względu na brak doświadczenia i wiedzy. Ta obawa przyczyniała się także do poparcia L. Adamca, którego postrzegano jako jedyne polityka chętnego do prowadzenia rozmów z opozycją i gwaranta podjęcia trudu koniecznych zmian. Jednakże Ladislav Adamec nie był reformatorem, który skłonny byłby do podjęcia działań zmierzających do obalenia reżimu. Uważał, że jedynie w socjalistycznym układzie instytucjonalnym możliwe jest prowadzenie dalszej działalności. Pragnął dla siebie stanowiska prezydenta

---

<sup>130</sup> V. HANZEL: *Zrychlený tep dějin s podtitulem. Reálné drama o deseti jednáních*. OK Centrum, Praha 1991, s. 53–57.

<sup>131</sup> M. CALDA: *The Roundtable Talks in Czechoslovakia*. In: *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*. Ed. J. ELSTER. Chicago University Press, Chicago–London 1996, s. 135–137.

<sup>132</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 94.

<sup>133</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 79.

<sup>134</sup> Dwoch ministrów należało do Czechosłowackiej Partii Ludowej, dwóch do Czechosłowackiej Partii Socjalistycznej, a jeden był bezpartyjny.

państwa, ale strona opozycyjna nie przystała na to. W związku z tym w trakcie spotkania 5 grudnia L. Adamec ogłosił, że odejdzie ze stanowiska premiera. Zażądał jeszcze, aby OF i słowackie Społeczeństwo przeciw Przemocy (sl. Verejnost proti násiliu, VPN) powstrzymały strajki studentów<sup>135</sup>.

W dniu 6 grudnia V. Havel spotkał się z ministrem obrony generałem Miroslavem Vackiem, który zapewnił, że wojsko czecosłowackie nie zostanie użyte do walki ze społeczeństwem. Potem doszło do spotkania V. Havla i K. Urbánka<sup>136</sup>, a także strony opozycyjnej z ambasadorem ZSRR w Pradze. Spotkania te miały na celu uzyskanie zapewnienia spokoju w okresie wprowadzania zmian w państwie. 7 grudnia misję stworzenia nowego rządu otrzymał Marián Čalfa, który zastąpił L. Adamca. W jego pierwszym gabinecie nie doszło jednak do większych zmian, dlatego OF i VPN zapowiedziały konieczność wprowadzenia do gabinetu swoich kandydatów. Zaproponowano powołanie następujących opozycjonistów: Jiříego Dienstbiera na ministra spraw zagranicznych, Jána Čarnogurskiego jako wicepremiera, Václava Klause na ministra finansów, Gyula Popely na ministra do spraw mniejszości narodowych<sup>137</sup>. 10 grudnia przedstawiono nowy skład rządu, który z formalnego punktu widzenia uległ jedynie rekonstrukcji. Odeszła większa część ministrów, a wśród wcześniej zaproponowanych przez opozycję kandydatów znaleźli się Jiří Dienstbier, Ján Čarnogurský i Václav Klaus.

Bardzo poważnym problemem, przed którym stanęła opozycja i elita władzy, był wybór głowy państwa. Początkowo pojawiły się trzy kandydatury: Ladislav Adamec, Alexander Dubček i Václav Havel. 12 grudnia przewodniczący Izby Narodów Zgromadzenia Federalnego zaproponował przeprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich, które wzmacniały szanse L. Adamca. Zdecydowanie przeciwni temu rozwiązaniu byli członkowie OF i VPN. Wśród obaw znalazło się m.in. to, że w większościowym spersonalizowanym systemie wygrałby czeski kandydat, co odbierałoby szansę innym osobom. W tym czasie Alexandrowi Dubčekowi wydawało się, że jest najpopularniejszym politykiem i ma szansę na odniesienie sukcesu, ale ponieważ był Słowakiem, przychylił się do propozycji pośrednich wyborów. W niedługim czasie sondaże opinii publicznej wskazały jednak, że A. Dubček cieszy się małym poparciem, a pierwsze miejsce zajmuje V. Havel. Słowacki polityk nie zamierzał jednak wycofać swojej kandydatury. 15 grudnia premier M. Čalfa spotkał się z V. Havlem i zaproponował mu przedstawienie jego kandydatury na forum parlamentu i skłonienie komunistycznych deputowanych do uzyskania poparcia. Jednocześnie A. Dubčekowi miano zaproponować funkcję przewodniczącego Zgromadzenia Federalnego. Następnego dnia V. Havel publicznie poinformował o tym, że będzie się ubiegał o fotel prezydenta, zaznaczając, że chciałby sprawować tę funkcję tyl-

<sup>135</sup> S. SAXONBERG: *The Fall. A Comparative Study...*, s. 347–355.

<sup>136</sup> M. CALDA: *The Roundtable Talks...*, s. 148–149

<sup>137</sup> Ibidem, s. 151.

ko do wyborów parlamentarnych i we współpracy z A. Dubčekiem. 19 grudnia premier starał się przekonać deputowanych do pomysłu wyboru V. Havla i pośrednich wyborów prezydenta. Okazało się, że najtrudniej było uzyskać zgodę byłego sekretarza generalnego partii komunistycznej na rezygnację z ubiegania się o prezydenturę. Dopiero 23 grudnia po spotkaniu V. Havla z A. Dubčekiem ten ostatni zrezygnował<sup>138</sup>.

Dnia 20 grudnia 1989 roku KSC wybrała Ladislava Adamca na swojego pierwszego sekretarza. 23 grudnia Zgromadzenie Federalne dokonało wyboru 23 deputowanych, którzy byli kandydatami z ramienia OF i VPN. Objęli oni nowe funkcje po tym, jak skompromitowani komunistyczni działacze zrezygnowali z zasiadania w ławach parlamentu. W ten sposób w dosyć niecodzienny sposób czechosłowacki parlament dokonał wymiany i wyboru deputowanych, wśród których znalazł się m.in. A. Dubček. To umożliwiło z kolei jego wybór 28 grudnia na przewodniczącego Zgromadzenia. Natomiast 29 grudnia V. Havel jednogłośnie został wybrany na prezydenta Czechosłowacji<sup>139</sup>. Wybór ten uznawany jest za zakończenie aksamitnej rewolucji<sup>140</sup>. Podczas zaprzysiężenia prezydent zapowiedział przeprowadzenie wolnych wyborów parlamentarnych oraz zachowanie pokojowego charakteru przekształceń systemowych zmierzających ku demokracji.

W drugiej połowie lat 80. XX wieku czechosłowacki socjalizm znajdował się w fazie degradacji, a elita władzy nie była w stanie podjąć żadnych zmian w celu jego naprawy. W partii komunistycznej nie występowała licząca się grupa reformatorów, która skłonna byłaby zainicjować potrzebne przekształcenia. Zmiany na stanowiskach władzy nie przekładały się na nic innego, niż przetasowania osobowe i kadrowe. Herbert Kitschelt wskazuje na korelację zmiennej zależnej w postaci charakteru reżimu niedemokratycznego, jego erozji oraz wstępnej tranzycji od zmiennych niezależnych, do których zalicza: obecność ortodoksyjnej partii komunistycznej posiadającej poparcie klasy robotniczej, funkcjonowanie rozbudowanej sieci pracowników administracji państwowej, istnienie stosunkowo silnej opozycji, która była poddawana represjom<sup>141</sup>. Podczas erozji okazało się, że reżim niedemokratyczny nie był już w stanie szczycić się jakimikolwiek sukcesami, wręcz przeciwnie – widoczna stagnacja, a nawet uwstecznienie rozluźniały społeczną lojalność wobec władzy. Jej elita nie miała już żadnego pomysłu na rozwiązanie piętrzących się problemów, które mogłyby uratować system.

Odwołując się do typologii Julia Samuela Valenzuela, możemy powiedzieć, że czechosłowacki charakter erozji reżimu niedemokratycznego przyjął postać

<sup>138</sup> A. BURAKOWSKI, A. GUBRYNOWICZ, P. UKIELSKI: *Jesień narodów*. Trio, Warszawa 2009, s. 217–221.

<sup>139</sup> Ibidem, s. 219, 221.

<sup>140</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 97; A. BURAKOWSKI, A. GUBRYNOWICZ, P. UKIELSKI: *Jesień narodów...*, s. 221.

<sup>141</sup> H. KITSCHOLT, Z. MANSFELDOVÁ, R. MARKOWSKI, G. TÓKA: *Postcommunist Party Systems...*, s. 70–77.

upadku ze względu na porażkę i wycofanie się elity władzy, która podjęła negocjacje z opozycją w sytuacji braku możliwości narzucenia jakiegokolwiek woli. W wyniku braku wcześniejszych prób liberalizacji nastąpiło optowanie za przejściem do reżimu demokratycznego<sup>142</sup>. Uwzględniając podejście Andrei Bonime-Blanc, możemy stwierdzić, że kryzys reżimu niedemokratycznego w Czechosłowacji, który skutkował erozją reżimu, przyjął formę przełomu. Ten punkt zwrotny charakteryzuje się brakiem lub słabą pozycją reformatorów w łonie partii rządzącej, dominacją konserwatystów, istnieniem opozycji, która początkowo jest słabsza od elity władzy, ale później wzmacnia swoją siłę. Przełom następuje, gdy w sytuacji spokoju niezdolne do dalszych rządów władze usuwają się, pozostawiając swoje miejsce opozycji<sup>143</sup>.

### 4.3.2. Węgry

Erozję ustroju socjalistycznego na Węgrzech poprzedziła ostatnia z trzech wielkich fal reform podjętych przez ekipę J. Kádára. Przyczyniła się ona do utrwalenia hybrydalnej formy węgierskiej gospodarki, która w założeniach miała być socjalistyczna, a pod koniec lat 80. XX wieku w wyniku liberalizacji ekonomicznej znajdowała się w stanie kryzysu i na pewno z socjalizmem miała mniej wspólnego niż we wcześniejszych dekadach. W opinii Herberta Kitschelta narodowo-akomodacyjny komunizm na Węgrzech doprowadził także do częściowego oddzielenia się hegemonistycznej partii komunistycznej od technicznej administracji państwowej. Poza tym pojawiły się fragmentaryczne prawa obywatelskie, a nawet dochodziło do kontestacji elit w łonie partii komunistycznej. Władza starała się dokooptować rodzące się grupy opozycyjne, a nie karać je represjami. Wcześniejsza liberalizacja wzmocniła pewien stopień niezależności Węgier od Kremla. Warunkiem wstępnym pojawienia się tego typu reżimu (akomodacyjno-narodowy) było istnienie przedwojennych praktyk autorytarnych, co w przypadku Węgier związane było z M. Horthym. Komunistyczny reżim na Węgrzech opierał się na masowej organizacji partyjnej, która nie była jednak w stanie tak silnie, jak np. w Czechosłowacji, uzależnić od siebie administracji państwowej<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> J.S. VALENZUELA: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Kellogg Institute Working Paper #150. December 1990; <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf> [dostęp: 12.12.2015].

<sup>143</sup> A. BONIME-BLANC: *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-making*. Westview Press, London 1987, cyt. za: B. DOBEK-OSTROWSKA: *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej – przesłanki i przebieg*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 22–23.

<sup>144</sup> H. KITSCHOLT, Z. MANSFELDOVÁ, R. MARKOWSKI, G. TÓKA: *Postcommunist Party Systems...*, s. 19–35.

W związku z poprzednimi falami reform węgierska gospodarka przyjęła specyficzną w państwach socjalistycznych formę. Częściowe dopuszczenie elementów wolnorynkowych umożliwiło obywatelom Węgier uzyskanie dużo lepszych warunków życia w porównaniu do mieszkańców innych państw z za żelaznej kurtyny. Efekt tych przemian miał jednak dwa oblicza. Z jednej strony J. Kádár osiągnął to, co planował, to znaczy odsunął niemal całkowicie zainteresowanie społeczeństwa od spraw politycznych i przesunął aktywność w sferę życia towarzyskiego, rodzinnego i zawodowego. Z drugiej strony osłabiona kontrola partii nad życiem gospodarczym, w którym do pewnego stopnia występowały mechanizmy wolnorynkowe, oznaczała rozluźnienie więzi łączących partię komunistyczną z jej członkami oraz całym społeczeństwem i wpłynęła na podjęcie decyzji o politycznej liberalizacji.

Pod koniec lat 70. XX wieku J. Kádár powrócił do planu reform i próbował po raz kolejny zreorganizować centralnie zarządzaną gospodarkę przy zachowaniu nadzoru partii nad jej funkcjonowaniem oraz kontrolą dystrybucji dóbr przez nią wytwarzanych. Jednym z celów trzeciej fali reform miało być ograniczenie przywilejów członków elit społeczno-politycznych, którzy nie byli związani z wytwarzaniem dochodu, a korzystali z niego w znacznym stopniu. Z obecnej perspektywy wiemy, że nie mogło się to powieść, ponieważ beneficjenci wytworzonego w węgierskim socjalizmie mechanizmu polityczno-gospodarczego nie byli skłonni zrezygnować z przywilejów, które uważali za oczywiste<sup>145</sup>.

Pod koniec 1977 roku MSzMP podjął decyzję, że trzonem reform gospodarczych będzie wzmocnienie wymiany handlowej Węgier. Zdecydowano o zaprzestaniu importu tych dóbr, które można było wyprodukować w kraju przy jednoczesnym zwiększeniu eksportu innych. Dokonano urynkowienia cen produktów rolnych, a także wycofano się z ich subsydiowania. Negatywnym efektem tych posunięć było przyczynienie się do spadku płac i pojawienie się nadwyżek towarów rolnych na rynku. W 1979 roku zaczęto rewizję systemu cen, co wpłynęło na wzrost inflacji do 9% w połowie lat 80. XX wieku. Niektóre towary nadal jednak subsydiowano, co spowodowało pogłębienie się dualizmu ekonomicznego. Zmieniono strukturę gospodarstw rolnych, gdyż zezwolono na wykup większej powierzchni ziemi niż dotychczas przez indywidualnych rolników, a status prawny zajmowanych terenów przyjął formę prywatną, a nie jak do tej pory – dzierżawy od państwa. Zmiany dotknęły także przemysł i sektor usług, w których wielkie przedsiębiorstwa zaczęto dzielić na mniejsze zakłady. W sferze administracyjnej połączono kilka agend i ministerstw w jedno ministerstwo przemysłu.

---

<sup>145</sup> A. WALDER: *The Quiet Revolution from Within: Economic Reform as a Source of Political Decline*. In: *The Waning of the Communist State Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Ed. A. WALDER. University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1995, s. 1–7.

Najbardziej rewolucyjne przedsięwzięcie było związane z wprowadzeniem *quasi*-prywatnych przedsiębiorstw w wielu sferach gospodarczych z wyłączeniem bankowości i górnictwa. W 1981 roku Zgromadzenie Krajowe przyjęło ustawę, która umożliwiała tworzenie całkowicie prywatnych przedsiębiorstw z zastrzeżeniem, że mogły one liczyć do 10 pracowników. Miały legalizować poczynania partii komunistycznej w życiu publicznym i umożliwić poprawę komfortu życia obywateli. Państwo zgodziło się w ten sposób na powstanie płaszczyzny gospodarczej alternatywnej do państwowej, licząc na wzrost gospodarczy i stabilizację systemu politycznego. Jedną z konsekwencji tych wydarzeń było pojawienie się niekontrolowanego przez państwo układu przekazywania informacji<sup>146</sup>, co było pokłosiem wytworzenia się alternatywnej gospodarki. Według partii druga gospodarka miała przyczynić się do poprawy standardów życia, wpłynąć na wzrost konsumpcji i zreorganizować wielkie przedsiębiorstwa państwowe<sup>147</sup>.

Założenia partii nie spełniły się. Nie doszło do poprawy wydajności pracy w państwowych zakładach, nie nastąpił także wzrost satysfakcji konsumenciej i poprawy standardów życia. Druga gospodarka wprowadziła zjawisko niekontrolowanej przez państwo strefy pracy na czarno. W 1987 roku 20% ogółu ludności w wieku produkcyjnym pracowało w szarej strefie, a w 1989 roku aż 40%<sup>148</sup>. Konsekwencją istnienia drugiej gospodarki było pojawienie się zakłóceń w funkcjonowaniu związków zawodowych, które w prywatnej sferze w ogóle nie działały.

Mimo prób reform gospodarczych, które zaczęto wprowadzać w momencie pojawienia się pierwszych oznak stagnacji na przełomie lat 70. i 80. XX wieku, Komitet Centralny MSzMP nie był w stanie przeciwstawić się kryzysowi ekonomicznemu, który w połowie lat 80. XX wieku osiągnął znaczny rozmiar. Jego skutkom starano się przeciwdziałać poprzez dalszą liberalizację. I tak w 1987 roku umożliwiono tworzenie spółek *joint venture* z kapitałem przedsiębiorstw państwowych oraz częściowo już sprywatyzowanych. W 1989 roku wprowadzono prawo nadające równość działalności państwowej oraz prywatnej.

W drugiej połowie lat 80. XX wieku reformy objęły również system finansowy, w którym pozwolono na powstawanie prywatnych banków. Liczono, że będą one przyznawać kredyty na działalność gospodarczą, ale tak się nie stało, gdyż banki obawiały się konsekwencji wypłaty kredytów, które nie mogły zostać

---

<sup>146</sup> A. SELENY: *Property Rights and Political Power: The Cumulative Process of Political Change in Hungary*. In: *The Waning of the Communist State Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Ed. A. WALDER. University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1995, 47–52.

<sup>147</sup> A. RÓNA-TAS: *The Second Economy as a Subversive Force: The Erosion of Party Power in Hungary*. In: *The Waning of the Communist State Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Ed. A. WALDER. University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1995, s. 64–66.

<sup>148</sup> *Ibidem*, s. 70–72.



splacone. W tej sytuacji partia zmuszona była do podjęcia działań o charakterze pozarynkowym i powrocie do założeń centralnego planowania i dystrybucji dóbr, których nie było już wiele w upadającym państwie<sup>149</sup>.

W obliczu pogłębiającego się kryzysu politycznego i gospodarczego węgierska elita władzy podejmowała decyzje dotyczące reform zarówno w sferze gospodarczej, jak i politycznej. Działania te przyjęły formę liberalizacji. Były to próby złagodzenia zasad reżimu niedemokratycznego w celu pozyskania poparcia społeczeństwa dla niego samego. Ale jak pokazała przyszłość, liberalizacja nie powiodła się w tym znaczeniu, że nie zdołała pozostawić ustroju socjalistycznego na Węgrzech.

W 1985 roku Zgromadzenie Krajowe przegłosowało ustawę zmieniającą ordynację wyborczą, wprowadzając bezpośrednią rywalizację kandydatów ubiegających się o parlamentarny mandat w okręgach jednomandatowych. Oczywiście kandydaci musieli mieć komunistyczną afiliację. W tym samym roku nastąpiła zmiana na stanowisku sekretarza partii do spraw ideologicznych i po ustąpieniu György Aczéla jego funkcję przejął János Berecz. Oznaczało to poprawę pozycji grupy reformatorów w ścisłym kierownictwie kosztem jej utraty przez grupę ortodoksyjnych komunistów. Wśród reformatorów znaleźli się także Imre Pozsgay, Rezső Nyers, Miklós Németh, László Lengyel oraz początkowo Károly Grósz, który w 1987 roku uzyskał nominację na urząd premiera, a w 1988 roku zastąpił Jánosa Kádára na stanowisku sekretarza generalnego MSzMP. W drugiej połowie lat 80. XX wieku reformatorzy partyjni starali się przekonać konserwatystów do tego, że bez rozmów z opozycją przeprowadzenie potrzebnych zmian w państwie, społeczeństwie i gospodarce nie będzie możliwe<sup>150</sup>.

Etap liberalizacji w sferze politycznej rozpoczął się w 1985 roku, ale jego geneza sięga pierwszej połowy lat 80. XX wieku. W 1980 roku partia powołała specjalną komisję, która miała przygotować koncepcję zmian polityczno-gospodarczych. Jednym z bardziej aktywnych członków tej instytucji był László Antal. W swojej pracy komisja opierała się na założeniach socjaldemokratycznych oraz liberalnych, odchodząc do ścisłego socjalizmu. Końcowy raport zawierał postulaty stworzenia samorządu terytorialnego, rozszerzenia autonomii przedsiębiorstw gospodarczych, wprowadzenia mechanizmów wolnego rynku, oddzielenia partii od państwa, rozluźnienia relacji Węgier z RWPG na rzecz ich wzmocnienia z Zachodem oraz zwiększenia autonomii społeczeństwa. W 1982 roku powołano kolejną komisję pod przewodnictwem Tamása Sárközyego.

<sup>149</sup> D.L. BARTLETT: *Losing the Political Initiative: The Impact of Financial Liberalization in Hungary*. In: *The Waning of the Communist State Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Ed. A. WALDER. University of California Press, Berkeley-Los Angeles 1995, s. 114-124.

<sup>150</sup> M. SZABÓ: *Hungary*. In: *Dissent and Opposition in Communist Eastern Europe. Origins of Civil Society and Democratic Transition*. Eds. D. POLLACK, J. WIELGOHS. Ashgate, Aldershot 2004, s. 51-72.

Komisja sugerowała wprowadzenie instytucji samorządowych i do pewnego stopnia decentralizację władzy oraz reformę systemu emerytalnego. Pomimo że postulaty obydwu instytucji zostały odrzucone przez ścisłe gremium partyjne, pozwoliły reformatorom na ukształtowanie w miarę stabilnej grupy, która w późniejszym czasie wywarła presję na całą partię i przyczyniła się do podjęcia rozmów z opozycją<sup>151</sup>.

Niezależność instytucjonalna reformatorów i proces ich uniezależniania się od grupy konserwatywnych komunistów znalazł odzwierciedlenie w dwóch organizacjach. Pierwszą był Nowy Front Marcowy (węg. Új Márciusi Front), który działał od 1988 roku i odwoływał się do organizacji o podobnej nazwie z okresu horthystowskiego domagającej się demokracji. Wśród liderów Nowego Frontu Marcowego znaleźli się tacy komunistyczni reformatorzy, jak Rezső Nyers, Iván Vitányi i Szilárd Ujhelyi. Drugą organizacją był Patriotyczny Front Ludowy (węg. Hazafias Népfrent), w którym funkcję sekretarza pełnił popularny członek MSzMP Imre Pozsgay<sup>152</sup>.

Sytuacja w kraju stawała się coraz trudniejsza, dlatego też w 1986 roku partia zleciła podjęcie kolejnej próby opracowania projektu reform. W skład nowej komisji powołano kilkudziesięciu ekspertów z różnych dziedzin życia, którzy w 1987 roku przedstawili raport *Zwrot i reforma* (węg. Fordulat és reform). Osobami, które swoimi nazwiskami firmowały ostateczną treść raportu, byli László Antal, Lajos Bokros, István Csillag, László Lengyel i György Matolcsy. Mimo że *Zwrot i reforma* dotykał wielu aspektów życia publicznego, największą uwagę skierowano na kwestie gospodarcze. Wśród propozycji zmian znalazły się: reformy społeczne, reformy finansów państwa, decentralizacja, wzmocnienie pozycji parlamentu, powołanie komisji trójstronnej, przygotowanie nowego prawa prasowego, zwiększenie jawności życia publicznego, krytyka współpracy w ramach RWPG. Twórcy raportu sądzili, że implementacja tych propozycji do węgierskiego systemu politycznego i gospodarczego potrwa od dwóch do trzech lat, w trakcie których obywatele będą musieli ponieść spore koszty. Podobnie jak w przypadku wcześniejszych raportów, także i ten nie doczekał się przyjęcia przez partię i jedynie w szczątkowej wersji wprowadzono w życie kilka z jego postulatów<sup>153</sup>.

Po 1985 roku J. Berecz, prowadząc działania na stanowisku głównego ideologa partii, podjął kroki w celu przygotowania programu zmian wizerunkowych partii. Przede wszystkim dyskredytował opozycję. Mimowolnie jego poczynania rozpoczęły dyskusję nad problemem stosunku państwa i partii do rewolucji narodowej z 1956 roku, czego się absolutnie nie spodziewał. Sam wyrażał negatywne opinie w sprawie rewolucji oraz jej przywódców i ofiar, a tymczasem

<sup>151</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet*. Studio Wydawnicze Familia, Warszawa 2000, s. 77–79.

<sup>152</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji...*, s. 55.

<sup>153</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 80–81.

rewolucja ponownie stała się kwestią, z którą zaczęły się solidaryzować szerokie kręgi społeczeństwa<sup>154</sup>.

W wyniku podjęcia prób liberalizacji reżimu niedemokratycznego na Węgrzech mogliśmy zaobserwować pojawienie się mechanizmu błędnego koła opisanego przez Witolda Morawskiego, w którym każdej próbie reform towarzyszyło niepowodzenie. Zmiany miały fragmentaryczny charakter i nie były w stanie objąć procesem leczenia systemu politycznego, gospodarczego i społecznego. Wcześniejsze uzależnienie wszystkich wymiarów życia publicznego przez czynnik polityczny ograniczyło dynamikę zmian i autonaprawy pozapolitycznych systemów<sup>155</sup>.

Chociaż próby reform nie przynosiły skutków, reformatorzy stopniowo powiększali swoją przewagę nad radykałami partyjnymi, aż w końcu udało się im przeformować pomysł rozpoczęcia dialogu z opozycją antysystemową. György Fejti został wyznaczony przez MSzMP do prowadzenia takich rozmów. Strategią, którą przyjął, było wzmacnianie rozbicia wewnątrz opozycji i wykorzystanie momentu, gdy nie posiadała ona jeszcze dużego poparcia społecznego. Te dwa fakty miały poprawić pozycję partii względem opozycji<sup>156</sup>. Należy w tym miejscu zauważyć, że szerokie gremia partyjne przyjęły do wiadomości istnienie opozycji demokratycznej już w 1982 roku, a od 1986 roku zaczęły być świadome jej wzrastającej pozycji w społeczeństwie<sup>157</sup>. Partia dzieliła opozycję na dwa nurty: liberalny oraz nacjonalistyczny. Z pierwszym rozważała możliwość współpracy, podczas gdy z drugim wykluczała<sup>158</sup>.

Proces liberalizacji wymuszony stanowiskiem reformatorów, rozwojem opozycji i przede wszystkim kryzysem państwa był jednak hamowany przez przywódcę Węgier Jánosa Kádára, który obawiał się o utratę swojej pozycji. Rok 1988 był przełomowy na Węgrzech, jeżeli chodzi o erozję reżimu. Przyniósł on zwiększenie jawności życia publicznego, pierwsze oznaki pluralizmu, jeszcze bez formalnych demokratycznych podstaw prawnych, próby przekraczania granic gospodarki socjalistycznej. W 1988 roku rozpoczęto pracę nad ustawą o stowarzyszeniach, która miała umożliwić legalizację organizacji politycznych i społecznych innych niż komunistyczne. Kontynuowano również prace nad nową konstytucją. Wszystko to odbywało się w ramach pogrążającego się

<sup>154</sup> R.L. TÖKÉS: *Hungary's Negotiated Revolution...*, s. 241.

<sup>155</sup> W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 25–35.

<sup>156</sup> E. PROHNITCHI: *Comparative Analysis of the Modes of Transition in Hungary and Poland and their Impact on the Electoral systems of these States*. „Central European University Political Science Journal” 2006, no. 3, s. 5–10.

<sup>157</sup> M. SZABÓ: *Hungary...*, s. 51–72.

<sup>158</sup> Z. RIPP: *Unity and Division. The Opposition Roundtable and its Relation to the Communist Party*. In: *The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy*. Ed. A. Bozóki. Central European University Press, Budapest 2002, s. 403–404.

w chaosie państwa. Podczas zjazdu MSzMP w maju 1988 roku wyraźnie były już ukształtowane dwa obozy: konserwatystów i reformatorów. Młodsze pokolenie komunistów, które tworzyło skrzydło reformatorów (m.in. Imre Pozsgay, Miklós Németh), uważało, że ustrój socjalistyczny powinien zostać poddany procesowi demokratyzacji. Z kolei konserwatyści, którym przewodził J. Kádár, nie byli w stanie abstrahować od polityki uzależnienia od radzieckiego modelu rządzenia. Istniała ponadto grupa neutralnych polityków z Károly Grószem na czele. Początkowo wydawało się, że popiera on reformatorów, dlatego też w czerwcu 1987 roku uzyskał szerokie poparcie i zastąpił György Lázára na stanowisku premiera. W trakcie sprawowania urzędu lawirował pomiędzy dwiema grupami, co po raz kolejny zaowocowało wyborem na wysokie stanowisko. W trakcie majowego zjazdu (1988 rok) zastąpił J. Kádára na urzędzie sekretarza generalnego partii komunistycznej. Jednocześnie premierem został Miklós Németh.

Jak pokazała przyszłość, Károly Grósz tuż po wyborze na stanowisko szefa partii zasilił obóz konserwatystów. Jego bliskim współpracownikiem był sekretarz do spraw ideologicznych János Berecz. W 1988 roku ta dwójka próbowała zatrzymać proces zmian, który coraz silniej był forsowany przez reformatorów. Jednocześnie większą aktywnością, a w oczach partyjnego establishmentu agresją, wykazywała się opozycja. Głównym lękiem partii, który odzywał w tych czasach, była możliwość pojawienia się rewolucji jak w 1956 roku. Zdawano sobie sprawę z tego, że społeczeństwo nie będzie nadal poświęcać się w imię utrzymania partii niezdolnej do rządzenia państwem. W związku z trudnością porozumienia się reformatorów z konserwatystami ci pierwsi postanowili poszukiwać wsparcia poza partią. Powodem było wstrzymywanie reform przez Károly Grószą oraz wiara, że pluralistyczna demokracja pomoże w wyjściu z kryzysu.

Momentem przełomowym kończącym erozję reżimu niedemokratycznego i rozpoczynającym tranzycję na Węgrzech były obrady trójkątnego stołu (węg. Nemzeti Kerekasztal, NKA), ale zanim do nich doszło, nastąpiła cała sekwencja poprzedzających wydarzeń. 11 stycznia 1989 roku parlament uchwalił ustawę dotyczącą wolności stowarzyszania się, która umożliwiła tworzenie i rejestrację partii politycznych opozycyjnych w stosunku do MSzMP, a miesiąc później Komitet Centralny zaaprobował powstanie systemu wielopartyjnego<sup>159</sup>. 3 marca 1989 roku delegacja władz węgierskich z Károly Grószem i Miklósem Némethem na czele spotkała się na Kremlu z Michaiłem Gorbaczowem. W trakcie rozmów uzgodniono formułę negocjacji węgierskich przywódców z opozycją. Uzyskano ponadto zgodę na zdemontowanie zasieków na granicy z Austrią, co nie spodobało się władzom NRD, które natychmiast interweniowały w tej sprawie w Moskwie. W odpowiedzi usłyszały, że są to wewnętrzne sprawy Węgier. Delegacja węgierska uzyskała zgodę na usunięcie wszystkich głowic nuklearnych. Jak później stwierdził K. Grósz: „doszedłem do wniosku, że on [M. Gor-

<sup>159</sup> J. KOCHANOWSKI: *Węgry...*, s. 185.

baczow – S.K.] i Szewardnadze planują całkowite wycofanie się ZSRR z Europy Wschodniej”<sup>160</sup>.

25 sierpnia 1989 roku w Bonn miało miejsce spotkanie premiera Węgier z władzami RFN. Po tym, jak Budapeszt został zmuszony do zamknięcia granicy z Austrią, wielu obywateli NRD znalazło się w potrzasku. Wcześniej wykorzystywali oni fakt przebywania na urlopie na Węgrzech i zamiast wrócić do kraju, przedostawali się na Zachód przez granicę węgiersko-austriacką. Z 10 na 11 września po uzgodnieniach w Bonn ponownie otwarto granicę z Austrią i uchodźcy przedostali się tam, gdzie chcieli. Spotkanie w RFN zawoocowało także uruchomieniem linii kredytowej dla Węgier.

Symbolem, który miał stanowić początek przemian na Węgrzech i jednocześnie oznaczać pokonanie bezprawia upadającego reżimu, był ponowny pogrzeb Imre Nagya. Po egzekucji premiera w 1956 roku zwłoki jego oraz czterech bliskich współpracowników spoczęły w nieoznakowanych mogiłach na cmentarzu Rákoskeresztúr, które to miejsce wiele lat później odkrył opozycjonista Miklós Vásárhelyi. Wkrótce po tym wydarzeniu założył Komitet Sprawiedliwości Historycznej i rozpoczął działania mające na celu oczyszczenie imienia byłego premiera i pozostałych 329 powstańców straconych po zrywie w 1956 roku. Zbiegło się to w czasie z aktywnością lidera reformatorów w partii komunistycznej Imre Pozsgaya, na wniosek którego w lecie 1988 roku powołano partyjną komisję historyczną. Raport z prac komisji wyraźnie podkreślał, że wydarzenia sprzed 32 lat nie były kontrrewolucją, a wkroczenie Armii Czerwonej należy uznać za inwazję na niepodległe państwo. W związku z tym jego obecność pod koniec lat 80. XX wieku uznano za okupację. Co ciekawe, na wyniki raportu władze w Moskwie w ogóle nie zareagowały. Rząd węgierski w marcu 1989 roku wydał zgodę na ponowny pochówek zabitych rewolucjonistów.

Pogrzeb miał bardzo uroczystą oprawę. Ceremonia państwowa odbyła się 16 czerwca 1989 roku na placu Bohaterów w centrum Pesztu. Scenografię zaprojektował László Rajk, dysydent i syn byłego węgierskiego komunisty straconego w 1949 roku. W pogrzebie udział wzięło kilkaset tysięcy Węgrów. Podczas wygłaszania mów pogrzebowych wielkie wrażenie zrobiło przemówienie młodego Viktora Orbána, którego wówczas poznał i zapamiętał cały kraj. Wezwał on Związek Radziecki do wycofania wojsk z Węgier. Lato 1989 roku obfitowało również w inne wydarzenia, w tym w eksodus mieszkańców NRD szlakiem tranzytowym przez Węgry. Do rangi symbolu urasta także śmierć Jánosa Kádára, który zmarł 6 lipca 1989 roku, w niecały miesiąc po ponownym pochówku Imre Nagya<sup>161</sup>.

<sup>160</sup> Magyar Országos Levéltár (Węgierskie Archiwum Narodowe), Budapest M-KS-288-II/4458, cyt. za: V. SEBESTYEN: *Rewolucja 1989*. Przeł. B. DŁUGAJCZYK. Magnum, Wrocław 2009, s. 274. Por. C. BÉKÉS, M. KALMÁR: *The Political Transition in Hungary. 1989–1990*. „Cold War International History Project Bulletin” 2001, no. 12/13, s. 79.

<sup>161</sup> V. SEBESTYEN: *Rewolucja 1989...*, s. 309–316.

Zanim przystąpiono do negocjacji, strona opozycyjna postanowiła porozumieć się w celu stworzenia silniejszego frontu w rozmowach ze stroną rządową. Propozycję zacieśnienia współpracy rozbitej opozycji zaproponowało Niezależne Forum Prawników (węg. Független Jogász Fórum, FJF), które w swoim programie z 27 listopada 1988 roku postulowało potrzebę porozumienia się. Nieco później konieczność stworzenia jednolitego forum opozycji przedstawił Węgierski Związek Wolnych Demokratów (węg. Szabad Demokraták Szövetsége, SzDSz). W obradach opozycyjnego okrągłego stołu (węg. Ellenzéki Kerekasztal, EKA), które rozpoczęły się 22 marca 1989 roku, udział wzięło dziewięć podmiotów: Węgierskie Forum Demokratyczne (węg. Magyar Demokrata Fórum, MDF), SzDSz, Fidesz (węg. Fiala Demokraták Szövetsége, Fidesz), FJF, BZST, FKgP, MNP, MSzDP oraz Niezależna Demokratyczna Liga Wolnych Związków Zawodowych (węg. Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája). Do prac w ramach EKA próbował się bezskutecznie włączyć Nowy Front Marcowy, który był organizacją założoną przez część reformatorskiego skrzydła partii komunistycznej.

Głównym celem obrad miało być niedopuszczenie do sytuacji, w której strona rządowa mogłaby dokonać podziału opozycji, co w rezultacie osłabiłoby szanse na przejęcie władzy i upadek reżimu. 30 marca zaproszono do rozmów przedstawicieli partii rządzącej, aby zdecydować o formie i tematach przyszłych negocjacji pomiędzy elitą władzy i opozycją. Stronę partyjno-rządową reprezentował György Fejti, z którym uzgodniono, że przyszłe rozmowy będą dotyczyły prawa o partiach politycznych, nowej konstytucji i sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju. Pomimo ataku MSzMP na Fidesz, którego działania miały ostry charakter angażujący społeczeństwo w manifestacje i demonstracje antysystemowe, obrady EKA pozwoliły na oddalenie postulatu partii komunistycznej, aby wykluczyć Fidesz z obrad. W kwietniu w trakcie obrad EKA uszczegółowiono zakres dziedzin, nad którymi chciano dyskutować. Zrezygnowano z debaty nad tekstem konstytucji i w zamian zdecydowano się na to, aby zastanawiać się nad kluczowymi zasadami konstytucyjnymi i modelem ułożenia stosunków pomiędzy organami władzy państwowej. Wśród obszarów zmian prawa postulowano uchwalenie: kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego, ordynacji wyborczej, prawa referendalnego i prawa regulującego użycie sił zbrojnych na terenie kraju. Później dochodziło do kolejnych spotkań uszczegółwiających przebieg rozmów okrągłego stołu. Przedstawicielami strony opozycyjnej byli zazwyczaj Péter Tölgyessy i Sólyom László, a rządowej Imre Forgács i István Györgyi.

W tym samym czasie negocjacje we własnym gronie prowadzili członkowie władz MSzMP, którzy pod przewodnictwem György Fejtiego zgodzili się na wprowadzenie systemu wielopartyjnego i rozpoczęcia procesu demokratyzacji. Uzgodniono, że w trakcie przyszłych negocjacji z opozycją musi pojawić się trzecia strona w postaci organizacji pozarządowych wspierających partię komu-

nistyczną. Po powiadomieniu o tych zamiarach 10 czerwca 1989 roku opozycja zdecydowała się na podpisanie umowy wstępnej ze stroną rządową, wyrażającą chęć przystąpienia do negocjacji<sup>162</sup>. Obrady opozycyjnego stołu ostatecznie zakończono 22 czerwca, chociaż później prowadzono rozmowy, ale już nieformalnie. Łącznie EKA zebrała się dwadzieścia razy<sup>163</sup>.

Nie każde z opozycyjnych ugrupowań miało takie same cele. MDF, które od dawna było faworyzowane przez MSzMP, nie chciało utraty pozycji lidera i dzielenia się wpływami z innymi ugrupowaniami opozycyjnymi, dlatego preferowało luźny związek opozycji, sporadyczne spotkania oraz nieformalne porozumienie, które nie wiązałyby rąk przywódcom partii. SzDSz i Fidesz optowały natomiast za ściślejszą współpracą. Ostatecznie 30 marca 1989 roku uczestnicy obrad przyjęli siedmiopunktowy raport, w którym zgadzano się na: 1) utrudnianie wywierania nacisku przez komunistów na opozycję; 2) rozpoczęcie rozmów z elitą władzy po wcześniejszym uzgodnieniu wspólnej delegacji przez opozycję; 3) odrzucenie możliwości prowadzenia rozmów przez komunistów z każdą z opozycyjnych partii z osobna; 4) brak zgody na współpracę z komunistycznymi reformatorami w realizacji ich programów działania; 5) uchwalenie konstytucji po wolnych wyborach; 6) określenie warunków tranzycji w czasie negocjacji; 7) podjęcie dyskusji na temat spraw gospodarczych po wcześniejszych dyskusjach w ramach opozycji<sup>164</sup>.

Pewne kłopoty pojawiły się podczas ustalania składu delegacji elity władzy. Konserwatywni działacze chcieli, by komunistów reprezentowała grupa partyjnych dygnitarzy, podczas gdy reformatorzy nalegali na przedstawicieli rządowych jako funkcjonariuszy państwa. Także opozycja nie była spójna co do tego, z kim chce prowadzić dialog. Fidesz i SzDSz nalegały, aby członkowie rządu zasiedli po drugiej stronie stołu, MDF preferował natomiast rozmowy z delegacją partyjną. Ostatecznie na początku maja 1989 roku Komitet Centralny zaproponował utworzenie Forum Pojednania, które miało zająć się przygotowaniem programu obrad. Mimo głosów protestu ze strony konserwatystów na czele delegacji elity władzy stanął premier M. Németh.

W skład organizacji pozarządowych wspierających elitę władzy weszły: Krajowa Rada Związków Zawodowych (węg. Magyar Szállítmányozók Szövetsége), Krajowa Rada Węgierskich Kobiet (węg. Magyar Nők Országos Tanácsa), Patriotyczny Front Ludowy (węg. Hazafias Népfrent), Stowarzyszenie Lewicowej Alternatywy (węg. Baloldali Alternatíva Egyesülés), Towarzystwo Ferenc Münnicha (węg. Münnich Ferenc Társaság), Związek Węgierskiej Młodzieży Demokratycznej (węg. Magyar Ifjúsági Szervezetek Országos Tanácsa), Węgierski Związek

<sup>162</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 107–113.

<sup>163</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgry. Transformacja pokomunistyczna. 1990–2003*. Studio Wydawnicze Familia, Warszawa 2003, s. 42–52.

<sup>164</sup> Z. RIPP: *Unity and Division...*, s. 3–39.

Uczestników Ruchu Oporu i Antyfaszytów (węg. Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, MEASz)<sup>165</sup>.

Każdej z trzech stron przysługiwał jeden głos, ale wykluczono możliwość weta. Początek rozmów wyznaczono na 13 czerwca 1989 roku. Pomimo sprzeciwu opozycji, żeby nie zajmować się sprawami gospodarczymi, umieszczono je w porządku obrad. Opozycja obawiała się, że później będzie oskarżana o współudział w doprowadzeniu do kryzysu. Dokonano strukturalnego podziału obrad. W przygotowywaniu ostatecznych decyzji miało brać udział po trzech przedstawicieli każdej ze stron. W przypadku braku zgody powoływano Komisję Pojednawczą. Na niższym szczeblu znajdowały się dwie komisje (polityczna oraz społeczno-gospodarcza), w których obradach uczestniczyło po dwóch przedstawicieli każdej z trzech stron. Na najniższym szczeblu powołano natomiast do życia podkomisje, po sześć podporządkowanych komisji politycznej i sześć komisji gospodarczo-społecznej<sup>166</sup>.

MDF zdawał sobie sprawę z możliwości niezaakceptowania ostatecznej wersji porozumienia przez partię komunistyczną i parlament, dlatego jego poczynania były nacechowane ostrożnością i taktyką kompromisu. Mniej świadomości w tej skomplikowanej materii miały liberalne ugrupowania opozycyjne, dlatego też charakteryzowała je większa stanowczość, a nawet arogancja.

Jak się okazało, najpoważniejszym problemem, który pojawił się w trakcie negocjacji, było wprowadzenie urzędu prezydenta. KDNP oraz Towarzystwo Bajcsy-Zsilinszkyego uważali, że opozycja nie ma na tyle silnego kandydata, który pokonałby komunistycznego dygnitarza. FKgP był skłonny poprzeć członka dotychczasowej elity władzy w walce o urząd prezydenta. Przeciwne stanowisko zajmowały MDF, SzDSz i Fidesz, które uważały, że opozycja powinna wesprzeć swojego kandydata. Uzgodniono, że do czasu wyborów stanowisko prezydenta tymczasowo zostanie powierzone przewodniczącemu parlamentu (Mátyás Szűrös). W trakcie obrad Trójkątnego Stołu MSzMP i opozycja zgodziły się na przyjęcie koncepcji słabej pozycji prezydenta w przyszłym systemie politycznym, który miał utrzymywać równowagę pomiędzy legislatywą a egzekutywą rządową<sup>167</sup>.

Dnia 29 sierpnia 1989 roku odbyła się najbardziej emocjonująca debata obrad trójkątnego stołu. Dotyczyła ona właśnie sposobu wyboru prezydenta. MDF był zwolennikiem bezpośredniego wyboru prezydenta, co miało nastąpić przed wyborami parlamentarnymi. Pomysł ten poparły KDNP, FKgP i NPP. Podstawową obawą, która pojawiała się przy tego typu rozwiązaniu, było duże prawdopodobieństwo sukcesu kandydata komunistycznego. Opozycja nie miała żadnej

<sup>165</sup> A. BOZÓKI: *Szemérmes alkotmányozás Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben*, s. 4 i n. [http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/6827\\_0\\_Alkotmanyozas\\_Magyaror\\_szagon\\_III\\_1.pdf](http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/6827_0_Alkotmanyozas_Magyaror_szagon_III_1.pdf) [dostęp: 24.09.2016].

<sup>166</sup> Szerzej w: B. GÓRALCZYK: *Węgry. Transformacja pokomunistyczna...*, s. 52.

<sup>167</sup> B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Instytucja prezydenta...*, s. 71.



postaci, która mogłaby liczyć na masowe poparcie społeczeństwa. Wśród komunistów niezaprzeczanym liderem rankingów popularności był Imre Pozsgay. W związku z takim scenariuszem możliwych wydarzeń Viktor Orbán z Fidesz oraz Péter Tölgyessy z SzDSz zapowiedzieli, że jeżeli akt końcowy będzie zawierał zapis, według którego prezydent ma być wyłoniony bezpośrednio i przed wyborami parlamentarnymi, to ich ugrupowania go nie podpiszą<sup>168</sup>.

Jeżeli chodzi o przeprowadzenie wolnych wyborów parlamentarnych, to w grę wchodziły dwa terminy: koniec 1989 roku lub początek 1990 roku. NPP był rzecznikiem elekcji w grudniu 1989 roku, podczas gdy prezydent powinien być wyłoniony wcześniej. Pozostałe ugrupowania opozycyjne, a także MSzMP, skłaniały się ku wyborom parlamentarnym na wiosnę. Kwestia uchwalenia nowej konstytucji była równie ważna, przy czym przyspieszenie prac nad jej stworzeniem było w interesie opozycji. Obawiano się, że komunistyczny parlament pracuje nad nową konstytucją, którą uchwali jeszcze przed zakończeniem obrad. Dlatego też opozycja chciała jak najszybszego zakończenia negocjacji i uzyskania gwarancji ze strony elity władzy, że nie przyjmie swojej konstytucji.

W trakcie rozmów trójkątnego stołu początkowo relacje pomiędzy stroną rządową i opozycją układały się bardzo dobrze, co nie znaczy, że nie dochodziło wówczas do sporów. Pomimo jedności obydwu obozów wyczuwalne były już wówczas pierwsze tąpnięcia, które potem zaczęły się rozszerzać. Pomiedzy reformatorami i konserwatystami dochodziło do sporów o charakterze ideologicznym i technicznym. Na płaszczyźnie ideologicznej konserwatyści ponieśli porażkę, dlatego próbowali wykorzystywać inne zabiegi, aby przeszkodzić w zakończeniu obrad trójkątnego stołu. W pewnym momencie chcieli, aby najpierw powołano do życia Sąd Konstytucyjny, a dopiero potem zezwolono na rejestrację partii. Ponieważ Sąd miał dokonywać rejestracji, liczone na opóźnienie rozpoczęcia procesu rozwoju systemu wielopartyjnego. Próbowano także uniemożliwić Fideszowi uczestnictwo w obradach, gdyż twierdzono, że jako organizacja młodzieżowa powinien zarejestrować się najpierw w Narodowej Radzie ds. Węgierskich Organizacji Młodzieżowych, a następnie wystąpić w ramach strony społecznej, a nie organizacji opozycyjnych. Imre Pozsgay był świadomy tych sabotażowych działań, ale jednocześnie wiedział, że nie zmienią one ogólnego charakteru rozmów przy trójkątnym stole.

Sytuacja uległa zmianie, gdy obrady zaczęła transmitować telewizja. Rozmowy stały się bardziej oficjalne i mniej serdeczne. Każda ze stron chciała zaprezentować się w jak najlepszym świetle. Przede wszystkim radykalizacji uległo stanowisko opozycji. Komuniści próbowali rozbić jedność opozycji poprzez preferowanie MDF jako głównego partnera rozmów, jednocześnie marginalizując znaczenie innych ugrupowań opozycyjnych. Miało to odzwierciedlenie w artykułach prasowych, a także w wystąpieniach radiowych i telewizyjnych.

<sup>168</sup> Z. RIPP: *Unity and Division...*, s. 28 i n.

MDF korzystał z tej sytuacji. SzDSz i Fidesz przedstawiały siebie jako najbardziej antykomunistyczne organizacje, próbując zyskać społeczne poparcie. Gdy MDF zauważył, że traci popularność, doszło do zmiany na stanowisku szefa partii, które powierzono Józsefowi Antallowi, znanemu z antykomunistycznego nastawienia<sup>169</sup>.

18 września 1989 roku był ostatnim dniem obrad trójkątnego stołu. Wśród zawartych porozumień znalazły się:

- 1) wprowadzenie modelu rządów parlamentarnych,
- 2) uznanie praw obywatelskich,
- 3) niezależność sądownictwa,
- 4) cywilna kontrola nad armią,
- 5) zmiana nazwy państwa na Republikę Węgier,
- 6) wprowadzenie zasady wolności słowa i informacji,
- 7) pluralizm polityczny polegający na wolności w tworzeniu partii politycznych przy jednoczesnym zakazie monopolu działalności partii komunistycznej,
- 8) ustalenie daty wyborów parlamentarnych na wiosnę 1990 roku i ustalenie mieszanego systemu wyborczego,
- 9) wybór prezydenta przez dotychczasowy parlament,
- 10) wycofanie kar za działalność opozycyjną<sup>170</sup>.

Wedle koncepcji Julia S. Valenzuela okres erozji niedemokratycznego reżimu węgierskiego możemy uznać za reformę, w trakcie której ekipa oddająca władzę opozycji była w stanie narzucić pewne rozwiązania prawne i polityczne korzystne z jej punktu widzenia. Wcześniej optowała za liberalizacją reżimu, ale w wyniku jej niepowodzenia doszło do zgody na rozpoczęcie przemian demokratycznych<sup>171</sup>. W przypadku punktu zwrotnego ku demokratyzacji węgierski przypadek należy uznać za samozerwanie, gdyż towarzyszył mu wysoki poziom pluralizmu politycznego oraz istnienie silnej grupy reformatorów w łonie partii rządzącej, która była zdolna przejąć władzę i rozpocząć formalne negocjacje z opozycją<sup>172</sup>.

Charakter reżimu niedemokratycznego i jego erozja wywarły wpływ na przyszłe etapy procesu demokratyzacji. Na Węgrzech ujawniło się to m.in. w mieszanym proporcjonalno-większościowym systemie wyborczym do parlamentu oraz próbie implementacji bezpośredniego wyboru głowy państwa. W pierwszym

<sup>169</sup> S. SAXONBERG: *The Fall. A Comparative Study...*, s. 290–298.

<sup>170</sup> J. BAYER: *The Process of Political System Change in Hungary*. „Begegnungen: Schriftenreihe des Europa Institutes”, Budapest 2003, s. 172.

<sup>171</sup> J.S. VALENZUELA: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Kellogg Institute Working Paper #150. December 1990; <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf> [dostęp: 12.12.2015].

<sup>172</sup> A. BONIME-BLANC: *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-making*. Westview Press, London 1987, cyt. za: B. DOBEK-OSTROWSKA: *Proces demokratyzacji...*, s. 22–23.

przypadku elita władzy chciała pozostawienia większościowego sposobu wyłaniania parlamentarzystów, gdyż wydawało się jej, że to zwiększa szansę sukcesu partii komunistycznej. W drugim przypadku liczono na zwycięstwo w wyborach prezydenckich popularnego socjalisty Imre Pozsgaya. Poza tym w późniejszym czasie partia komunistyczna, przyjmując socjaldemokratyczny profil, wykazała się elastycznością i akomodacją do nowych rozwiązań ustrojowych, co wynikało z chęci dalszego wpływania na losy demokratyzacji. Partia przejęła hasła liberalne, co jednocześnie utrudniło kształtowanie się typowych liberalnych ugrupowań i wpłynęło na rozmycie się tej ideologii w oczach elektoratu. Dodajmy, że tradycje liberalne nigdy nie były silne w węgierskim społeczeństwie.

### 4.3.3. Opozycja: zwiastun demokracji

W okresie normalizacji obywatele Czechosłowacji w większości poddali się rutynie życia wprowadzonej przez władzę. W latach 70. XX wieku stopniowo i bardzo powoli narastał sprzeciw wobec takiego scenariusza wydarzeń. Opozycjonistami byli przeważnie ci, którzy, jak zauważa Paweł Ukielski, mieli „mniej do stracenia [...]”. Byli to z jednej strony intelektualści i artyści oraz inne środowiska niezwiązane z partią komunistyczną, z drugiej strony – komunistyczni reformatorzy usunięci z KSČ<sup>173</sup>. Opozycjoniści tworzyli małe grupy, które nie miały szerszego oddziaływania na społeczeństwo. Ich działalność podlegała ścisłej kontroli ze strony państwa, a kary, które wobec nich stosowano, były surowe<sup>174</sup>.

W niedługim czasie po wprowadzeniu normalizacji opozycyjnie nastawiona znikoma część obywateli Czechosłowacji zaczęła zwracać uwagę na rozbieżność pomiędzy deklaracjami władz a rzeczywistością społeczną i polityczną. Dawano temu wyraz, publikując listy otwarte czy też organizując manifestacje. W pierwszej rocznicę interwencji wojsk Układu Warszawskiego ogłoszono protest kilku osób, które w niedługim czasie aresztowano. W 1970 roku powstał manifest zawierający program Socjalistycznego Ruchu Obywateli Czechosłowacji z inspiracji Milana Hübla, reformatora wyrzuconego z partii komunistycznej. W 1976 roku władze komunistyczne postanowiły wytoczyć proces członkom rockowego zespołu Plastic People of the Universe za rozpowszechnianie treści zgubnych dla komunistycznej młodzieży. Prawdopodobnie, grupa muzyczna nie zyskałaby rozgłosu, gdyby nie zaangażowanie działaczy opozycyjnych w jej obronę<sup>175</sup>.

1 stycznia 1977 roku czechosłowaccy opozycjoniści wydali deklarację, która przyjęła nazwę Karty 77. Jej idea odnosiła się do podpisanych przez wszystkie

<sup>173</sup> Cyt. za: A. BURAKOWSKI, A. GUBRYNOWICZ, P. UKIELSKI: *Jesień narodów...*, s. 189.

<sup>174</sup> Ibidem.

<sup>175</sup> J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja...*, s. 239–240.

państwa Europy oraz Stany Zjednoczone i Kanadę zobowiązań gwarantujących przestrzeganie praw człowieka zawartych w *Akcie końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* (Helsinki, 1975 r.). Karta ukazywała iluzoryczność wolności i praw obywatelskich, a także ogromną kontrolę i cenzurę mediów i innych kanałów komunikacji społecznej w Czechosłowacji. Wskazywano na brak przestrzegania wolności religijnych, słowa, stowarzyszeń itp.

Karta 77 stała się podstawą, wokół której ogniskowała się aktywność ludzi nieufających reżimowi. Mimo że nigdy nie stworzyli stałej i stabilnej struktury organizacyjnej, Karta była najważniejszym elementem tworzenia dojrzałej opozycji antysystemowej. Każdy, kto miał ochotę, mógł działać na rzecz zasad, które reprezentowała Karta, dlatego też środowisko aktywistów wywodziło się z różnych źródeł. Jak wskazuje H. Gordon Skilling, możemy w tym ruchu odnaleźć: dawnych działaczy komunistycznych, którzy próbowali reformować państwo w 1968 roku (Zdeněk Mlynář, Jiří Hájek), demokratów (Rudolf Battěk, Jiří Müller), chadeków (Ladislav Hejránek). Najbardziej dominującą grupą byli jednak pisarze i intelektualiści, a wśród nich m.in. V. Havel czy V. Benda<sup>176</sup>. Zasady zawarte w Kartie były reprezentowane przez rzeczników, których w liczbie dwóch lub trzech wybierano na roczne kadencje. W 1977 roku rzecznikami zostali: V. Havel, J. Hájek i Jan Patočka. Ten ostatni zmarł w tym samym roku na udar mózgu po przesłuchaniu w siedzibie Służb Bezpieczeństwa.

Działacze Karty wydali kilkaset dokumentów, w których wskazywali na zjawiska nieprzestrzegania praw człowieka przez władze. Następnie publikowali je w niezależnych podziemnych wydawnictwach i dystrybuowali w kraju oraz przesyłali do organizacji międzynarodowych, w tym ONZ. Nawiązali ponadto współpracę z opozycjonistami z Polsce oraz na Węgrzech<sup>177</sup>.

Bardziej radykalni działacze zaangażowani w Kartę 77 postanowili 27 kwietnia 1978 roku powołać do życia Komitet Obrony niesprawiedliwie Prześladowanych (czes. Výbor na obranu nespravedlivě stíhaných, VONS), który był wzorowany na polskim KOR-ze. VONS miał charakter organizacji, która świadczyła pomoc ofiarom reżimu oraz członkom ich rodzin w zakresie materialnym i prawnym. W maju 1979 roku milicja podjęła szeroko zakrojoną akcję przeciwko działaczom VONS, w wyniku której sześciu aktywistów skazano na karę więzienia, ale jednocześnie spowodowało to rozgłos i wzrost liczby członków do 33 osób<sup>178</sup>.

Warto zwrócić uwagę na stworzenie w Czechosłowacji tzw. podziemnego uniwersytetu, który odwoływał się do seminariów prowadzonych przez J. Pato-

<sup>176</sup> Szerzej w: H.G. SKILLING: *Charter 77 and Human Rights in Czechoslovakia*. Unwin Hyman, London 1981.

<sup>177</sup> B.J. FALK: *The Dilemmas of Dissidence in East-Central Europe*. Central University Press, Budapest–New York 2003, s. 88–91.

<sup>178</sup> H.G. SKILLING: *Samizdat and Independent Society in Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, London 1989, s. 27; J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja...*, s. 241.

ckę pod koniec lat 50. XX wieku. Pierwsze wykłady w ramach podziemnego uniwersytetu zaczęły się na początku lat 70., a w 1978 roku Julius Tomin nawiązał kontakt z uczelniami brytyjskimi, prosząc je o wsparcie. W ten sposób za granicą powstała Fundacja Jana Husa, która wspierała rozwój zasad demokratycznych w Czechosłowacji. Zarówno wykładowcy, jak i słuchacze tego nielegalnego uniwersytetu byli wielokrotnie aresztowani, przesłuchiwani i więzieni. W kraju powstały nielegalne drukarnie samizdatowe, jak Edice Petlice czy Edice Expedice, chociaż największą rolę odegrały książki z drugiego obiegu dostarczane do Czechosłowacji z utworzonego w Kanadzie wydawnictwa 68 Publishers.

W grudniu 1985 roku w praskim Na Kampě około tysiąc osób, głównie młodzież, postanowiło uczcić rocznicę śmierci Johna Lennona, który był dla młodych opozycjonistów postacią symboliczną. Grupa przygotowała petycję do władz, w której domagała się pokoju, wolności, wycofania głowic nuklearnych z Europy i ograniczenia obowiązku służby wojskowej. Petycję podpisało 300 osób. W niedługim czasie po tym wydarzeniu powstał Klub Pokoju im. Johna Lennona (czes. Mírový klub John Lennon), który domagał się pokoju na świecie, przestrzegania praw człowieka i wzmacniał inicjatywy powoływania niezależnych i nielegalnych organizacji<sup>179</sup>. W sierpniu 1988 roku, w rocznicę inwazji wojsk Układu Warszawskiego na Czechosłowację, około 10 tys. osób zgromadziło się na praskim placu Waclawa w celu wyrażenia żalu i sprzeciwu wobec działań obcych państw. W październiku doszło do demonstracji, którą zorganizowano w rocznicę utworzenia Czechosłowacji. Podobnie jak demonstracja Na Kampě, tak samo ta sierpniowa i październikowa z 1988 roku nie były organizowane przez działaczy Karty 77. Wydaje się, że obawiali się oni ostrej reakcji władz, dlatego nie chcieli mobilizować szerokich warstw społecznych. W 1988 roku demonstracje sierpniową i październikową zorganizowały dwie nielegalne organizacje: Niezależny Związek Pokoju (czes. Nezávislé mírové sdružení) i Ruch Czeskich Dzieci (czes. Hnutí České děti)<sup>180</sup>. W 1988 roku powstało Stowarzyszenie Przyjaciół USA (czes. Společnost přátel USA), Koło Przyjaciół Solidarności Polsko-Czechosłowackiej (czes. Kruh přátel Polsko-československé solidarity)<sup>181</sup>.

17 listopada 1989 roku, w pięćdziesiątą rocznicę śmierci Jana Opletala, studenta, którego zamordowali hitlerowcy, prascy żacy zorganizowali demonstrację. W pewnym momencie postanowiono udać się na plac Waclawa. W trakcie marszu grupę otoczyła milicja i zaczęła bić uczestników demonstracji. Bardzo szybko o tym wydarzeniu dowiedziało się społeczeństwo. Z 17 na 18 listopada studenci Uniwersytetu im. Karola w Pradze podjęli decyzję o strajku ostrzegawczym, poparli ich intelektualiści i aktorzy. Wszyscy spotkali się w Teatrze

<sup>179</sup> H.G. SKILLING: *Samizdat and Independent Society...*, s. 65; B.J. FALK: *The Dilemmas...*, s. 98.

<sup>180</sup> B.J. FALK: *The Dilemmas...*, s. 98.

<sup>181</sup> J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja...*, s. 244.

Realistycznym i rozpoczęli dyskusję na temat ówczesnej sytuacji w Czechosłowacji. Zdecydowano, że 27 listopada odbędzie się w całym kraju strajk generalny. W trakcie wieczornych obrad 19 listopada, w których uczestniczyli także członkowie Karty 77, VONS, Odrodzenia (czes. Obroda) i innych nielegalnych organizacji, podjęto decyzję o powołaniu Forum Obywatelskiego. Na jego czele stanął V. Havel. OF wysunęło kilka żądań: 1) podanie się do dymisji czechosłowackich polityków, którzy byli odpowiedzialni za interwencję wojsk układu Warszawskiego, 2) ustąpienie ze stanowisk urzędników, którzy wydali decyzję krwawego zakończenia demonstracji z 17 listopada, 3) zwolnienie więźniów politycznych<sup>182</sup>. Na terenie Słowacji, w Bratysławie, opozycjoniści powołali podobne opozycyjne forum o nazwie Społeczeństwo przeciw Przemocy (słow. Verejnost' proti násiliu, VPN).

Opozycja w Czechosłowacji nie była silna, struktura organizacyjna także nie miała solidnych podstaw. Pomimo że pierwsze zorganizowane formy opozycji antystrojowej zaczęły pojawiać się już w latach 70. XX wieku, dopiero w listopadzie 1989 roku na fali entuzjazmu i spontaniczności były w stanie zmobilizować szerokie poparcie społeczne. Jak podaje Marek Bankowicz, w Pradze 19 listopada demonstrowało 50 tys. obywateli, 20 listopada 100 tys., a 22 listopada 200 tys.<sup>183</sup>.

Kształtowanie się opozycji w Czechosłowacji miało u swoich intelektualnych podstaw poglądy wielu autorów, wśród których niewątpliwie na większą uwagę zasługuje Václav Havel. Nie można politycznej działalności i poglądów tego człowieka oddzielać od jego twórczości literackiej i filozoficznej. Począwszy od pierwszych sztuk teatralnych i innych dzieł, próbował określić położenie obywatela w zdepersonalizowanym systemie biurokracji socjalistycznego państwa, jego zaangażowanie w ten system, a także absurdy życia w takiej strukturze. Jednocześnie starał się wskazać rozwiązanie w postaci nakazu życia w prawdzie. Już w sierpniu 1968 roku dał wyraz swojemu politycznemu zainteresowaniu, gdy w Libercu przygotował dla lokalnego ośrodka telewizyjnego deklarację potępiającą wejście wojsk Układu Warszawskiego na teren Czechosłowacji. Po interwencji wojsk w 1969 roku wydawanie twórczości V. Havla zostało zakazane. W tym czasie kilku nieakceptowanych przez władzę twórców założyło Związek Pisarzy, w którym poza V. Havlem znaleźli się inni aktywni opozycjoniści, jak Pavel Kohut, Ludvík Vaculík, Ivan Klíma. W 1975 roku V. Havel napisał list do prezydenta i pierwszego sekretarza partii Gustáva Husáka, w którym zwracał uwagę na duchowe, moralne i społeczne zepsucie panujące w państwie socjalistycznym. Według pisarza wynikało ono z panującego wśród obywateli strachu, rutyny życia prywatnego oraz odcięcia społecznej aktywności od możliwości angażowania się w życie publiczne. Autor podkreślał, że wycofanie obywateli

<sup>182</sup> T.G. ASH: *Jesień wasza, wiosna nasza...*, s. 432–441.

<sup>183</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 90–91.

z życia publicznego było spowodowane przez propagandę konsumpcjonizmu. List został także wysłany do zagranicznych agencji prasowych. Václav Havel uważał, że czechosłowacki socjalizm nigdy nie sprostą ideom stawianym przez marksizm<sup>184</sup>. W jednym z najbardziej znanych esejów *Siła bezsilnych* opisuje konformistyczną postawę obywatela w świecie zdominowanym przez kłamstwo. W takiej rzeczywistości człowiek zachowuje się tak, jak od niego oczekują tego władze, i staje się posłuszny ich rozkazom<sup>185</sup>.

Esej *Siła bezsilnych* był dedykowany pamięci J. Patočki, który był filozofem i wywarł wielki wpływ na intelektualny wymiar działalności opozycjonistów. Zajmował się problematyką egzystencjalizmu, a w ruch dysydencki zaangażował się w latach 70. XX wieku. Inny działacz opozycyjny Václav Benda starał się z kolei ukazać możliwy świat, który byłby alternatywą dla państwa socjalistycznego. Wykreował on tzw. paralelne polis, które miało być oparte na zasadach demokracji i wspierać istnienie społeczeństwa obywatelskiego. Pod koniec lat 70. XX wieku V. Benda stracił nadzieje na upadek socjalizmu, dlatego też próbował wskazać obywatelom Czechosłowacji drogę moralnej poprawności polegającej na nieangażowaniu się w sprawy aparatu władzy państwa. W podobnym tonie wypowiadał się w swoich dziełach V. Havel<sup>186</sup>.

Wpływ na powstanie węgierskiej opozycji w latach 80. XX wieku miało kilka czynników. Wśród nich istotną rolę odegrał niewątpliwie kryzys państwa i nieudolność władz przy próbie jego naprawy. Równie ważną przyczyną był tkwiący w narodzie węgierskim sprzeciw wobec obcej władzy narzuconej mimo woli po II wojnie światowej, czego efektem była rewolucja węgierska w 1956 roku. Mimo jej porażki należy zauważyć, że miała ona istotny wpływ na rozwój późniejszych postaw opozycyjnych wobec ustroju socjalistycznego<sup>187</sup>.

Wśród myślicieli, którzy wywarli wpływ na intelektualne postawy opozycjonistów w latach 80. XX wieku, byli m.in. György Lukács i István Bibó. Obydwaj piastowali funkcje ministrów w rewolucyjnym gabinecie Imre Nagya, wtedy też dali wyraz swoim reformatorskim i opozycyjnym poglądom wobec socjalizmu.

György Lukács był filozofem, który początkowo bezkrytycznie wierzył w marksizm. W miarę rozwoju socjalizmu na Węgrzech i rozszerzania się biurokracji państwowej zaczął twierdzić, że proletariat może stworzyć opozycyjną kontrkulturę wobec tej, którą lansowało państwo. W ten sposób postawił tezę o pojawieniu się paralelnego społeczeństwa. Im dłużej żył i tworzył, tym jego poglądy stawały się bardziej liberalne, a mniej socjalistyczne<sup>188</sup>. István Bibó podkreślał znaczenie znajomości historii i wpływu przeszłości na współczesne mu

<sup>184</sup> B.J. FALK: *The Dilemmas...*, s. 199–215.

<sup>185</sup> A. KACZOROWSKI: *Havel. Zemsta bezsilnych*. Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2014, s. 312–321.

<sup>186</sup> Ibidem, s. 242–251.

<sup>187</sup> B.J. Falk: *The Dilemmas...*, s. 109–111.

<sup>188</sup> Ibidem, s. 257–261.

czasy. W życiu społecznym najważniejszą wartością było według niego przestrzeganie etyki i moralności; uważał, że życie polityczne powinno być pozbawione bezwzględnych zachowań. Jego postawę możemy umieścić w nurcie liberalnym i demokratycznym<sup>189</sup>.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym erozję ustroju socjalistycznego wśród intelektualistów, którzy zaczęli wątpić w socjalistyczną ideologię, znaleźli się János Kis i György Bence. Opublikowali książkę *Toward an East European Marxism (W kierunku wschodnioeuropejskiego socjalizmu)*, która analizowała funkcjonowanie socjalizmu w państwach Europy Wschodniej, krytykowała gospodarkę planową i wspierała etyczne postawy społeczeństwa. Po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce G. Bence wycofał się z krytyki socjalizmu, podczas gdy J. Kis rozwijał twórczość i działalność opozycyjną. W grudniu 1981 roku był jednym z założycieli nielegalnego czasopisma „Beszélő”, w którym oskarżał J. Kádára o zabicie ducha aktywności w społeczeństwie i jednocześnie wskazywał na konieczność odnowy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w nim bowiem widział lekarstwo na chorujący ustrój socjalistyczny. J. Kis wielokrotnie nawoływał do poszanowania praw człowieka przez władze państwowe<sup>190</sup>.

Na uwagę zasługuje twórczość Miklósa Haraszti, który w swoich dziełach podkreślał oddalenie się państwa socjalistycznego od robotników, co w efekcie doprowadziło do negatywnych zachowań członków tej klasy, jak oszustwa, korupcja czy nie przykładanie się do produkcji. W takiej sytuacji wśród robotników nie występowała solidarność i świadomość wspólnoty. Aby naprawić sytuację, proponował wprowadzenie szerokiego programu reform gospodarczych i politycznych. M. Haraszti negocjował wzmoczoną kontrolę partii nad życiem społecznym i kulturalnym, co przejawiało się w rozbudowanym systemie weryfikacji obywateli oraz wszelkich przejawów ich działalności. Z kolei György Konrád jest autorem dzieła *Antypolityka* z 1984 roku, w którym podkreślał trwałość powojennego podziału Europy i świata. W tych warunkach ustrój socjalistyczny powinien zwrócić uwagę na kwestie ochrony praw człowieka i obywatela oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Tytułowa antypolityka miała oznaczać postawę społeczną zgodną z moralnym kodeksem wartości. G. Konrád był zwolennikiem demokracji, ale uważał, że jej wprowadzenie powinno nastąpić w drodze pokojowej, a nie rewolucyjnej. Wskazywał także na to, że druga gospodarka węgierska przyczyniła się do narodzin opozycji demokratycznej<sup>191</sup>.

Pierwsze oznaki opozycji antysocjalistycznej i demokratycznej pojawiły się na Węgrzech na przełomie lat 70. i 80. XX wieku wraz z publikacją samizdatów, którymi były kolekcje artykułów i esejów zebrane w dwóch pozycjach: *Marks w czwartej dekadzie* z 1977 roku i *Profile* z 1978 roku. W tym okresie doszło

<sup>189</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 54–57, 82.

<sup>190</sup> Ibidem, s. 73–76.

<sup>191</sup> Ibidem, s. 290–307.



do nawiązania współpracy pomiędzy środowiskiem ekonomistów węgierskich zajmujących niższe i średnie pozycje w strukturze biurokracji państwowej a ruchem dysydenckim. Z tego nurtu wywodziła się idea dyskusji na temat konieczności zmian w państwie, która wskazywała na oddolne społeczne zainteresowanie sprawami publicznymi<sup>192</sup>.

Na początku stycznia 1977 roku 34 węgierskich intelektualistów wysłało list do Pavla Kohuta, w którym wyrażono solidarność i poparcie dla czechosłowackiej Karty 77. W 1979 roku 180 Węgrów podpisało protest przeciwko procesom wytoczonym przeciwko twórcom Karty 77. W tym samym roku w Budapeszcie powstała organizacja Wspieranie Ubogich (węg. Szegényeket Támogató Alap, SZETA), która pod przykryciem działalności charytatywnej rozwijała aktywność opozycyjną, a nawet nawiązała kontakt z polską opozycją<sup>193</sup>. Współpracę z polską opozycją rozwijali także Gábor Demszky i László Rajk<sup>194</sup>, którzy w 1980 roku udali się do Polski i uczyli się, w jaki sposób poprawić funkcjonowanie opozycji i wydawnictw samizdatowych. Po powrocie w mieszkaniu L. Rajka założyli kiosk z wydawnictwami samizdatowymi oraz bibliotekę z nielegalnymi książkami zagranicznymi.

Jeżeli chodzi o czasopisma samizdatowe, to spośród kilku, które ukazywały się cyklicznie, najbardziej wpływowym okazało się „Beszélő”. Poza nim wydawano także „Hírmondó” oraz „Demokrata”. Twórcami „Beszélő” byli János Kis, Ferenc Kőszeg, György Petri, Bálint Nagy i Miklós Haraszti. W zamierzeniu „Beszélő” miało informować Węgrów o prawdziwych sprawach życia publicznego i prowadzić ożywioną dyskusję nad sposobami rozwiązania problemów piętrzących się w państwie<sup>195</sup>.

Ważnym wydarzeniem w dziejach węgierskiej opozycji było wydanie w 1984 roku książki poświęconej pamięci Istvána Bibó. Redaktorem i organizatorem całego przedsięwzięcia był János Kenedi. Książka składała się z artykułów 75 węgierskich działaczy oraz myślicieli sprzeciwiających się ustrojowi socjalistycznemu, którzy wywodzili się ze środowisk narodowych, socjaldemokratycznych i liberalnych<sup>196</sup>. Konsekwencją publikacji dzieła J. Kenediego było nawiązanie współpracy przez opozycjonistów, którzy wcześniej działali raczej w osobnych środowiskach. W 1984 roku połączono ich siły i uświadomiono, że mają rzeczywistą możliwość przemawiania w imieniu niezadowolonych obywateli. Znaczący jednak od razu, że węgierska opozycja zawsze zdawała sobie sprawę,

<sup>192</sup> A. Bozóki: *Preparing for the Revolution? The Dissident Intellectuals Before 1989*, s. 1–4. Budapest 2009; [http://www.researchgate.net/publication/228154007\\_Preparing\\_for\\_the\\_Revolution\\_The\\_Dissident\\_Intellectuals\\_before\\_1989](http://www.researchgate.net/publication/228154007_Preparing_for_the_Revolution_The_Dissident_Intellectuals_before_1989) [dostęp: 4.11.2013].

<sup>193</sup> M. SZABÓ: *Hungary...*, s. 59.

<sup>194</sup> László Rajk junior był synem László Rajka, który pełnił wiele ważnych funkcji w okresie rakosizmu na Węgrzech, a w 1949 roku został zamordowany w pokazowym procesie.

<sup>195</sup> S. KUBAS: *Ewolucja postaw opozycyjnych...*, s. 87.

<sup>196</sup> *Ibidem*, s. 87–88.

że podstawą jej działania nie będzie możliwość odwołania się do masowego poparcia, gdyż system kadarowski skutecznie odciął społeczne zainteresowanie od spraw życia publicznego. W związku z tym, mimo nadziei, opozycja ograniczała się głównie do wąskich i intelektualnych środowisk<sup>197</sup>. Pokłosiem pamiątkowej książki I. Bibó był pierwszy zjazd opozycji, który miał miejsce w podbudapesztańskiej miejscowości Monor w dniach 14–16 czerwca 1985 roku. Uczestniczyło w nim 34 działaczy reprezentujących poglądy: narodowe, demokratyczne, socjalistyczne, socjaldemokratyczne, ludowe i populistyczne. Tematami rozmów były sprawy mniejszości narodowych na Węgrzech i węgierskiej diaspory poza granicami kraju, gospodarka, polityka i społeczeństwo. Konferencja w Monor nie zakończyła się wydaniem wspólnego programu działania ani nawet deklaracji, wpłynęła jednak na unifikację środowiska opozycjonistów<sup>198</sup>.

W 1987 roku w specjalnym numerze samizdatowego „Beszélő” ukazał się artykuł *Społeczny kontrakt* (węg. Társadalmi szerződés), którego autorami byli János Kis, Ferenc Kőszeg i Ottília Solt. Był to program przemian społecznych, politycznych i gospodarczych o charakterze liberalnym, w którym kwestionowano możliwość dokonania zmian w socjalizmie przez piastujących władzę. Zauważano porażkę prób reform wprowadzanych wcześniej przez elity polityczne, domagano się poszanowania praw człowieka, wolności oraz wprowadzenia systemu wielopartyjnego i gospodarki wolnorynkowej. Postulowano dymisję J. Kádára i odrzucano jakąkolwiek możliwość współpracy z komunistami<sup>199</sup>.

*Społeczny kontrakt* przyczynił się jednak do zahamowania rozwoju współpracy wśród opozycji. W drugiej połowie lat 80. XX wieku najbardziej liczącymi się kręgami opozycjonistów było środowisko narodowo-populistyczne i liberalne. To drugie wydawało „Beszélő” i stało za publikacją *Społecznego kontraktu*. Jednakże ten ważny artykuł i program został przygotowany i opublikowany bez konsultacji z narodowcami, co potraktowali oni jako próbę zepchnięcia na boczny tor i przejęcia przez liberałów całej przestrzeni opozycyjnej. W konsekwencji w drugim zjeździe opozycji, do którego doszło w Lakitelek 27 września 1987 roku, uczestniczyli niemal wyłącznie reprezentanci nurtu narodowo-populistycznego. W domu pisarza Sándora Lezsáka spotkało się 181 aktywistów. Na konferencję został zaproszony także Imre Pozsgay, przedstawiciel reformatorskiego skrzydła MSzMP, który od dawna szukał kontaktu z węgierską opozycją. W swoim przemówieniu powiedział o konieczności nawiązania dialogu i negocjacji pomiędzy rządzącą elitą partyjną a środowiskiem opozycji.

Jeżeli chodzi o podziały wewnątrz węgierskiej opozycji, to zarysowany powyżej pogląd o istnieniu dwóch grup: liberalnej i narodowo-populistycznej nie budzi zastrzeżeń wśród naukowców. Ale poszczególne klasyfikacje wyróżniają

<sup>197</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 58–61; B.J. FALK: *The Dilemmas of Dissidence...*, s. 130–132.

<sup>198</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 63–67.

<sup>199</sup> Ibidem, s. 74–77; B.J. FALK: *The Dilemmas of Dissidence...*, s. 131–133, 278–281.

jeszcze inne kategorie nurtów opozycyjnych, które pojawiły się w latach 80. XX wieku na Węgrzech. Rudolf Tökés wskazuje na istnienie: a) narodowych populistów, b) byłych marksistów, którzy zawiedli się na reżimie i przyjęli demokratyczne poglądy oraz c) opozycji demokratycznej<sup>200</sup>. Barbara J. Falk wyróżniła populistów (narodowców) i urbanistów (demokratów)<sup>201</sup>, Zoltan Ripp wskazał natomiast na istnienie liberałów, społecznych radykałów i narodowych radykałów<sup>202</sup>.

W maju 1988 roku liberałowie założyli Sieć Wolnych Inicjatyw (węg. Szabad Kezdeményezések Hálózata), która była pierwszą tego typu organizacją zrzeszającą liberalnie myślących działaczy. Pomimo negatywnej oceny ustroju socjalistycznego Sieć nie odżegnywała się od możliwości podjęcia dialogu z władzą, ale jednocześnie zaznaczała brak zgody na kontynuowanie rządów komunistycznych i konieczność natychmiastowego ich zastąpienia. W listopadzie 1988 roku Sieć przekształciła się w SzDSz. Zauważmy, że późniejsza współpraca działaczy SzDSz wynikała po części z ich rodzinnych i towarzyskich związków z członkami partii komunistycznej, a potem socjalistycznej. Liberałowie przypuszczali, że jeżeli dojdzie do tranzykcji na Węgrzech, to będzie ona długotrwała. Jako podstawę programową przyjęto założenia zawarte w *Społecznym kontrakcie*. W maju 1989 roku, w przededniu rozpoczęcia się obrad trójkątnego stołu, SzDSz przedstawił nowy *Program reform*, w którym ujęto założenia dotyczące nowych rozwiązań, jak wielopartyjny system polityczny, wolne wybory, utworzenie Sądu Konstytucyjnego oraz urzędu prezydenta.

W liberalnym nurcie opozycyjnym działał także Fidesz, czyli Związek Młodych Demokratów. Założenie ugrupowania o tej nazwie nastąpiło 30 marca 1988 roku, ale jego korzenie były nieco dłuższe. Osoby, które powołały do życia Fidesz, już od 1982 roku były związane z kolegium Wydziału Prawa Uniwersytetu im. Loránda Eötvösa w Budapeszcie. W chwili powstania Fidesz był hermetyczną organizacją, w której wykształcił się bardzo silny rdzeń kilku studenckich przywódców: Viktor Orbán, Lajos Simicska, Gábor Fodor, László Kövér, János Áder, József Szájer. Stworzenie Fidesz przez studentów znalazło odzwierciedlenie w limicie wieku, który pozwalał na posiadanie członkostwa. Wynosił on nie więcej niż 35 lat<sup>203</sup>. Pierwszy program polityczny Fidesz przyjęty jesienią 1988 roku na I zjeździe podkreślał zerwanie stosunku podporządkowania organów władzy państwowej wobec partii komunistycznej, otwarcie węgierskiej gospodarki na rynki zagraniczne oraz polepszenie standardów edukacyjnych<sup>204</sup>.

<sup>200</sup> R. TÖKÉS: *Hungary's Negotiated Revolution...*, s. 168–169.

<sup>201</sup> B.J. FALK: *The Dilemmas of Dissidence...*, s. 125.

<sup>202</sup> Z. RIPP: *Unity and Division...*, s. 6.

<sup>203</sup> J. DEBRECZENI: *Viktor Orbán. Jeden obóz, jeden sztandar, jeden wódz*. Przeł. T. KANTOROWSKI, I. MAKAREWICZ, B. RUBIŃSKI, M. TYC, M. TYSZKO. Wydawnictwo Akurat, Warszawa 2015, s. 1–46.

<sup>204</sup> Z. RIPP: *Unity and Division...*, s. 3–39.

W nurcie narodowo-populistycznym działał MDF. Został powołany podczas zjazdu opozycji 27 września 1987 roku w Lakitelek i od początku optował za porozumieniem z elitą władzą i negocjacjami na temat wyjścia państwa z kryzysu. MDF żądał wprowadzenia pluralistycznego systemu wyborczego i przeprowadzenia wolnych wyborów parlamentarnych. Nie był jednolitym ugrupowaniem, gdyż ścierały się w nim co najmniej dwie grupy poglądów. Skrzydło populistów uważało, że MDF powinien zachować strukturę luźnej organizacji, nie dążyć do zacieśnienia współpracy i stworzenia partii politycznej. Ponadto nie przywiązywano dużej wagi do spraw o znaczeniu konstytucyjnym, uważając, że kwestie natury prawnej powinny być załatwione przez elitę komunistyczną. Narodowi radykałowie chcieli przekształcenia MDF w partię, co się ostatecznie udało, ale ich program polityczny i gospodarczy był niejasny i powierzchowny. MDF postulował budowę społeczeństwa obywatelskiego opartego na konsensusie z uprawnieniami samorządowymi, wprowadzenie wolnego rynku i demokracji oraz zabezpieczenie losu diaspory węgierskiej poza granicami ojczyzny<sup>205</sup>.

Poza trzema najważniejszymi, jak się później okazało, ugrupowaniami opozycyjnymi (SzDSz, Fidesz, MDF) pod koniec lat 80. XX wieku na węgierskiej scenie politycznej pojawiły się także organizacje antysystemowe, które odwoływały się do powojennych partii politycznych. Wśród tych ugrupowań wymienić powinniśmy: FKgP, MSzDP, KDNP, Narodową Partię Chłopską (węg. Magyar Néppárt, MNP) czy Towarzystwo im. Endre Bajscy-Zsilinszkyego (węg. Bajcsy-Zsilinszky Társaság)<sup>206</sup>.

FKgP odwoływał się do partii, która powstała jeszcze w okresie międzywojennym, ale największą popularność zdobyła po II wojnie światowej. Warstwa programowa świadczyła o prawicowym profilu ugrupowania. W 1988 roku wśród podstawowych postulatów znalazły się: rozbrojenie, oparcie działań państwa na prawie, wprowadzenie systemu wielopartyjnego i samorządu terytorialnego, trójpodział władz, odpowiedzialność rządu przed parlamentem. W warstwie aksjologicznej odwołano się do wartości chrześcijańskich, a także do tradycji i historii narodu węgierskiego<sup>207</sup>. Po restytucji partii w gronie czołowych działaczy znaleźli się przedstawiciele starszego pokolenia, czego symbolem był wybór na przewodniczącego Tivadara Pártaya, który już w latach 40. XX wieku był aktywny na węgierskiej scenie<sup>208</sup>.

KDNP odwoływał się do chadeckiej partii powołanej do życia w 1945 roku. Podobnie jak w FKgP, przez kilka pierwszych lat dominującą pozycję w ugrupowaniu zajmowały osoby działające w drugiej połowie lat 40. XX wieku, w tym

<sup>205</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 73.

<sup>206</sup> Z. RIPP: *Unity and Division...*, s. 11.

<sup>207</sup> A. KÖRÖSÉNYI: *Government and Politics in Hungary*. Central University Press, Budapest 1998, s. 44; K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej po 1989 roku*. Księgarnia Akademicka, Kraków 1999, s. 61–62.

<sup>208</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 84.

przewodniczący Sándor Keresztes. KDNP utrzymywał ściśle związki ze środowiskiem katolickim, chociaż w programie zakładano współpracę z wszystkimi nurtami chrześcijańskimi. W początkowym okresie bardzo silnie akcentowano znaczenie tradycji i wartości, które według partii należało kontynuować. Zmiana przewodniczącego w 1990 roku na młodego László Surjána przyczyniła się do większej popularności KDNP w późniejszym okresie<sup>209</sup>.

MSzDP odwoływał się do tradycji partii socjaldemokratycznej, którą założono w 1890 roku. Zaraz po odnowieniu struktur w 1989 roku z MSzDP oddzieliła się grupa pod przywództwem Anny Petrasotits, która przyjęła radykalnie antykomunistyczny profil (MNP)<sup>210</sup>. MNP odwoływał się do partii, która powstała w 1939 roku, a po krótkiej powojennej działalności została przyłączona do komunistycznej MDP. W okresie rewolucji narodowej w 1956 roku partia ponownie była aktywna, wchodząc do rządu Imre Nagya. 11 czerwca 1989 roku MNP po raz kolejny wznowił działalność, opierając swój program na agraryzmie oraz tradycyjnych wartościach chrześcijańskich.

Jeżeli chodzi o podobieństwa i różnice pomiędzy opozycją czechosłowacką i węgierską, należałoby przede wszystkim wskazać na znacznie większe poparcie społeczne czechosłowackich dysydentów w okresie erozji reżimu niedemokratycznego. Byli oni w stanie dokonać mobilizacji rzeszy obywateli ziem czeskich i słowackich. Węgierska opozycja nie mogła liczyć na tak aktywne wsparcie obywateli. W obydwu przypadkach pojawił się ruch samizdatowy, część działaczy podjęła także trud intelektualnych rozważań wspierających postawy antysystemowe. Opozycjoniści z lat 80. XX wieku mogli także odwołać się do wcześniejszych zrywów przeciwko socjalizmowi: w 1956 roku na Węgrzech i w 1968 roku w Czechosłowacji. O ile na Węgrzech pod koniec lat 80. XX wieku opozycja została objęta procesem liberalizacji reżimu niedemokratycznego, co skutkowało legalizacją jej działalności, o tyle w Czechosłowacji aż do końca 1989 roku działała nielegalnie. Ta różnica odegrała istotną rolę w procesie demokratyzacji. Wczesna instytucjonalizacja i legalizacja węgierskich ugrupowań politycznych wpłynęła na stosunkowo szybką stabilizację systemu partyjnego, który zaczął się kształtować na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Widać to szczególnie na poziomie parlamentarnym, gdyż po pierwszych wyborach do Zgromadzenia Krajowego w jego ławach zasiadły trzy wielkie opozycyjne wobec socjalizmu partie, dwie reaktywowane o charakterze historycznym i partia socjalistyczna<sup>211</sup>.

<sup>209</sup> L. BENDA: *System partyjny Węgier*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 68–69; A. KÖRÖSÉNYI: *Government and Politics...*, s. 45–46; K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej...*, s. 62.

<sup>210</sup> L. BENDA: *System partyjny Węgier...*, s. 68.

<sup>211</sup> Jeden samodzielny mandat zdobył Związek Rolniczy – Narodowa Partia Rolnicza (węg. Agrárszövetség – Nemzeti Agrár Párt, ASZ), a w koalicji ze Związkiem Miast i Miasteczek (węg. Szövetség a Faluért, a Vidékért, SZFV) jeszcze dwa dodatkowe.

W tym układzie dopiero w trzecich wyborach pojawiła się partia, która nie miała swojej genezy w okresie erozji reżimu niedemokratycznego<sup>212</sup>. Natomiast w początkowym okresie procesu demokratyzacji w systemie partyjnym (systemach partyjnych) Czechosłowacji istotną rolę odgrywały wielkie fora obywatelskie, które w późniejszym czasie zaczęły podlegać fragmentaryzacji. Na ich gruzach powstały partie polityczne, które obok tych, jakie pojawiły się niezależnie od forów w okresie tranzycji, miały odegrać kluczową rolę w życiu politycznym Czech i Słowacji.

Reasumując rozważania dotyczące charakteru reżimu niedemokratycznego oraz jego erozji w Czechosłowacji i na Węgrzech, możemy zaproponować przyjrzenie się temu problemowi w syntetycznej i porównawczej formie uwzględniającej zapis tabelowy. Wśród kryteriów, które zostały wzięte pod uwagę, znalazły się sposób instalacji reżimu niedemokratycznego, jego rozwój, a także upadek. Wyznacznikiem oceny występowania owych kryteriów jest postawa i stosunek społeczeństwa, które wyraziły się w przypadku instalacji reżimu – poziomem poparcia, w przypadku rozwoju reżimu – podporządkowaniem społeczeństwa, a w przypadku erozji reżimu – udziałem opozycji jako przedstawicieli społeczeństwa i elity, jako podmiotu chcącego zachować socjalizm w procesie odchodzenia od reżimu niedemokratycznego.

**Tabela 12.** Instalacja, rozwój i upadek reżimu niedemokratycznego w świetle postaw społeczeństw Czechosłowacji i Węgier

Sposób instalacji		Z poparciem społecznym		Z częściowym poparciem społecznym		Bez poparcia społecznego	
		Cz	W	Cz	W	Cz	W
Rozwój	Całkowite podporządkowanie społeczeństwa			*			*
	Częściowe podporządkowanie społeczeństwa			*	*		
	Brak podporządkowania społecznego						
Upadek	Poddanie się elity władzy	*					
	Współpraca elity władzy i opozycji				*		
	Zagarnięcie władzy przez silną opozycję						

Objaśnienia: Cz – Czechosłowacja, W – Węgry

Opracowanie własne.

Uwzględniając zróżnicowany kontekst sytuacyjny, możemy powiedzieć, że w związku z tym, iż idea ruchu komunistycznego w okresie międzywojennym w Czechosłowacji miała częściowe poparcie społeczne, a partia komunistyczna

<sup>212</sup> Chodzi o Węgierską Partię Sprawiedliwości i Życia (węg. Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP), która powstała w wyniku podziału MDF.

działała legalnie, uzyskując reprezentację parlamentarną, dlatego też po zakończeniu II wojny światowej instalacja komunizmu nie miała aż tak negatywnego odbioru społecznego, jak w przypadku Węgier. Konsekwencją braku poparcia społecznego dla instalacji komunizmu na Węgrzech było pojawienie się jego niezwykle srogiej formy, co doprowadziło do rewolucji narodowej w 1956 roku. Po jej zdławieniu władze postanowiły złagodzić swoje stanowisko i w zamian za pozyskanie poparcia społeczeństwa zaproponowały mu wzrost komfortu życia materialnego przy jednoczesnym zminimalizowaniu zainteresowania sprawami politycznymi. W przypadku rozwoju komunizmu w obydwu państwach, pomimo różnic w początkowym okresie, jego dojrzała forma charakteryzuje się występowaniem podobnych postaw społecznych polegających na wycofaniu. W Czechosłowacji, podobnie jak na Węgrzech, doszło do wypowiedzenia posłuszeństwa przez społeczeństwo, ale ponad dekadę później, bo w 1968 roku, jednakże Związek Radziecki przy udziale wojsk Układu Warszawskiego spacyfikował wolnościowe dążenia Czechów i Słowaków. Następnie wprowadzono politykę paternalizmu, która w zamian za wycofanie się obywateli z życia publicznego oferowała wzrost poziomu życia materialnego. Odmiennie przebiegał proces erozji reżimu niedemokratycznego w obydwu państwach. Ponieważ w węgierskiej elicie władzy nastąpiło wykształcenie się skrzydła reformatorów, które pod koniec lat 80. XX wieku było zdolne do przejścia kontroli nad partią i państwem, a także pojawiała się zinstytucjonalizowana i zalegalizowana opozycja, upadek reżimu nastąpił w formie negocjacji. W Czechosłowacji apatyczna elita polityczna oddała władzę opozycji, która występowała w postaci dwóch jednolitych forów obywatelskich: czeskiego i słowackiego.

Początkowe poparcie dla komunizmu w Czechosłowacji skutkowało dłuższym procesem kształtowania się społecznego nieposłuszeństwa wobec niedemokratycznych elit. W końcowej fazie komunizmu elity nie były w stanie zaproponować skutecznych zmian, pozostając w stanie bezruchu. Ostatecznie erozja dokonała się w wyniku ich ustąpienia. Na Węgrzech instalacja komunizmu doprowadziła stosunkowo szybko do wzniesienia nieposłuszeństwa obywateli, po czym doszło do przejścia kontroli nad sferą społeczną przez elity władzy. Erozja reżimu była wynikiem paktu, w którym elita władzy starała się zagwarantować sobie pewne przywileje, przy jednoczesnej silnej pozycji opozycji antysystemowej.

## Rozdział 5

# Tranzycja w Republice Czeskiej i na Węgrzech

Tranzycja na Węgrzech rozpoczęła się wcześniej niż w Czechosłowacji. Wiązało się to z wystąpieniem na Węgrzech trzech podstawowych czynników, które nie pojawiły się w drugim państwie. Po pierwsze, w elicie władzy wykształciło się silne skrzydło reformatorów, które ostatecznie zdobyło przewagę nad konserwatystami. Po drugie, podjęta przez elitę władzy liberalizacja reżimu nie przyniosła oczekiwanych efektów. Po trzecie, pojawiła się opozycja, którą partia uważała za zdolną do przyciągnięcia znacznego poparcia społecznego, co mogło doprowadzić do destabilizacji całego systemu. Za początek tranzycji możemy uznać podjęcie decyzji o przeprowadzeniu wolnych wyborów parlamentarnych, które oznaczały rezygnację partii komunistycznej z monopolu władzy<sup>1</sup>. Na Węgrzech taka decyzja została podjęta kilka miesięcy przed przyjęciem podobnego rozwiązania w Czechosłowacji, gdyż w zakończonych we wrześniu 1989 roku obradach toczonych pomiędzy stroną rządową i opozycyjną uzgodniono termin wolnych wyborów na wiosnę 1990 roku. W Czechosłowacji podobną decyzję podjęto dopiero w grudniu 1989 roku. Koniec tranzycji jest trudny do określenia. Wydaje się, że przeprowadzenie drugich wolnych wyborów definitywnie kończy ten przejściowy etap demokratyzacji. Tym wyborom towarzyszy kilka istotnych cech, jak możliwość dokonania pierwszej alternacji władzy, dwukrotne uznanie przez liczące się siły polityczne ważności wyników wyborów, a także zakończenie procesu prac nad wzorem instytucjonalnym. Pamiętajmy jednak, że zadania rozpoczęte w tranzycji są kontynuowane w konsolidacji, dlatego wzór instytucjonalny może podlegać zmianom.

Warto także zwrócić uwagę na międzynarodowy kontekst, który przyczynił się do rozpoczęcia przemian ustrojowych we wszystkich państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Rola tego czynnika o charakterze egzogennym wynikała przede wszystkim z dominacji kultury i cywilizacji zachodnioeuropejskiej i północnoamerykańskiej, a także postrzeganiem ich jako punktów odniesienia przez państwa, w których upadał ustrój socjalistyczny. Wiadomo, że wśród fal

---

<sup>1</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Tranzycja polityczna*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo atla 2, Wrocław 2004, s. 461.



demokratyzacji czynnik międzynarodowy największe znaczenie miał w drugiej fazie ostatniej fali, to znaczy na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy była korelacja kilku zjawisk: erozji socjalizmu, wyboru demokracji jako reżimu docelowego, międzynarodowej presji dotyczącej przemian politycznych i gospodarczych i przede wszystkim nie występującego wcześniej w takim wymiarze procesu globalizacji. Promocja demokracji wiązała się z udzielaniem pomocy w procesie demokratyzacji, którą świadczyły zarówno poszczególne państwa, grupy państw, organizacje międzynarodowe, jak i inne instytucje. Początkowo tym, co umożliwiło rozwój wpływu czynnika egzogenego, była międzynarodowa sytuacja polityczna, jaka pojawiała się w latach 80. XX wieku. Głównymi podmiotami, które odegrały najważniejszą rolę, był wzrost potęgi Stanów Zjednoczonych i stopniowa degradacja ZSRR.

## 5.1. Międzynarodowy kontekst przemian

Wpływ czynnika międzynarodowego na proces demokratyzacji polega na ustanowieniu systemu nagród dla państw, które decydują się na podjęcie decyzji o rozpoczęciu demokratyzacji. Jednocześnie z nagrodami pojawiają się kary, które przyjmują postać sankcji za odstępstwa od demokratyzacji oraz zawracania z jej drogi. Duże znaczenie posiada włączenie danego państwa do systemu organizacji międzynarodowych wspierających demokratyzację. Nieco mniejszą rolę odgrywają dwustronne umowy wiążące państwo demokratyczne z tym, które rozpoczyna proces demokratyzacji. O powodzeniu wpływu czynnika egzogenego decyduje zakres otwartości przeobrażających się państw. Jak twierdzi Geoffrey Pridham, tranzycja jest bardziej podatna na warunki egzogenne niż konsolidacja demokracji, ale jednocześnie mniej stabilna<sup>2</sup>. Ponieważ większe znaczenie dla procesu demokratyzacji ma czynnik egzogeny na etapie tranzycji niż konsolidacji, dlatego też jego analiza została przedstawiona w niniejszym rozdziale.

Jerzy J. Wiatr zauważa, że zmiany, do których doszło w państwach Europy Wschodniej w kontekście międzynarodowym, wynikały z redefinicji stosunków Wschód – Zachód w latach 80. XX wieku oraz z przeobrażeń, do których zachodziło w ramach państw socjalistycznych<sup>3</sup>. Zarówno pierwszy, jak i drugi czynnik możemy potraktować w kategoriach egzogenych. O ile wpływ na zmianę relacji

<sup>2</sup> G. PRIDHAM: *External Causes of Democratization in Post-Communist Europe: Problems of Theory and Application*. In: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Eds. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warsaw 2001, s. 75–79; G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*. Continuum, New York 2000, s. 289–293.

<sup>3</sup> J.J. WIATR: *Europa postkomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Scholar, Warszawa 2006, s. 61.

między Wschodem i Zachodem miała przegrana przez ZSRR rywalizacja ze Stanami Zjednoczonymi, o tyle zmiany w państwach Europy Wschodniej możemy potraktować jako efekt domina czy też odwzorowywania zgodnie z koncepcją Samuela P. Huntingtona. Dla poszczególnych państw, które rozpoczynały przemiany, każde inne państwo, w którym zmiany już zachodziły, było traktowane jako zewnętrzny wzór. Pierwszym państwem, które rozpoczęło przemiany, była Polska.

Przyjmując koncepcję J.J. Wiatra, zwróćmy uwagę na kilka wydarzeń o charakterze międzynarodowym, które wpłynęły na proces przemian demokratycznych w Europie Wschodniej. Zaliczamy do nich: prezydenturę Ronalda Reagana, wybór Michaiła Gorbaczowa na urząd pierwszego sekretarza KC KPZR i przegraniu przez ZSRR konfrontacji mocarstw.

Po wyborze R. Reagana na prezydenta Stanów Zjednoczonych polityka tego państwa przybrała w większym stopniu niż wcześniej charakter konfrontacji z państwami socjalistycznymi w Europie Wschodniej. Jednym z pierwszych elementów, który zaostrzył konfrontację, było wkroczenie wojsk radzieckich do Afganistanu w 1979 roku. Rok później, w chwili składania przysięgi przez czterdziestego prezydenta Stanów Zjednoczonych, wiadomo było, że inwazja ZSRR zostanie potraktowana jako przekroczenie dotychczasowego *status quo* w stosunkach amerykańsko-radzieckich. Afganistan nie należał do strefy wpływów Kremla i użycie wojsk nie mogło zostać potraktowane jako obrona interesów tego mocarstwa, jak w 1956 roku na Węgrzech czy dwanaście lat później w Czechosłowacji. Kolejnym faktem ukazującym radykalizację stanowiska Stanów Zjednoczonych była postawa prezydenta R. Reagana po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce. Doprowadził on do nałożenia na PRL sankcji gospodarczych, a następnie w sposób nieformalny materialnie wspierał polską opozycję. Później sankcje zostały także nałożone na ZSRR<sup>4</sup>. Wydarzenia te doprowadziły do takiego nasilenia konfrontacji z państwami socjalistycznymi, jakiego nie było od czasu śmierci Józefa Stalina. Wśród priorytetów polityki prezydenta Stanów Zjednoczonych znalazł się program poprawy jakości sfery militarnej i technologii wojskowej. Wiązało się to z wykazaniem wyższości cywilizacyjnej Stanów Zjednoczonych w wyścigu zbrojeń. Program zbrojeń, o którym mowa, został ujawniony w 1982 roku i przybrał nazwę Inicjatywy Obrony Strategicznej (ang. Strategic Defence Initiative, SDI). Odnosił się do koncepcji obrony przed atakiem nuklearnym. Chodziło o to, że pociski rakietowe miały być niszczone zaraz po odpaleniu, co usuwało groźbę ich ataku. Wydatki na program miały być gigantyczne, a sama idea wydawała się pod względem technicznym abstrakcyjna. Dlatego też program często nazywano gwiazdnymi wojnami. SDI miał zastą-

---

<sup>4</sup> P. CALVOCORESSI: *Polityka międzynarodowa po 1945 roku*. Przeł. W. BOLIMOWSKA-GARWACKA, H. BURSKA, S. GŁĘBIŃSKI, J. GOŁĘBIOWSKI, L. OTRĘBSKI. Książka i Wiedza, Warszawa 2010, s. 57–58.

pić dotychczas stosowaną strategię zastraszania nową strategią obrony. Ronald Reagan zaproponował członkom NATO udział w programie<sup>5</sup>.

Zmiana polityki amerykańskiej i stosunku R. Reagana do ZSRR nastąpiła po 1985 roku, gdy sekretarzem generalnym KC KPZR został Michaił Gorbaczow. Wtedy też ostry, konfrontacyjny ton ustąpił miejsca dialogowi, który ostatecznie wpłynął na rozluźnienie napięcia międzynarodowego i przyczynił się do pokojowego upadku socjalizmu w Europie Wschodniej<sup>6</sup>.

Wybór pięćdziesięcioczeroletniego M. Gorbaczowa wynikał z kilku przesłanek. Po pierwsze, elita władzy obawiała się przekazania w ręce stanowiska szefa partii osobie wiekowej po tym, jak w ciągu trzech lat zmarło trzech sekretarzy generalnych KC KPZR. Po drugie, był on protegowanym Jurija Andropowa, byłego szefa partii, a wcześniej KGB. Powierzenie jednak tak wysokiego stanowiska wiązało się z poparciem ludzi żywych i wpływowych, dlatego też wraz z Andrejem Gromyką i Dmitryjem Ustinowem udało się stworzyć silną frakcję, która mogła uzyskać na tyle silne wpływy, że kandydatura M. Gorbaczowa zwyciężyła.

Michaił Gorbaczow uważał, że w ZSRR doszło do erozji ideologicznej, a państwo zmierza w złym kierunku. Zatem nie tylko sprawy natury gospodarczej i politycznej niepokoiły nowego szefa partii, ale także etyczno-moralne. Wierzył on w możliwość naprawy systemu radzieckiego i powrotu do wartości socjalizmu. 28 kwietnia 1985 roku w referacie Gorbaczowa wygłoszonym na plenum KC KPZR pojawiły się 3 pojęcia: *pierestrojka* (przebudowa), *glasnost* (jawność) oraz *uskorzenie* (przyspieszenie). Podporządkował sobie główne ośrodki władzy KPZR. Bliskim współpracownikiem M. Gorbaczowa został Aleksander Jakowlew. Przewodniczącym Prezydium Rady Najwyższej wybrano natomiast A. Gromyko. Jednocześnie M. Gorbaczow odsunął starą gwardię. Gdy od 25 lutego do 6 marca 1986 roku odbywał się XXVII zjazd partii, wymienionych zostało 45% ministrów i 40% członków KC z okresu Leonida Breżniewa<sup>7</sup>.

W pierwszym etapie *pierestrojki* M. Gorbaczow wydawał się przekonany o skuteczności metod J. Andropowa, prowadził niszczyielską dla gospodarki kampanię antyalkoholową, walczył z biurokracją i nie przestawał uskuteczniać doskonalenia klasy robotniczej poprzez kontrolę ruchu robotniczego i stachanowskiego. Ograniczył liczbę ministerstw i skład innych instytucji. Na XIX konferencji KPZR (28 czerwca – 1 lipca 1988 r.) M. Gorbaczow przyznał, że nie spodziewał się, że głębia rozmiarów deformacji i stagnacji lat ubiegłych jest aż tak ogromna. Poddał krytyce totalitarny kult jednostki i władzy, uderzył w klasę nietykalnych i uprzywilejowanych ludzi elit. Jednocześnie podkreślił, że zbyt dużo środków finansowych przeznaczano na siły zbrojne. Katastrofa w Czarnobylu ukazała słabość kanałów informacyjnych w ZSRR, dlatego też w konsekwen-

<sup>5</sup> Ibidem, s. 59–60.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 61–63.

<sup>7</sup> D.R. MARPLES: *Historia ZSRR. Od rewolucji do rozpadu*. Przeł. I. SCHAROCH. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2006, s. 280–283.

cji doszło do wzrostu znaczenia polityki jawności i rozwoju większej swobody mediów w informowaniu o problemach natury społecznej. Najszybciej zmiany dokonywały się w dziedzinach niewymagających nakładów finansowych. Polityka *glasnostii* spowodowała wierniejsze przedstawianie wydarzeń w mediach, zamieszczano artykuły o protestach, podawano rzetelne statystyki. Rozpoczęto oficjalną destalinizację, krytykowano rządy L. Breżniewa, zaczęto wskazywać pozytywne cechy polityki N. Chruszczowa. 1 sierpnia 1990 roku zniesiono cenzurę. Rozpoczęto dialog z Cerkwią i pozwolono działać innym kościołom na terenie ZSRR<sup>8</sup>.

Jednocześnie coraz bardziej odczuwalne były kłopoty gospodarcze i niewydolność systemu centralnego planowania. Początek całkowitej zapaści nastąpił w połowie 1988 roku, a punkt kulminacyjny osiągnęła ona na przełomie lat 1990 i 1991. Do tego doszły problemy degradacji środowiska, które wynikały z kilku dziesięcioleci łupieżczej polityki traktowania świata natury w ZSRR.

W styczniu 1989 roku miały miejsce wybory delegatów na Zjazd Deputowanych Ludowych, który do 1991 roku pełnił funkcję ciała ustawodawczego. Mimo że 750 miejsc zarezerwowano dla wiernych działaczy KPZR, o pozostałe mogli kandydować wszyscy pozostali obywatele ZSRR, których w bezpośrednich wyborach wyłaniał elektorat. W efekcie odpadło w nich wielu przedstawicieli partii, a sensacją był triumf Borysa Jelcyna w stolicy. Wygrał on wybory, uzyskując 90% głosów poparcia. Zjazd wybrał Radę Najwyższą, która miała go zastąpić w okresie międzysesyjnym<sup>9</sup>.

W marcu 1990 roku z konstytucji ZSRR zniknął zapis o wszechwładzy KPZR. Borys Jelcyn, przewodniczący rosyjskiej Rady Najwyższej, wraz z przywódcami ośmiu innych republik był umówiony na 20 sierpnia 1991 roku na podpisanie nowego traktatu związkowego. W obawie przed dalszym rozpadem państwa Giennadij Janajew oraz inni wpływowi politycy postanowili przeprowadzić pucz i przejąć władzę. Nie udało się tego dokonać. Po pucz prezydenta M. Gorbaczowa pozbawiono przyznanych mu we wrześniu 1990 roku specjalnych pełnomocnictw w sprawach gospodarczych, wzrosła zaś rola Borysa Jelcyna<sup>10</sup>.

W czasie sprawowania władzy przez M. Gorbaczowa nastąpił proces, który możemy nazwać uwalnianiem narodów. Doszło do niego zarówno wśród państw satelickich, jak i republik radzieckich. Niezrozumienie problemu narodowościowego przez M. Gorbaczowa było zdumiewające. Wychowany w ideologii marksizmu-leninizmu uważał, że kwestia narodowościowa została całkowicie rozwiązana i mieszkańcy republik związkowych oraz państw tzw. bloku wschodniego byli zwolennikami socjalizmu i nigdy nie będą chcieli zmiany reżimu oraz struktur państwowych.

<sup>8</sup> W. MARCINIAK: *Rozgrabione Imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*. Arcana, Kraków 2004, s. 112–140.

<sup>9</sup> D.R. MARPLES: *Historia ZSRR...*, s. 299–300.

<sup>10</sup> W. MARCINIAK: *Rozgrabione Imperium...*, s. 147–151.

Przyjmując to założenie, wspierał rodzimych reformatorów w poszczególnych partiach komunistycznych w tym, aby sami brali sprawy w swoje ręce i rozwiązywali piętrzące się problemy. Wynikało to także z faktu, że ZSRR nie był już w stanie pomagać i gwarantować bezpieczeństwa i utrzymania socjalizmu w państwach satelickich. Dlatego też w Polsce i na Węgrzech w drugiej połowie lat 80. XX wieku rozpoczął się proces autonaprawy, który później doprowadził do upadku ustroju. W wyniku tych wydarzeń, sytuacji w ZSRR oraz na arenie międzynarodowej w pozostałych państwach, takich jak NRD, Czechosłowacja, Bułgaria i Rumunia, pod koniec lat 80. XX wieku socjalizm także zaczął się rozpadać.

W samym ZSRR również nie brakowało problemów. Jeszcze w latach 80. XX wieku odżył konflikt azersko-ormiański, a Estonia jako pierwsza ogłosiła deklarację suwerenności 16 listopada 1988 roku. Potem podobne deklaracje przyjęły Litwa – 18.05.1989 roku, Łotwa – 28.07.1989 roku, Ukraina – 16.07.1990 roku. Fundamentalne znaczenie dla dezintegracji ZSRR miała decyzja o przeprowadzeniu wolnych i demokratycznych wyborów do rad najwyższych republik związkowych. W wyniku tych wyborów partia komunistyczna utraciła władzę. Rozpad ZSRR był przełomowym momentem w procesie demontażu ZSRR, ale tylko w niektórych republikach otworzył on drogę do kształtowania się reżimu demokratycznego. Definitywne stadium rozpadu ZSRR przebiegało w sposób pokojowy, a decydującą rolę odegrała polityka ZSRR. Michaił Gorbaczow nie brał pod uwagę faktu słabości komunistycznych reżimów w Europie Wschodniej i dużego prawdopodobieństwa ich upadku w wyniku odsunięcia groźby radzieckiej interwencji. W kwestii spraw wewnętrznych nie doceniał natomiast kwestii narodowej. Reformy M. Gorbaczowa przyszły zbyt późno, żeby mogły uratować reżim komunistyczny<sup>11</sup>. Należy podkreślić, że celem zmian, jakie podejmował radziecki przywódca, miało być przywrócenie systemowi socjalistycznemu sprawności i efektywności działania, a nie implementacja zasad demokratycznych. W wyniku podejmowanych działań reformy zaczęły wymykać się spod kontroli elity władzy i ostatecznie stały się podstawą do uznania tego okresu za liberalizację reżimu niedemokratycznego.

Jeżeli chodzi o trzeci czynnik związany z redefinicją stosunków pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Związkiem Radzieckim, to przyczyn tego stanu rzeczy poza dwoma personalnymi faktoremami w postaci Ronalda Reagana i Michaiła Gorbaczowa należy szukać w kryzysie politycznym, społecznym i gospodarczym państw Europy Wschodniej. Coraz gorzej funkcjonująca centralnie planowana gospodarka nie mogła doczekać się reform, które przywróciłyby wydolność ekonomiczną, a tym samym ponownie wzmocniłyby legitymizację socjalizmu. Spadło nie tylko tempo wzrostu, ale i produkcja oraz jakość wytwarzanych towarów, która i tak nigdy nie była wysoka. W latach 80. XX wieku nie rysowały

<sup>11</sup> D.R. MARPLES: *Historia ZSRR...*, s. 313–318.

się żadne perspektywy poprawy sytuacji, a Europa Wschodnia znacznie odstawała od poziomu życia i cywilizacji w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej. Zdawał sobie z tego sprawę M. Gorbaczow, dlatego też w sytuacji niewydolności własnego państwa zezwolił na większą dozę samodzielności w rozwiązywaniu problemów przez poszczególnych satelitów, a nawet na nią wpływał. Kryzys zauważały także państwa Europy Zachodniej oraz Stany Zjednoczone, co wpłynęło na wyraźny spadek pozycji ZSRR i tzw. bloku wschodniego w relacjach z Zachodem. Przy jednoczesnym zwiększeniu udziału wydatków Stanów Zjednoczonych na sprawy militarne Związek Radziecki podjął decyzję o współpracy zamiast o kolejnej konfrontacji. Już w 1975 roku podpisanie Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy było sygnałem ocieplenia stosunków Wschód – Zachód, a w latach 70. XX wieku prowadzono również rozmowy i podpisano układy o ograniczeniu zbrojeń strategicznych (SALT 1 i 2). Jednakże później, w pierwszej połowie lat. 80. XX wieku, nastąpił odwrót i wzrost napięcia.

Po wyborze M. Gorbaczowa doszło do zmiany. Jeszcze w 1984 roku przewodniczący amerykańskiej Komisji Spraw Zagranicznych Senatu zaproponował coroczne spotkania szefów ZSRR i Stanów Zjednoczonych, które dotyczyłyby ograniczenia i kontroli wyścigu zbrojeń. W Genewie w listopadzie 1985 roku doszło do pierwszego spotkania szefów dwóch mocarstw. W styczniu 1986 roku w odmiennym już niż wcześniej klimacie kontynuowano rozmowy genewskie. Gdy jednak w czerwcu Stany Zjednoczone dokonały prób jądrowych oraz zaatakowały Libię, wówczas dialog się oziębził. W konsekwencji tragedii w Czarnobylu Związek Radziecki powrócił do kontynuowania dialogu. W sierpniu 1986 roku w Waszyngtonie podpisano 13 porozumień dotyczących współpracy w wielu dziedzinach i zgodzono się, aby powrócić do rozmów w Genewie na temat problemu prób jądrowych<sup>12</sup>.

W dniach 11–12 października 1986 roku doszło do spotkania R. Reagana i M. Gorbaczowa w Reykjavíku, które w głównej mierze poświęcono sprawom zbrojeń jądrowych. W trakcie rozmów radziecki przywódca zaproponował redukcję o połowę strategicznej broni ofensywnej na ziemi, w powietrzu i w wodzie w ciągu pięciu lat, likwidację rakiet średniego zasięgu obu państw oraz zakaz produkcji broni nowego typu. Porozumienie nie zostało zawarte, gdyż Stany Zjednoczone zdecydowanie nie godziły się na ostatni z punktów propozycji.

Pomimo tego dialog był kontynuowany. W Genewie w 1987 roku prowadzono rokowania na temat powołania w ZSRR i Stanach Zjednoczonych ośrodków zmniejszania ryzyka wybuchów jądrowych. W tym samym roku w Moskwie amerykański sekretarz stanu George Schultz dyskutował z przedstawicielami władzy radzieckiej na temat eliminacji rakiet krótkiego zasięgu. Doszło także do podpisania porozumienia w sprawie pokojowego wykorzystania przestrzeni

---

<sup>12</sup> J. KUKUŁKA: *Historia współczesna stosunków międzynarodowych. 1945–1994*. Scholar, Warszawa 1994, s. 420–422.

kosmicznej. Do rewizyty radzieckiego ministra spraw zagranicznych Eduarda Szewardnadzego doszło w październiku 1987 roku w Waszyngtonie, a wiązało się z przygotowaniem kolejnego spotkania na szczycie.

W Waszyngtonie dnia 8 grudnia 1987 roku R. Reagan i M. Gorbaczow podpisali układ o likwidacji rakiet jądrowych średniego i krótkiego zasięgu. Zdecydowano się również na utworzenie komisji kontroli rozstrzygającej problemy związane z wprowadzaniem układu w życie. Znaczenie układu waszyngtońskiego wykraczało poza ramy wojskowe, miało cechy zbliżenia politycznego i przyczyniło się do większego ocieplenia stosunków pomiędzy Wschodem i Zachodem. Po trzecim szczycie przywódców dwóch mocarstw doszło do przyspieszenia prac nad dalszym rozbrojeniem. Przygotowywano porozumienia dotyczące obrony kosmosu, zakazu używania broni chemicznej, ograniczenia użycia środków obronnych, problemu zbrojeń strategicznych i konfliktów poza strefą szczególnego zainteresowania. Podczas czwartego spotkania R. Reagana i M. Gorbaczowa (maj – czerwiec 1988 r., Moskwa) podpisano ratyfikację układu z grudnia 1987 roku i wydano wspólne oświadczenie o zapobieganiu wojnie pomiędzy mocarstwami i rezygnacji z dążeń do przewagi militarnej. Michaił Gorbaczow w wystąpieniu na forum ONZ w grudniu 1988 roku zapowiedział reedukację radzieckich jednostek wojskowych w NRD, Czechosłowacji i na Węgrzech<sup>13</sup>.

Gdy George Bush zastąpił Ronalda Reagana na stanowisku prezydenta, sytuacja międzynarodowa była już zupełnie odmienna. Wcześniejsze spotkania i negocjacje wyraźnie ociepliły stosunki amerykańsko-radzieckie i pozytywnie wpłynęły na zmiany, do których zaczęło dochodzić w Europie Wschodniej. Mimo że czterdziesty pierwszy prezydent Stanów Zjednoczonych początkowo nie był przekonany co do trwałości przeobrażeń w bloku wschodnim, kontynuował spotkania z radzieckim przywódcą. Od końca 1989 roku do końca 1991 roku doszło do siedmiu takich spotkań. Dialog obejmował kolejne dziedziny redukcji zbrojeń, m.in. ograniczenie zbrojeń w sferze broni konwencjonalnej, wprowadzenie koncepcji otwartego nieba, współpracę w zakresie rozwiązywania konfliktów regionalnych, zapobieganie niebezpiecznej działalności wojskowej, nadzorowanie arsenałów broni chemicznej. Współpraca zacieśniała się. Deklaracje obydwu przywódców były bardzo podobne, co wywoływało wzrost poparcia innych państw dla dalszego ocieplania wzajemnych stosunków, uważano bowiem, że polityka *pieriestrojki* może przynieść zmiany nie tylko na arenie stosunków międzynarodowych, ale i w poszczególnych państwach tzw. bloku wschodniego. Wydaje się, że szczytowym okresem współpracy były działania podjęte razem przez Stany Zjednoczone i ZSRR oraz inne państwa przeciwko irackiej agresji na Kuwejt w 1991 roku<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> J. KUKUŁKA: *Historia współczesna...*, s. 424–426.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 426–429.

Po upadku socjalizmu w państwach Europy Wschodniej i rozpoczęciu tranzytu rola czynnika egzogenego uległa redefinicji. Na początku lat 90. XX wieku zmianom politycznym wspieranym i częściowo wywołanym przez politykę Stanów Zjednoczonych oraz dezintegrację i upadek Związku Radzieckiego towarzyszyło większe zainteresowanie nawiązaniem współpracy przez państwa Europy Zachodniej. Celem, jaki wyznaczyły sobie państwa Europy Wschodniej, było dążenie do demokracji, co wiązało się przede wszystkim z dominacją tego reżimu na Zachodzie. Chęć dołączenia do wspólnoty państw Europy Zachodniej wynikała z konieczności dostosowania struktur państwowych i społecznych do wymogów demokracji, a pod względem gospodarczym do zasad wolnorynkowych. Wśród organizacji promujących pośrednio lub bezpośrednio idee demokracji, do których dążyły Czechosłowacja, a potem Republika Czeska oraz Węgry, były m.in.: EWG, a potem UE i NATO. Poza tym państwa te tworzyły organizacje o takim charakterze, jak Grupa Wyszehradzka oraz Inicjatywa Środkowoeuropejska.

Przez długi czas państwa należące do Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej nie uznawały istnienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, dopiero 25 czerwca 1988 roku w Luksemburgu podpisano deklarację, dzięki której możliwe było nawiązanie współpracy oraz zawarcie dwustronnych porozumień. Już 26 września 1988 roku Węgry zawarły z EWG układ o współpracy i handlu, a Czechosłowacja uczyniła to w grudniu. Po rozpoczęciu przemian EWG postanowiło wesprzeć państwa Europy Środkowej i Wschodniej darami żywnościowymi i medycznymi oraz uruchomiło program PHARE. Początkowo przeznaczono go dla Polski i Węgier, a potem rozszerzono na inne kraje. Poza tym Zachód rozpoczął udzielanie kredytów i pożyczek, których obsługą zajęły się Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR)<sup>15</sup>. Powstanie tego ostatniego było inicjatywą prezydenta Francji François Mitteranda, który chciał stworzyć instytucję zajmującą się finansowaniem przemian w Europie Wschodniej, tak by gospodarkę centralnie planowaną zastąpił wolny rynek. Dla Czechosłowacji i Węgier kooperacja z EWG oznaczała bezpieczeństwo gospodarcze i polityczne, którego brakowało w chwili upadku więzi z innymi państwami socjalistycznymi. Poza tym historyczne relacje łączące te kraje z Europą Zachodnią stanowiły naturalny wyznacznik realizacji idei współpracy, a nawet uczestnictwa w strukturach EWG.

16 grudnia 1991 roku Czechosłowacja, Węgry i Polska zawarły układy stowarzyszeniowe z EWG, a po rozpadzie tego pierwszego państwa Czechy i Słowacja podpisały osobne umowy. Początkowo państwa Trójkąta Wyszehradzkiego (później Grupy) współdziałały na rzecz integracji ze strukturami europejskimi, co wynikało z polityki EWG, potem doszło do rywalizacji i osłabienia idei

---

<sup>15</sup> B. PŁONKA: *Polityka Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 40–41.



współpracy. Jak mówił komisarz do spraw stosunków zagranicznych i handlu EWG Frans Andriessen, podstawowym kryterium akcesji w EWG miał być nie tylko rozwój gospodarczy, ale także poprawne działanie instytucji demokratycznych<sup>16</sup>.

Od 1991 roku państwa Europy Środkowej bezskutecznie próbowały uzyskać od EWG gwarancję akcesji poprzez wyznaczenie kalendarza realizacji poszczególnych warunków. W Kopenhadze w grudniu 1992 roku ogłoszono zestaw zadań, które uznano za konieczne do realizacji przez państwa starające się o integrację z EWG, nie przedstawiono jednak kalendarza wykonania owych zadań. Wywołało to rozczarowanie Czechosłowacji i Węgier, gdyż uznano takie działanie za niechęć do przyszłego przyjęcia nowych członków do struktur zachodnioeuropejskich. W czerwcu 1993 roku w Edynburgu EWG jeszcze raz zaprezentowało warunki członkostwa, wśród których podkreślono konieczność stabilizacji instytucji demokratycznych, rządu prawa, przestrzeganie praw człowieka i ochronę mniejszości<sup>17</sup>.

1 listopada 1993 roku wszedł w życie traktat z Maastricht, który ustanawiał Unię Europejską. Traktat zawierał omówienie procedury stowarzyszeniowej i integracyjnej, na mocy której 31 marca 1994 roku wniosek akcesyjny złożyły Węgry, a 17 stycznia 1996 roku Republika Czeska. Ważną rolę w rozwoju procesu integracyjnego odegrała polityka Niemiec, które stały się ambasadorem zacieśniania stosunków Unii z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. To na szczycie UE w Essen w dniach 8–10 grudnia 1994 roku Rada Europejska zdecydowała się przyjąć *Strategię integracji* z krajami stowarzyszonymi Europy Środkowej i Wschodniej, która uszczegółowiła proces dochodzenia do pełnego członkostwa. W trakcie tego szczytu państwa stowarzyszone poprosiły Komisję Europejską o przygotowanie przewodnika dostosowywania prawa do regulacji europejskich. Na szczycie w Cannes w dniach 26–27 czerwca 1995 roku państwom tym została zaprezentowana *Biała księga* ze wskazówkami legislacyjnymi. Rządy Czech i Węgier uznały je jednak za bardzo wygórowane i podkreśliły, że *Księga* nie określa działań, jakie nastąpiłyby po ich spełnieniu. Trzeba przyznać, że takie działanie Unii było podyktowane chęcią opóźnienia procesu integracji. W tamtym czasie priorytetem była wewnętrzna reforma instytucji UE oraz obserwowanie rozwoju sytuacji po akcesji trzech nowych państw w 1995 roku.

18 lipca 1997 roku Komisja Europejska opublikowała dokument o nazwie *Agenda 2000*, który oceniał dotychczasowy proces stowarzyszeniowy i postulował rozpoczęcie negocjacji z sześcioma państwami, w tym Czechami i Węgrami, w sprawie uzyskania pełnego członkostwa. Uznano, że Czechy i Węgry spełniły wówczas wcześniej stawiane warunki w dziedzinie ochrony praw

<sup>16</sup> F. GOŁEMBSKI, A. KUPICH: *Grupa Wyszehradzka*. W: *Europejskie struktury współpracy*. Red. S. PARZYMIŚ. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2000, s. 191.

<sup>17</sup> B. GÓRALCZYK: *Republika Węgierska na drodze do członkostwa w UE*. „Studia Europejskie” 1998, nr 4, s. 120.

mniejszości, gospodarczej, ale w zakresie dostosowywania prawa postęp był niezadowalający.

W Luksemburgu w dniach 12–13 grudnia 1997 roku podano, że rozpoczęcie rozmów w sprawie akcesji rozpocznie się 31 marca 1998 roku. Uruchomiono nową pomoc finansową, która miała pomóc w realizacji wymogów uzyskania członkostwa. Nadal podstawowym instrumentem był program PHARE, ale dodatkowo pojawił się fundusz ISPA (Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej) i fundusz SAPARD (Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich)<sup>18</sup>.

Proces negocjacji składał się z dwóch etapów: monitoringu prawa krajowego pod kątem jego zgodności z prawodawstwem UE i negocjacji akcesyjnych w dosłownym tego słowa znaczeniu. Wydzielono trzydzieści jeden obszarów negocjacji. Określenie dokładnych warunków członkostwa wpłynęło na proces rywalizacji między państwami i chęć wejścia do UE w jak najszybszym czasie. Należy przyznać, że Republika Czeska była zwolennikiem indywidualizacji stanowiska i z jej przyczyny nastąpiło dalsze rozluźnienie relacji z państwami regionu.

W Nicei 26 lutego 2001 roku Unia Europejska przyjęła nowy traktat, który dotyczył reformy tej instytucji. W dniach 16–17 czerwca 2001 roku na szczycie Rady Europejskiej w Goeteborgu ustalono, że negocjacje z najlepiej przygotowanymi państwami zakończą się w 2002 roku. Wśród dziesięciu wytypowanych państw znalazły się Republika Czeska i Węgry. Podpisanie traktatu akcesyjnego nastąpiło 16 kwietnia 2003 roku w Atenach. Nieco wcześniej, bo 12 kwietnia, Węgry przeprowadziły referendum. Aż 84% głosujących opowiedziało się za przystąpieniem do UE przy frekwencji 46%. Referendum unijne w Czechach przeprowadzono 13 i 14 czerwca 2003 roku. Frekwencja wyniosła 55,21% uprawnionych, za akcesją opowiedziało się 77,33% Czechów, przeciw było 22,67%<sup>19</sup>. Z dniem 1 maja 2004 roku państwa te oraz osiem innych stało się pełnoprawnymi członkami UE.

Pierwszym oficjalnym sygnałem do nawiązania współpracy wysłanym przez NATO w stronę państw będących członkami Układu Warszawskiego było przyjęcie Deklaracji londyńskiej w dniach 5–6 lipca 1990 roku. Pisano w niej o stworzeniu nowego systemu w Europie i Ameryce Północnej, którego celem miała być wspólna obrona i budowa partnerstwa. Wskazywano na koniczność pomocy państwom Europy Wschodniej<sup>20</sup>. Następnie przyjęto wspólną deklarację NATO

<sup>18</sup> E. HALIŹAK, S. PARZYMIES: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa, 2002 s. 96.

<sup>19</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy przeszłością a teraźniejszością. Wybrane aspekty polityki wewnętrznej i zagranicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 217–218; M. PODOLAK: *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 2014, s. 252–257, 278–285.

<sup>20</sup> R. ZIĘBA: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*. Scholar, Warszawa 1999, s. 117.

i Układu Warszawskiego dotyczącą tego, że obie strony nie są przeciwnikami oraz że będą powstrzymywać się od używania gróźb i siły w stosunku do siebie nawzajem. Zaproszono członków Układu Warszawskiego do nawiązania stałych kontaktów z NATO i rozwijania partnerskich stosunków.

Dnia 1 lipca 1991 roku Układ Warszawski został rozwiązany, przyczyniając się tym samym do sytuacji, w której jedyną organizacją obronną na terytorium Europy stawało się NATO. W nowej rzeczywistości zmodyfikowano strategię Sojuszu Północnoatlantyckiego z tzw. wysuniętej obrony i elastycznego reagowania na szybkie reagowanie. W interesującym nas aspekcie demokratyzacji NATO w dalszym ciągu dążyło do realizacji idei wolności, bezpieczeństwa i wzajemnego poszanowania niezawisłości wśród wszystkich członków środkami politycznymi i wojskowymi. W latach 90. XX wieku NATO zaczęło skupiać się na wzajemnym dialogu, współpracy i utrzymywaniu zdolności do obrony zbiorowej. Jednocześnie zwiększono pracę nad wykrywaniem zagrożeń związanych z zastosowaniem broni masowego rażenia i terroryzmem<sup>21</sup>.

Po 1991 roku Sojusz stopniowo otwierał się na możliwość nawiązania partnerskich stosunków z państwami byłego bloku socjalistycznego. Już 3 marca 1990 roku Kwaterę Główną NATO odwiedził minister spraw zagranicznych Czechosłowacji Jiří Dienstbier, który rozmawiał z sekretarzem generalnym NATO Manfredem Wörnerem na temat ustanowienia nowych wzajemnych stosunków oraz przyszłego kształtu struktur bezpieczeństwa w Europie. 29 czerwca 1990 roku do Brukseli udał się węgierski minister spraw zagranicznych Géza Jeszenszky. Nieco wcześniej, bo 7 i 8 czerwca 1990 roku, w trakcie spotkania członków NATO przygotowano odezwę do państw Europy Wschodniej, w której zwrócono uwagę na konieczność wykorzystania historycznej chwili w celu budowy w Europie nowego ładu opartego na wolności, sprawiedliwości i demokracji<sup>22</sup>.

W lipcu 1990 roku w Londynie zaproponowano państwom Europy Wschodniej nawiązanie bezpośrednich i regularnych kontaktów dyplomatycznych i wojskowych opartych na współpracy. W pierwszej połowie 1991 roku w trakcie rozmów próbowano zbudować zaufanie, ale nie pojawiały się jeszcze kwestie dotyczące członkostwa. W marcu tego roku Václav Havel dał temu wyraz, podkreślając chęć przyszłej integracji, ale zaznaczając brak gotowości swojego kraju w tamtym momencie. Przełomowym wydarzeniem stało się wycofanie wojsk radzieckich z terenu Węgier (16 czerwca 1991 roku) i z Czechosłowacji (21 czerwca 1991 roku). Członkowie Trójkąta w Krakowie w październiku 1991 roku wyrazili wolę uczestnictwa w działalności Sojuszu Północnoatlantyckiego i późniejszego w nim członkostwa<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> J. KACZMAREK: *NATO – Polska 2000*. Wydawnictwo atla 2, Wrocław 1999, s. 28.

<sup>22</sup> A. KRZECZUNOWICZ: *Krok po kroku*. Znak, Kraków 1999, s. 31–33.

<sup>23</sup> A. Czyż, S. KUBAS: *Państwa Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 182–183.

Na początku lat 90. XX wieku członkowie NATO byli podzieleni w sprawie rozszerzenia tej instytucji o państwa Europy Wschodniej, część wyrażała chęć, a nawet konieczność przyjęcia nowych krajów, pozostali byli temu przeciwni. Jak pisze Jacek Czaputowicz, Zachód dokonał wyboru trzeciego rozwiązania, a mianowicie postanowił opóźnić proces podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie rozszerzenia NATO. Argumentowano to koniecznością uporządkowania spraw wewnętrznych, wypracowaniem przyjaznych stosunków z Rosją, poprawą infrastruktury wojskowej w państwach Europy Wschodniej, obawą, że przedwczesne przyjęcie jednej grupy państw opóźni proces demokratyzacji w innych<sup>24</sup>.

Nie należy się dziwić postawie NATO. Mimo rozpoczęcia przemian w Europie Wschodniej sytuacja polityczna i wojskowa w tym rejonie nadal była bardzo niepewna i po ponad czterdziestu latach występowania określonego układu sił dwuletni czas przeobrażeń nie mógł wpłynąć na podjęcie tak ważnych decyzji. Członkostwo w NATO oznaczało współpracę z państwami demokratycznymi i możliwość uczestnictwa z światem opartym na zasadach, wartościach i procedurach tego reżimu.

Pierwszą formą współpracy z NATO stała się Północnoatlantycka Rada Współpracy (ang. North Atlantic Cooperation Council, NACC), która została stworzona w listopadzie 1991 roku. W posiedzeniu Rady 20 grudnia 1991 roku wzięły udział delegacje 25 państw (16 członków Sojuszu, 6 byłych członków Układu Warszawskiego w tym Czechosłowacji i Węgier oraz Litwy, Łotwy i Estonii). Później dołączyły państwa Wspólnoty Niepodległych Państw oraz Gruzja i Albania<sup>25</sup>. Poza kwestiami wojskowymi NACC stanowił platformę współpracy politycznej i gospodarczej. Działalność tej organizacji rozczarowała jednak władze Czechosłowacji i Węgier, które oczekiwały zapowiedzi rozszerzenia NATO, a tego NACC nie gwarantował. Oficjalne stanowisko zostało zaprezentowane przez państwa należące do Trójkąta Wyszehradzkiego w Pradze w maju 1992 roku, kiedy to potwierdzono chęć pełnego członkostwa w NATO<sup>26</sup>.

Pod koniec 1993 roku członkowie NATO podjęli decyzję w Travemunde o zaproponowaniu państwom Europy Środkowej i Wschodniej programu Partnerstwo dla pokoju. Warunki i zasady członkostwa zawierał dokument przyjęty w Brukseli 10 stycznia 1994 roku. Republika Czeska, Węgry, a także Polska przyjęły ten fakt z rozczarowaniem, odczytano to bowiem jako kolejną przeszkodę i opóźnienie w realizacji dążenia do członkostwa w NATO. W konsekwencji nastąpił wzrost wzajemnej rywalizacji państw Europy Środkowej w dążeniu do integracji ze strukturami zachodnioeuropejskimi i zerwanie polityki współpracy w osiągnięciu tych celów. Dokument ramowy Partnerstwa dla pokoju Węgry podpisały 8 lutego, a Czechy 10 marca 1994 roku. Państwo partnerskie,

<sup>24</sup> J. CZAPUŁOWICZ: *Bezpieczeństwo europejskie*. Ararat, Warszawa 1997, s. 112–113.

<sup>25</sup> R. ZIĘBA: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa...*, s. 132.

<sup>26</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Państwa Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 183–186.

podpisując Dokument ramowy, zobowiązywało się przestrzegać zasad wolności, sprawiedliwości i demokracji oraz respektować prawo międzynarodowe, kierować się w swej polityce zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Powszechnej deklaracji praw człowieka, Aktu końcowego KBWE oraz wypełniać zobowiązania wynikające z międzynarodowych porozumień rozbrojeniowych<sup>27</sup>. NATO postrzegało Partnerstwo dla pokoju jako możliwość wykazania się przez poszczególnych kandydatów wytrwałością chęci uzyskania pełnego członkostwa w Sojuszu. W ten sposób badano zdolność do rozwijania nie tylko struktur technicznych związanych z wojskiem, ale także demokratyzacji życia publicznego i kształtowania poprawnych stosunków pomiędzy władzą cywilną i wojskową. Program Partnerstwa dla pokoju przyczynił się do wzrostu wzajemnego zaufania i stabilizacji różnorodnych form współpracy.

Po tym, jak w 1995 roku NATO przygotowało Studium o rozszerzeniu NATO, podjęto decyzję o przyspieszeniu procesu integracji z Sojuszem poszczególnych państw biorących udział w programie Partnerstwo dla pokoju. W styczniu 1996 roku zaczęto prowadzić indywidualne konsultacje, w tym z Republiką Czeską i Węgrami, co miało stanowić podstawę przyszłego procesu akcesyjnego.

8 i 9 lipca 1997 roku w Madrycie odbył się szczyt NATO, na którym zaproszono do negocjacji członkowskich Republikę Czeską i Węgry oraz Polskę. Wpływ na tę decyzję miało zapewne podpisanie aktu regulującego wzajemne stosunki pomiędzy NATO i Rosją, a także, jak podkreślono w dokumencie zaproszenia, pozytywny rozwój demokracji w państwach Europy Środkowej<sup>28</sup>. Od połowy września 1997 roku zaczęto prowadzić rozmowy akcesyjne, które po zakończeniu musiały być jeszcze ratyfikowane w formie traktatu przez poszczególne państwa członkowskie NATO. Ostatecznie 12 marca 1999 roku w Independence w Stanach Zjednoczonych ministrowie spraw zagranicznych Polski, Republiki Czeskiej i Węgier przekazali amerykańskiej sekretarz stanu Madeleine Albright będącej depozytariuszem traktatu waszyngtońskiego akty akcesji i w ten sposób trzy państwa Europy Środkowej stały się nowymi członkami NATO.

Niezwykle istotnym wydarzeniem dla państw Europy Środkowej było przyjęcie do Rady Europy. Organizacja ta została założona w 1949 roku, a jej głównym celem była i jest ochrona praw człowieka. W 1950 roku Rada przyjęła Europejską konwencję praw człowieka. Formalne gwarancje, dzięki którym członkowie zobowiązują się do przestrzegania praw człowieka, praw mniejszości narodowych, etnicznych, językowych, religijnych, seksualnych czy imigrantów, nie są jedynymi wymogami członkostwa. Dlatego też organy wewnętrzne Rady monitorują proces praktyki stosowania owych praw. Już 6 września 1990 roku członkiem

<sup>27</sup> P. DESZCZYŃSKI, M. SZCZEPANIAK: *Grupa wyszehradzka*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1995, s. 33.

<sup>28</sup> A. KRZECZUNOWICZ: *Krok po kroku...*, s. 209.

Rady stały się Węgry, a 21 stycznia 1991 roku Czechosłowacja (Republika Czeska od 30 czerwca 1993 roku).

Ciekawą formą współpracy regionalnej, która zrodziła się po upadku socjalizmu, było powołanie do życia Trójkąta Wyszehradzkiego. Jednym z celów porozumienia było zobowiązanie do wzajemnej pomocy i koordynacji działań zmierzających do przyjmowania i utrwalania zasad demokracji, odchodzenia od socjalizmu i rozwijania kapitalizmu. W czasie tranzycji jako pierwszy ideę współpracy Polski, Węgier i Czechosłowacji wysunął Tadeusz Mazowiecki podczas swojej wizyty w Pradze 22 stycznia 1990 roku. Nawiązał do niej Václav Havel odwiedzający Polskę już 25 stycznia 1990 roku<sup>29</sup> oraz Węgry dzień później. Z tą propozycją zgadzał się ówczesny premier Węgier Miklós Németh. Pierwsze spotkanie prezydentów, premierów i ministrów spraw zagranicznych Polski, Węgier i Czechosłowacji miało miejsce 9 kwietnia 1990 roku w Bratysławie. Pomiędzy 12 i 15 lutego 1991 roku w Budapeszcie i Wyszehradzie doszło do drugiego spotkania prezydentów, premierów i ministrów spraw zagranicznych Polski, Czechosłowacji i Węgier. Dnia 15 lutego 1991 roku prezydenci Lech Wałęsa, Václav Havel oraz premier József Antall podpisali *Deklarację o współpracy Rzeczypospolitej Polskiej, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej*. Spotkanie to potwierdziło ważność celów współpracy, wysuwając na pierwsze miejsce dążenie do członkostwa w EWG i NATO.

Analiza stosunku Węgier i Czechosłowacji, a potem Republiki Czeskiej do współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej wskazuje na niejednoznaczne stanowisko tych państw. Po pierwszych latach stosunkowo owocnej współpracy, już po 1993 roku, pojawiło się rozluźnienie. Wielokrotnie w polityce wewnętrznej wskazywano na konieczność samodzielnego dążenia do uzyskania członkostwa w strukturach euroatlantyckich. W Budapeszcie ważna była wówczas współpraca gospodarcza, dlatego powstanie Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (Central European Free Trade Agreement, CEFTA), które powstało pod koniec 1992 roku, przyjęto z dużym zadowoleniem.

Ożywienie współpracy w ramach Grupy Wyszehradzkiej nastąpiło w 1999 roku, gdy Słowacja wróciła do zachodnioeuropejskiego kursu polityki zagranicznej, a Polska, Czechy i Węgry stały się członkami NATO. Pomimo zrealizowania podstawowego celu Grupy Wyszehradzkiej, jakim było wspólne wstąpienie państw do UE 1 maja 2004 roku, Grupa nie zaprzestała swojej działalności. Do celów, które przyjęto w Kroměříž 12 maja 2004 roku, zaliczono: rozwijanie demokratycznych wartości w Europie oraz wzmacnianie świadomości i tożsamości wynikającej ze wspólnego dziedzictwa Europy Środkowej<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> R. ZIĘBA: *Nowy regionalizm w Europie a Polska*. „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 1–2, s. 29.

<sup>30</sup> *The Visegrad Group*; <http://www.visegradgroup.eu/2004/declaration-of-prime> [dostęp: 26.01.2015].

Drugą regionalną organizacją, do której w czasie tranzycji wstąpiły Węgry i Czechosłowacja, była Inicjatywa Środkowoeuropejska. Jej geneza miała inny charakter niż Trójkąta Wyszehradzkiego. W Budapeszcie 11 listopada 1989 roku Włochy, Austria, Jugosławia i Węgry podpisały umowę powołującą tzw. Quadragonale. Zamierzeniem Włoch i Austrii było utworzenie instytucji, dzięki której państwa te zdobyłyby w kontaktach z byłymi państwami socjalistycznymi przewagę nad Niemcami w obawie przed ich dominacją gospodarczą i polityczną. W następnych latach grupa powiększyła się o Czechosłowację i Polskę (1991), zmieniając nazwę na Hexagonale. W 1992 roku przyjęła nazwę Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Celem Inicjatywy była pomoc państwom położonym na obszarze tzw. Trójmorza, tzn. między morzem Bałtyckim, Morzem Czarnym i morzem Adriatyckim, w rozwijaniu spójności w kontaktach z Zachodem, przyczynianie się do gospodarczej, politycznej i kulturowej stabilności oraz bezpieczeństwa<sup>31</sup>. Przyszłość organizacji pokazała, że nie spełniła ona stawianych oczekiwań. Dużą zasługą w storpedowaniu planu rozwoju Inicjatywy Środkowoeuropejskiej były działania podejmowane przez Republikę Federalną Niemiec.

## 5.2. Tranzycja w Czechosłowacji

Oficjalna zapowiedź przeprowadzenia wolnych wyborów parlamentarnych przez prezydenta Václava Havla, którą przedstawił pod koniec grudnia 1989 roku, może zostać potraktowana za moment rozpoczęcia tranzycji. Decyzja dotycząca elekcji była wynikiem wcześniejszego porozumienia elity władzy z opozycją. W styczniu 1990 roku rozpoczęły się rozmowy ze Związkiem Radzieckim w sprawie wycofania Armii Czerwonej. Uzgodniono, że do końca roku zakończy się proces wyjazdu wojsk<sup>32</sup>. 23 stycznia parlament przyjął ustawę konstytucyjną, na mocy której można było odwoływać komunistycznych deputowanych i na ich miejsce powołać nowych. W ten sposób już 30 stycznia pojawiło się 120 opozycjonistów, którzy podjęli obowiązki parlamentarzystów<sup>33</sup>.

Jednym z poważniejszych problemów czechosłowackiej tranzycji był spór dotyczący nazwy państwa. Miał charakter symbolu, w którym zamykał się stosunek do możliwości kształtowania tożsamości uwolnionych z komunistycznych ograniczeń narodów. Jak zostało przedstawione w drugim rozdziale, redefinicja pojęć państwa i narodu stanowi istotną część ogólnego procesu transformacji związanego z demokratyzacją państwa i implementacją rozwiązań wolnorynkowych<sup>34</sup>. W chwili rozpoczęcia procesu demokratyzacji uwalniają się zjawiska,

<sup>31</sup> A. Czyż, S. KUBAS: *Państwa Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 227–232.

<sup>32</sup> J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja*. Wydawnictwo Trio, Warszawa 1997, s. 251.

<sup>33</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003, s. 98.

<sup>34</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization...*, s. 252–273, 316–317.

które prowadzą do określenia tożsamości narodowej, co w efekcie może wpłynąć na emancypację narodu wchodzącego z innym lub innymi w skład jednego państwa<sup>35</sup>.

Z inicjatywą zmiany nazwy państwa wystąpił 23 stycznia 1990 roku V. Havel. Odbyło się to podczas jego pierwszego przemówienia na forum Zgromadzenia Federalnego. Swojego pomysłu nie konsultował wcześniej, co wywołało zaskoczenie deputowanych. Prezydent postulował przyjęcie nazwy Republika Czechosłowacka, a ponadto zmianę symboli państwa. Jeżeli chodzi o herby republik, zaproponował lwa czeskiego dla Republiki Czeskiej oraz krzyż dla Republiki Słowackiej. Herb federacyjny miał składać się z naprzemiennie ułożonych herbów Czech i Słowacji z pośrodku spinającym je herbem Moraw, czyli orłem. Ale głosowanie nad propozycjami prezydenta nie odbyło się, gdyż A. Dubček zarządził wcześniejsze konsultacje w tej sprawie. Jak podkreśla Paweł Ukielski, spowodowało to, że sprawy dotyczące nazwy, symboli państwa i jego części składowych zaczęły żyć swoim życiem. W powołanej przez parlament komisji do spraw symboli państwowych uznano, że w herbie państwa nie może znaleźć się morawski orzeł, bo Morawy nie są częścią składową państwa. Odnosnie do nazwy państwa projekt prezydencki nie miał większych szans na powodzenie, gdyż słowaccy politycy od razu nie zgodzili się na nazwę Czechosłowacja, proponując albo pisownię oddzielną, albo z myślnikiem. W marcu Rada Narodowa Słowacji i Rada Narodowa Czech przyjęły herby republikańskie. W tym samym miesiącu Czeska Akademia Nauk zaproponowała nazwę państwa składającą się z nazw republik połączonych myślnikiem: Republika Czecho-Słowacka. Z tym pomysłem zgodził się prezydent i 16 marca zgłosił projekt ustawy w tej sprawie. Później jednak projekt upadł. Pojawiły się nowe pomysły, jak Republika Czechosłowacka, Federacja Czeskiej i Słowackiej Republiki, Czechosłowacka Republika Federacyjna, ale żaden z nich nie zadowolili deputowanych. Powołano zatem komisję porozumiewawczą, która zaproponowała, by w języku czeskim nazwę państwa podawać bez myślника, a w języku słowackim z myślnikiem. Pomimo iż obie Izby Narodów oraz Izba Ludu zgodziły się na tę propozycję, to społeczeństwo nie wyraziło swojej aprobaty. Ponownie włączył się do konsultacji prezydent i 6 kwietnia zorganizował w swoim pałacu rokowania nad nazwą państwa. W ich wyniku 20 kwietnia Zgromadzenie Federalne przyjęło nazwę Republiki Czeskiej i Słowackiej oraz uchwaliło herb federacji, na którym dwa lwy czeskie były naprzemiennie umiejscowione z krzyżami słowackimi. Spór o nazwę i symbole państwa stał się zapowiedzią pogarszających się stosunków czeskich i słowackich<sup>36</sup>. Należy jednakże podkreślić, że w okresie tranzycji społeczeństwo czeskie i słowackie nie było zwolennikiem rozpadu państwa. Wyraźnie pokazują

<sup>35</sup> K.A. WOJTASZCZYK: *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*. Liber, Warszawa 1996, s. 161–178.

<sup>36</sup> P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwód. Rola elit politycznych w procesie podziału Czechosłowacji*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007, s. 95–113.



to wyniki badań opinii publicznej. W 1989 roku 63% Czechów i Słowaków uważało, że wzajemne relacje są przyjacielskie<sup>37</sup>.

Zgłoszenie propozycji nazwy i symboli państwa przez prezydenta bez wcześniejszych konsultacji spowodowało pogorszenie relacji głowy państwa z parlamentem, który stanowczo wyraził swój sprzeciw wobec takiej postawy. Jednocześnie narodził się spór związany z rozdziałem realnych kompetencji pomiędzy stroną federalną a republikańską, gdyż rady narodowe i rządy krajowe żądały rozszerzenia swoich praw.

W marcu 1990 roku KSČ podzielił się na Komunistyczną Partię Czech i Moraw (czes. Komunistická strana Čech a Moravy, KSČM) oraz KSS. Partie słowacka i czesko-morawska pozostawały w sojuszu do sierpnia 1990 roku. Czeska partia komunistyczna, w przeciwieństwie do słowackiej, nie zdecydowała się na zmianę profilu i przyjęcie socjaldemokratycznej formuły, co spowodowało krytykę ze strony młodzieży partyjnej oraz odpływ członków. W październiku 1990 roku w trakcie głosowania  $\frac{3}{4}$  członków postanowiło zachować nazwę i komunistyczny program, dlatego reformatorzy odeszli i powołali Demokratyczną Partię Pracy (czes. Demokratická strana práce, DSP). Przed wyborami w 1990 roku KSČ stworzył koalicję z Lewicą Demokratyczną<sup>38</sup>.

W okresie tranzycji najważniejszą siłą polityczną był OF, a także VPN. Ale w miarę upływu czasu obydwa fora ulegały wewnętrznej dezintegracji. Podkreśliśmy, że w tranzycyjnej Czechosłowacji nie doszło do wykształcenia systemu partyjnego, w którym pojawiłyby się partie łączące interesy obydwu republik. Zamiast tego powstały system partyjny Czech i system partyjny Słowacji. Co prawda dawne partie satelickie, jak ludowcy czy socjaliści, starały się uzyskać poparcie zarówno Czechów, jak i Słowaków, to jednak po krótkim czasie ograniczyły się do typowo czeskiego lub słowackiego elektoratu. Czechosłowaccy ludowcy, czyli ČSL, reaktywowali swoją działalność w kwietniu 1990 roku i przed wyborami parlamentarnymi stworzyli koalicję wyborczą z partiami chadeckimi: czeską Partią Chrześcijańsko-Demokratyczną (czes. Křesťanskodemokratická strana, KDS) i słowackim Ruchem Chrześcijańsko-Demokratycznym (sł. Kresťanskodemokratické hnutie, KDH). Natomiast socjaliści, czyli ČSS, weszli do koalicji z emigracyjnym ČSNS.

Jeszcze przed wiosennymi wyborami parlamentarnymi z OF odeszli działacze, którzy założyli KDS, a tuż po wyborach zrobili to samo twórcy Inicjatywy Demokratycznej, która następnie przekształciła się w Partię Liberalną (czes. Li-

<sup>37</sup> J. MISOVIC: *Názory na vzťahy národov a národnosti ČSSR. Informace. 1990*. Za: A. INNES: *Czechoslovakia: the Short Goodbye*. Yale University Press, New Haven–London, 2001, s. 35.

<sup>38</sup> P. FIALA, V. HLOUŠEK: *System partyjny Republiki Czeskiej*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 22–23; M. MAREŠ: *Communist and Post-Communist parties in the Czech Republic and in Slovakia*. In: *Communist and Post-Communist parties in Europe*. Eds. U. BACKES, P. MOREAU. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2008, s. 292–293.

berálně demokratická strana, LDS). We wrześniu 1990 roku część deputowanych z OF założyła Międzyparlamentarny Klub Demokratycznej Prawicy. Miesiąc później z OF wyłoniła się grupa Obroda i Lewa Alternatywa. W grudniu 1990 roku inna część posłów OF stworzyła Międzyparlamentarny Klub Socjaldemokracji OF oraz Klub Liberalny OF<sup>39</sup>.

Wśród nowych bytów partyjnych, które pojawiły się w okresie tranzycji<sup>40</sup> w Czechosłowacji wyraźnie odnoszących się do czeskich interesów, możemy odnaleźć Stowarzyszenie na Rzecz Republiki – Republikańską Partię Czechosłowacji (czes. Sdružení pro republiku – Republikánska strana Československa, SPR-RSČ) i Ruch na Rzecz Demokracji Samorządowej – Stowarzyszenie dla Śląska i Moraw (czes. Hnutí za samosprávnou demokracii – Společnost pro Moravu a Slezsko, HSD-SMS). SPR-RSČ był antykomunistycznym i nacjonalistycznym ugrupowaniem, które wypowiadało się przeciwko mniejszościom narodowym. HSD-SMS miał charakter partii regionalnej, która wzywała do autonomii Moraw. Reaktywacja historycznego socjaldemokratycznego ugrupowania ČSSD nastąpiła w 1989 roku. Jak pokazała przyszłość, partia była w stanie przejąć elektorat lewicowy pozostawiony przez niezmienioną partię komunistyczną<sup>41</sup>.

Lawinowy wzrost liczby ugrupowań był wynikiem wprowadzania zasady pluralizmu do życia publicznego. Gdy w styczniu 1990 roku parlament przyjął ustawę o partiach politycznych, okazało się, że minimalny warunek 1 tys. podpisów pod wnioskiem o powołanie spełniło ponad 200 ugrupowań politycznych<sup>42</sup>. W takich okolicznościach rozpoczęła się kampania wyborcza. W programie wyborczym OF wypowiedział się przeciwko komunizmowi, krytykując go za doprowadzenie stanu społeczno-gospodarczego Czechosłowacji do niewydolności i zapóźnienia. Głoszono konieczność wprowadzenia demokratycznych rządów prawa i systemu wolnorynkowego, ale nie zakładano jeszcze prymatu własności prywatnej nad państwową<sup>43</sup>. Postulowano co prawda ograniczenie roli władzy państwowej w gospodarce, jednakże przy zachowaniu spółdzielczych form gospodarczych. Socjaldemokraci podjęli krytykę zarówno komunizmu, partii komunistycznej, jak i opozycyjnego OF, widząc w nim eklektyczne ugrupowanie cechujące się brakiem spójnej wizji rozwoju państwa. Jednakże poza walką o mandaty partia starała się zachować jedność i wypracować własną tożsamość,

<sup>39</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej po 1989 roku*. Księgarnia Akademicka, Kraków 1999, s. 44–46; M. MIGALSKI: *Czeski i polski system partyjny*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 62–66.

<sup>40</sup> Michal Klima podkreśla, że o narodzinach czeskiego i słowackiego systemu partyjnego możemy mówić w odniesieniu do fazy tranzycji. Szerzej w: M. KLIMA: *The Party System in the Czech Republic*. „Political Studies” 1998. Vol. 46, s. 494.

<sup>41</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Państwa Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 119.

<sup>42</sup> Po wyborach w 1990 roku liczba partii politycznych spadła do około 100, co zapowiadało normalizację sceny partyjnej.

<sup>43</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 99–100.

gdyż skrzydło emigracyjne oraz krajowe wyraźnie ze sobą rywalizowały. Socjaliści odwoływali się do demokratycznych zasad znanych z okresu I Republiki. Partia komunistyczna przedstawiła mało realną i konkretną wizję budowy państwa socjalnego, postulując walkę o utrzymanie odpowiedniego poziomu życia obywateli. Wypowiadała się przeciwko kapitalizmowi, politycznemu klerikalizmowi, nacjonalizmowi i szowinizmowi. Warto podkreślić, że kwestia narodowa i podziału państwa pojawiła się niemal wyłącznie w programach wyborczych słowackich ugrupowań. Na terenie Czech, poza śląsko-morawską HSD-SMS, kwestia ta nie znalazła uznania. W stosunku do polityki zagranicznej czeskie partie polityczne oraz OF zapowiadały potrzebę odbudowania dobrych stosunków z Europą Zachodnią, jedynie komuniści wyraźnie wypowiedzieli się za utrzymaniem przyjaźni ze Związkiem Radzieckim<sup>44</sup>.

Jeżeli chodzi o system wyborczy, to w 1990 roku wydawało się, że największe szanse powodzenia będzie miał system większościowy. Po pierwsze, czeską i słowacką scenę partyjną zdominowały dwa wielkie fora: OF i VPN, których kandydaci mieli duże szanse pokonania innych w zbliżających się wyborach. Po drugie, w socjalizmie obowiązywał system większościowy, który mógł wydawać się elicie komunistycznej atrakcyjnym narzędziem kontynuacji. Ale ostatecznie zdecydowano się odejść od tych rozwiązań. Przedstawiciele opozycji nalegali, aby wprowadzić system proporcjonalny, który miał stworzyć korzystne warunki dla rozwijającego się systemu wielopartyjnego i zapewnić reprezentację polityczną nowym ugrupowaniom.

Po wielu debatach OF sugerował, aby przyszedł system wyborczy oprzeć na formule proporcjonalnej z dwunastoma okręgami wielomandatowymi, które pokrywałyby się granicami z istniejącymi wówczas województwami. Zaproponowano listy otwarte, które pozwoliłyby wyborcom na wyrażanie swoich preferencji odnośnie do kandydatów oraz 4- lub 5-procentowy próg wyborczy. Partia Socjalistyczna proponowała powrót do ordynacji z 1946 roku wzorowanej na jeszcze wcześniejszej, bo z 1920 roku. Projekty te stanowiły podstawę przyszłej ordynacji. Pod względem formalnym najpierw prowadzono dyskusje nad kształtem systemu wyborczego w ramach tzw. okrągłego stołu 5 i 11 stycznia 1990 roku, po czym 19 stycznia odbyły się konsultacje międzypartyjne. Gdy projekt ordynacji wyborczej trafił do parlamentu, pracowało nad nim 18 komisji. Ostatecznie 27 lutego 1990 roku na posiedzeniu plenarnym Zgromadzenia Narodowego uchwalono nową ordynację wyborczą<sup>45</sup>.

Przewidywała ona podział Czechosłowacji na 8 okręgów wielomandatowych na ziemiach czeskich i 4 na słowackich. W celu przyznania mandatów dla każdego okręgu obliczano kwotę wyborczą na podstawie metody Hagenbacha-Bishoffa.

<sup>44</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne...*, s. 83, 90, 94–95.

<sup>45</sup> W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 380–382.

W przypadku, gdyby po podziale mandatów pozostały głosy resztkowe, postanowiono rozdzielać je w ramach każdej z republik z osobna z wykorzystaniem nowej kwoty wyborczej, także opartej na metodzie Hagenbacha-Bishoffa. W 1991 roku ustalono wprowadzenie zróżnicowanego mechanizmu progów wyborczych: dla jednej partii 5% (istniał już w 1990 r.), dla koalicji dwóch partii 7%, dla koalicji trzech 9%, dla koalicji czterech i więcej 11%<sup>46</sup>. W wyborach obywatele mieli dokonywać elekcji Zgromadzenia Federalnego składającego się z 150-osobowej Izby Ludu oraz 150-osobowej Izby Narodów. Przy czym Izba Narodów miała składać się z proporcjonalnej liczby deputowanych wybieranych po 75 w każdej z republik osobno, a skład Izby Ludu zależał od bezpośredniego wyniku wyboru Czechów, Słowaków i mniejszości narodowych bez względu na procent tej ludności w skali federacji. W wyborach mogły uczestniczyć te partie, które wcześniej dokonały rejestracji i posiadały przynajmniej 10 tys. członków lub zdobyły 10 tys. podpisów.

Pomimo przyjęcia rozwiązań w zakresie prawa wyborczego debata nad kształtem systemu wyborczego nie zakończyła się, uważano bowiem, że wprowadzone zasady miały charakter tymczasowy, a docelowo powinny być zastąpione systemem większościowym. Z taką propozycją wyszedł prezydent V. Havel. Proponował on dwutorowy system, w którym na pierwszym etapie miał wygrywać kandydat uzyskujący bezwzględną większość głosów. Jeżeli nie doszłoby do tego, wówczas najslabsi rywale odpadaliby, a brano by pod uwagę drugie preferencje, aż do chwili, gdy jeden z kandydatów otrzymałby 40% głosów. Jeżeli i w taki sposób nie doszłoby do wyboru deputowanego, to głosy sumowane byłyby w skali państwa i rozdzielane między partie na podstawie metody d'Hondta. W 1992 roku propozycję prezydenta odrzucono. Za reformą przyjętego 27 lutego 1990 roku systemu wyborczego optował także ODS (czes. Občanská demokratická strana, ODS), który proponował wprowadzenie systemu większościowego z dwoma turami głosowania. Gdy okazało się, że nie da się pozyskać do tego projektu poparcia innych partii politycznych, wówczas lider ugrupowania V. Klaus sugerował konieczność modyfikacji istniejącego systemu przez zastąpienie metody Hagenbacha-Bishoffa metodą d'Hondta. Ale i ta propozycja została odrzucona.

Rozwiązania systemu wyborczego miały kolosalne znaczenie dla przyszłego rozpadu Czechosłowacji. Po pierwsze, utrudniły powstanie systemu partyjnego, w którym poparcie dla partii ogólnopństwowych pozwoliłoby im wejść do parlamentu i odegrać rolę unifikatorów w procesie tranzycji. Jednocześnie proggi wyborcze w obydwu republikach doprowadziły do wzrostu popularności lokalnych ugrupowań, co skutkowało nadreprezentacją interesów związanych z podziałem, a nie zachowaniem federacji<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 369, 382.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 383–386.

27 lutego 1990 roku Zgromadzenie Federalne przyjęło przepisy zmieniające ustawę federacyjną z 1968 roku, na mocy których Czesi i Słowacy mieli wybierać swoje Rady Narodowe. Na tej podstawie Czeska Rada Narodowa miała liczyć 200 posłów, a próg wyborczy wynosił 5%, Słowacka Rada Narodowa składała się ze 150 posłów wybieranych z uwzględnieniem 3% progów wyborczych<sup>48</sup>.

Sytuacja, jaka wytworzyła się bezpośrednio przed wyborami, miała specyficzny charakter. W związku z tym, że Zgromadzenie Federalne wyłonione jeszcze w latach 80. XX wieku utraciło legitymację społeczną, dlatego też w pierwszej połowie 1990 roku pojawiły się nowe ośrodki władzy. Jednym z nich był Hrad, w którym bardzo ważną rolę odgrywał prezydent V. Havel. Nasuwa to pamięć o przedwojennym Hradzie i prezydencie Tomaszu Garrigue Masaryku. Zarówno V. Havel, jak i T. Garrigue Masaryk mieli jasno sprecyzowane i dosyć zbieżne poglądy dotyczące sceny partyjnej. Obydwaj uważali, że w imię społecznego konsensusu powinny one ze sobą współpracować, a nie dzielić obywateli. Co więcej, V. Havel był zwolennikiem tzw. niepolitycznej polityki, która postulowała solidarność społeczną i niewikłanie się w negatywnie postrzegane partyjniactwo i upolitycznienie. Drugim silnym ośrodkiem władzy był Komitet Koordynacyjny OF.

Pierwsze wolne wybory parlamentarne odbyły się 8 i 9 czerwca 1990 roku. Frekwencja wyborcza wyniosła ponad 92%<sup>49</sup>.

W wyniku wyborów reprezentacja czeska w Izbie Ludu liczyła 99 deputowanych, a Słowaków 51, co wynikało zresztą z wcześniejszych ustaleń zawartych w ordynacji wyborczej. Największy sukces odniosły fora, w których działali opozycjoniści. OF otrzymał 68 mandatów w Izbie Ludu i 50 w Izbie Narodów, na co wpływ miało uzyskanie ponad lub prawie połowy wszystkich głosów. Natomiast VPN uzyskał odpowiednio 19 i 33 mandaty. System proporcjonalny spowodował, że te dwa największe ugrupowania dużo straciły, co szczególnie pokazują wyniki OF. W Republice Czeskiej drugie miejsce zajęła partia komunistyczna: 15 mandatów w Izbie Ludu i 12 w Izbie Narodów, następnie ludowcy: 9 miejsc w Izbie Ludu i 6 w Izbie Narodów oraz ruch morawsko-śląski: 9 miejsc w Izbie Ludu i 6 w Izbie Narodów. Także w Czeskiej Radzie Narodowej liczba partii, która do niej weszła, pokryła się z wynikami wyborów na poziomie federacji. OF zdobył 127 miejsc, uzyskując większość bezwzględną, komuniści 32, ludowcy 22 i ruch morawsko-śląski 19.

W Republice Czeskiej stanowisko premiera powierzono Peterowi Pithartowi z OF. Jego ugrupowanie uzyskało 10 foteli ministerialnych, KDU i ČSL otrzymały 2, ruch śląsko-morawski 1, a 8 ministrów było bezpartyjnych. Faktycznie jednak grup, które wywierały wpływ na czeski rząd, było więcej, gdyż w OF rozpoczął się proces dezintegracji ze względu na ideologiczne różnice poszcze-

<sup>48</sup> P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwój...*, s. 132–133.

<sup>49</sup> P. JEHLIČKA, T. KOSTELECKÝ, L. SÝKORA: *Czechoslovak Parliamentary Elections 1990: Old Patterns, New Trends and lots of Surprises. In: The New Political Geography of Eastern Europe*. Eds. J. O'LOUGHLIN, H. VAN DER WUSTEN. Belhaven, London 1993, s. 239.

gólnych członków i frakcji. Przyspieszenie tego procesu nastąpiło w chwili, gdy przewodniczącym Forum został V. Klaus.

**Tabela 13.** Wyniki wyborów parlamentarnych w Czechosłowacji w 1990 roku

Nazwa ugrupowania, koalicji	Wyniki ugrupowań					
	Izba Ludu		Izba Narodów		Rada Narodowa	
	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów
czeskich						
OF	68	53,15	50	49,96	127	49,50
KSČ	15	13,48	12	13,80	32	13,24
ČSL	9	8,69	6	8,75	22	8,42
HSD-SMS	9	7,89	7	9,10	19	10,03
Inne partie	0	16,81	0	18,49	0	19,81
słowackich						
VPN	19	32,54	33	37,28	48	29,34
KDH	11	18,98	14	16,66	31	19,20
KSS	8	13,81	12	13,43	22	13,34
SNS <sup>a)</sup>	6	10,96	9	11,44	22	13,90
Spolužitie-Együttélés <sup>b)</sup>	5	8,58	7	8,49	14	8,66
Inne ugrupowania	0	15,13	9	12,70	13 oraz 15,36% dla partii, które nie otrzymały mandatów w Radzie	7,87

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> SNS (Słowacka Partia Narodowa, sł. Slovenská národná strana)

<sup>b)</sup> Spolužitie-Együttélés (koalicja ugrupowań mniejszości węgierskiej)

Źródło: P. FIALA, M. MAREŠ, P. PŠEJA: *Formation of the System of Political Parties in the Czech Republic 1989–1992*. „Studia Polityczne” 2001, nr 12, s. 149. Za: P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwód. Rola elit politycznych w procesie podziału Czechosłowacji*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007, s. 134.

Na poziomie federacji stanowisko premiera powierzono ponownie Mariánowi Čalfie, co na pierwszy rzut oka mogłoby dziwić. Był on przecież ostatnim komunistycznym premierem przed pierwszymi wolnymi wyborami. Ze względu na jego zasługi oraz koncyliacyjny charakter sprawowania urzędu partie polityczne postanowiły zaufać mu ponownie. W nowym rządzie 5 ministerstw objął OF, 3 VPN, 2 słowacki KDH, a 6 ministrów było bezpartyjnych. 5 lipca 1990 roku Zgromadzenie Federalne ponownie wybrało V. Havla na urząd prezydenta, ale poparło go 234 posłów, a 50 było przeciwnych<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 102–103; B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 66.

Pomimo że silna pozycja OF została potwierdzona w trakcie jesiennych wyborów samorządowych w 1990 roku, w których Forum zdobyło 36% głosów, partia komunistyczna 17,24%, ludowcy 11,5%<sup>51</sup>, to 23 lutego 1991 roku wpływowa grupa osób skupiona wokół przewodniczącego ugrupowania podjęła decyzję o powołaniu osobnej partii ODS. Była to odpowiedź na niechęć wielu członków OF wobec przekształcenia forum w partię polityczną. ODS przyjął centro-prawicowy profil. Jednocześnie powstał Ruch Obywatelski (czes. Občanské hnutí, OH) o luźniejszej strukturze i bardziej centrowym charakterze. W późniejszym okresie z OF wyodrębnił się jeszcze Obywatelski Sojusz Demokratyczny (czes. Občanská demokratická aliance, ODA)<sup>52</sup>. Po podziałach w wynikach badania opinii publicznej ODS uzyskiwała ok. 20% poparcia, podczas, gdy OH ok. 7%<sup>53</sup>.

Wybory w 1990 roku należy uznać za plebiscytowe, gdyż ich głównym celem było uzyskanie od społeczeństwa odpowiedzi na pytanie dotyczące demontażu ustroju socjalistycznego i poparcia dla drogi ku demokracji. Po jednej stronie sytuowała się partia komunistyczna, a po drugiej wszystkie pozostałe ugrupowania. Wybory ujawniły także istniejące w społeczeństwie inne podziały, które poza konfliktem sił komunistycznych i reformatorskich okazały się ważne. Podział społeczny uwzględniający chrześcijańską wizję rozwoju państwa reprezentowała KDU, zwolennicy morawskiej i śląskiej autonomii regionalnej skupili się w HSD-SMS, natomiast potrzeby wsi były uwzględniane przez ČSL. Mimo że początkowo podział socjopolityczny nie odgrywał większej roli, to po okrzepnięciu ODS konflikt na osi zwolenników i przeciwników szybkiej prywatyzacji stał się jednym z kluczowych problemów transformacji. Wśród partii popierających liberalizm gospodarczy znalazły się ODS, ODA i w pewnym stopniu KDU i ČSL, podczas gdy interwencjonizm wspierali komuniści i socjaldemokraci<sup>54</sup>. Należy jednak pamiętać, że podział socjoekonomiczny zarysował się w późniejszej fazie rozwoju procesu demokratyzacji. Jak pisze Ryszard Herbut „w pierwszej fazie tranzycji ustrojowej szczególnie charakterystyczny stał się brak podziału socjopolitycznego opartego na podziale pracodawcy – pracobiorcy”<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> V. HLOUŠEK, T. URUBEK: *Česká a Slovenská federativní republika. In: Integrační pokusy ve středoevropském prostoru I*. Red. B. DANČÁK. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, Brno 1998, s. 9–24. Za: P. FIALA, V. HLOUŠEK: *System partyjny Republiki Czeskiej...*, s. 23.

<sup>52</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne...*, s. 44–46; M. MIGALSKI: *Czeski i polski system partyjny...*, s. 62–66.

<sup>53</sup> V. HLOUŠEK, T. URUBEK: *Česká a Slovenská federativní republika...*, s. 11–13.

<sup>54</sup> P. FIALA, V. HLOUŠEK: *System partyjny Republiki Czeskiej...*, s. 24–25; W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych...*, s. 367.

<sup>55</sup> Cyt. za: R. HERBUT: *Systemy partyjne krajów Europy Centralnej i Wschodniej oraz wzorce rywalizacji politycznej*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 136.

Nowy parlament przystąpił do wprowadzania ważnych zmian o charakterze instytucjonalnym. Przyjęto ustawę konstytucyjną, która unieważniła preambułę konstytucji z 1960 roku i zezwalała na posiadanie własności prywatnej. We wrześniu 1990 roku zlikwidowano Front Narodowy, a w listopadzie uchwalono ustawę, która przekazywała majątek partii komunistycznej narodowi. 9 stycznia 1990 roku Zgromadzenie Federalne uchwaliło Kartę podstawowych praw i wolności w randze ustawy konstytucyjnej, która miała chronić nienaruszane i wrodzone prawa człowieka w wymiarze politycznym, obywatelskim, społecznym i ekologicznym.

27 lutego 1991 roku Zgromadzenie Federalne przyjęło ustawę o Sądzie Konstytucyjnym, w skład którego miało wchodzić 12 sędziów: 6 Czechów i 6 Słowaków. Kadencja wynosiła 7 lat. Siedzibą Sądu stało się Brno. Sędziów mianował prezydent po wcześniejszej propozycji Zgromadzenia Federalnego. Do kompetencji Sądu Konstytucyjnego należało badanie zgodności z ustawami konstytucyjnymi i umowami międzynarodowymi następujących aktów prawnych: ustaw konstytucyjnych, federalnych i republikańskich, dekretów z mocą ustawy prezydium Zgromadzenia Federalnego, ustaw i dekretów prezydium parlamentów republikańskich, rozporządzeń rządu federalnego, przepisów ministerialnych i innych organów administracji państwowej, rozporządzeń rządów republikańskich i przepisów prawnych ich ministerstw. W przypadku niezgodności tych aktów z ustawami konstytucyjnymi i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz nieusunięcia wadliwych przepisów w ciągu 6 miesięcy akty te traciły moc prawną<sup>56</sup>.

Jednym z problemów, przed którymi stanęła wolna Czechosłowacja, była lustracja. Już od końca 1989 roku trwała debata dotycząca stosunku do przeszłości. Silne były głosy postulujące radykalne rozliczenie się z tym, co złego przyniósł poprzedni ustrój. Wśród propozycji pojawiła się chęć likwidacji partii komunistycznej i uznania jej za organizację przestępczą oraz ogłoszenia listy nazwisk pracowników i współpracowników służb bezpieczeństwa w przypadku, gdyby nie usunęli się sami z życia publicznego. Z problemem tym zmierzyły się niektóre gazety, które z błędami publikowały od początku 1990 roku nazwiska rzekomych pracowników i współpracowników służb. 1 lutego 1990 roku rozwiązano komunistyczne służby bezpieczeństwa. Jesienią 1990 roku dokonano lustracji posłów do parlamentu, na podstawie której okazało się, że 10 spośród nich było działaczami służb bezpieczeństwa. Podejmowano próby usunięcia prominentnych aktywistów milicji oraz partii, ale w efekcie nie przynosiło to oczekiwanych rezultatów, gdyż ci rozpoczęli działalność gospodarczą, wyko-

<sup>56</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 80; A. CZYŻ: *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*. W: *Sądownictwo Konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 52.



rzystując dawne układy. Jedną z pierwszych ważnych dla tranzycji osób, które zniknęły z życia politycznego wskutek działań lustracyjnych, był przewodniczący ČSL Josef Bartončík. Okazało się, że miał agenturalne związki ze służbami bezpieczeństwa i w 1992 roku utracił stanowisko szefa partii, kończąc swoją karierę polityczną<sup>57</sup>.

9 października 1991 roku Zgromadzenie Federalne przyjęło ustawę lustracyjną, która miała przeprowadzić dekomunizację w życiu publicznym. Zakazywała piastowania stanowisk państwowych o charakterze kierowniczym osobom, które w latach 1948–1989 należały do gremiów przywódczych partii komunistycznej oraz związku zawodowego, a także milicji, ponadto uczestnikom politycznych komisji weryfikacyjnych, absolwentom radzieckich uczelni wojskowych i pracownikom oraz współpracownikom komunistycznej służby bezpieczeństwa. Osoby te nie miały prawa sprawowania ważnych funkcji w administracji, wojsku, policji, środkach masowego przekazu, przedsiębiorstwach państwowych, centralach handlu zagranicznego, sądach, bankach, fundacjach i władzach akademii nauk<sup>58</sup>.

Przyszłość pokazała, że czechosłowacka ustawa lustracyjna stała się wzorem dla wielu państw postkomunistycznych<sup>59</sup>, ale wewnątrz kraju wywołała wiele kontrowersji. Prezydent V. Havel uważał, że wprowadziła system zbiorowej odpowiedzialności i była niezgodna z zasadami międzynarodowego prawa chroniącego godność człowieka i obywatela.

Problem stosunku do przeszłości, który w formie instytucjonalnej został wyrażony w Czechosłowacji przez ustawę z 9 października 1991 roku, wiązał się ze zjawiskiem wpływu dziedzictwa na proces demokratyzacji. W Czechosłowacji, a potem w Republice Czeskiej było wiele przypadków działań, w których zawarty był stosunek elit i społeczeństwa do tego, co kryła historia. Po pierwsze, już w styczniu 1990 roku wywołana przez V. Havla dyskusja o herbie i nazwie państwa wprowadziła szeroką dyskusję w sprawie oceny przeszłości i dostosowania dawnych symboli do nowych czasów. Po drugie, różni aktorzy polityczni starali się wykorzystywać historyczne fakty i ukazywać je z wygodnej dla siebie perspektywy, mając na celu wzmocnienie społecznego poparcia dla demokracji. Po trzecie, w Czechosłowacji doszło do pojawienia się zarówno negatywnego, jak i pozytywnego zjawiska odwołującego się do doświadczeń historycznych. W negatywnym aspekcie podkreślano wady poprzedniego reżi-

<sup>57</sup> J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja...*, s. 253–254; A. BURAKOWSKI, A. GUBRYNOWICZ, P. UKIELSKI: *Jesień narodów*. Trio, Warszawa 2009, s. 227.

<sup>58</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 103–104.

<sup>59</sup> Wojciech Sadurski zalicza czeską lustrację do modelu radykalnego, pisząc „to właśnie Czechy były krajem, w którym zajęto najbardziej zdecydowane względem lustracji i dekomunizacji stanowisko”. Zob. W. SADURSKI: *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 325.

mu, a w pozytywnym, który nazywa się pożytecznym dziedzictwem przeszłości, dochodziło do odniesienia do demokratycznych tradycji międzywojennej Czechosłowacji.

W okresie tranzycji reaktywowano samorząd terytorialny, który przejął część zadań realizowanych do tej pory przez państwo. Podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego określiła Konstytucja Republiki Czeskiej z grudnia 1992 roku, która w 8 artykule wprowadziła gwarancję samorządności jednostek samorządu terytorialnego. Rozdział siódmy w całości został poświęcony samorządowi terytorialnemu. Za podstawową jego jednostkę uznano gminę, która stanowi część jednostki wyższego szczebla<sup>60</sup>. Początkowo pozycję samorządowej gminy w Republice Czeskiej regulowała ustawa uchwalona jeszcze 4 września 1990 roku, po czym zastąpiła ją ustawa o gminach z 12 kwietnia 2000 roku, która weszła w życie 12 listopada tegoż roku<sup>61</sup>. Przyjęcie ustawy konstytucyjnej o krajach, które są jednostkami wyższego szczebla, miało miejsce w 1997 roku, a jej wejście w życie nastąpiło w 2000 roku<sup>62</sup>.

Wyróżniono trzy typy gmin ze względu na liczbę ludności oraz infrastrukturę znajdującą się na ich terenie: gminy podstawowe, z rozszerzonymi uprawnieniami i z urzędem nadzoru. Organem stanowiąco-kontrolnym gminy jest przedstawicielstwo wybierane przez mieszkańców raz na cztery lata, które z kolei wyłania organ wykonawczy w postaci rady gminy. Rada dokonuje elekcji starosty. W małych gminach, w których przedstawicielstwo liczy mniej niż 15 deputowanych, rady się nie powołuje. W takich sytuacjach funkcje organu wykonawczego wypełnia jednoosobowo starosta. Organy przedstawicielskie uchwalają prawo lokalne, którego wykonaniem zajmują się rady i starości. Ponadto gmina licząca ponad 3000 mieszkańców może otrzymać status miasta.

Przedstawicielstwo krajowe jest organem stanowiącym samorządowego kraju wyłanianym w elekcji co cztery lata. Władzę wykonawczą w samorządowym kraju sprawuje rada pochodząca z wyboru przedstawicielstwa. W skład rady wchodzi hetman jako jej przewodniczący, który jest równocześnie przewodniczącym przedstawicielstwa, oraz pozostali członkowie.

Zmiany dotknęły także sfery gospodarczej. Zwyciężyła opcja pozostawienia majątku w rodzimych rękach i odsunięcie wizji szybkiego napływu kapitału zagranicznego. W lecie 1990 roku program przekształceń przygotował minister

---

<sup>60</sup> *Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku*. W: *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.

<sup>61</sup> *Zákon 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (Ustawa nr 128 z 2000 roku o gminach)*; [http://www.zakony.e-obec.cz/storage/1170281450\\_sb\\_zakon\\_o\\_obcich\\_128\\_2000sb.pdf](http://www.zakony.e-obec.cz/storage/1170281450_sb_zakon_o_obcich_128_2000sb.pdf) [dostęp: 12.10.2016].

<sup>62</sup> *Zákon 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních (Ustawa nr 347 z 1997 roku o powołaniu wyższych jednostek terytorialnych)*; <http://www.psp.cz/docs/laws/1997/347.html> [dostęp: 12.10.2016]; *Zákon 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) (Ustawa nr 129 z 2000 roku o krajach)*; <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129> [dostęp: 12.10.2016].

finansów V. Klaus. Polegał na masowej prywatyzacji majątku państwowego poprzez sprzedaż świadectw udziałowych zwanych kuponami. Dlatego też w historii prywatyzacja w Czechosłowacji, a potem w Republice Czeskiej zwana była kuponową. Od listopada 1991 roku każdy obywatel miał prawo wykupić dziesięć kuponów za 1 tys. koron, co stanowiło ok. 30% średniej pensji. Kupony można było zamienić na akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw lub przekazać do funduszu inwestycyjnego. Prywatyzacja została przeprowadzana w dwóch etapach i wzięli w niej udział niemal wszyscy obywatele. 19 lipca 1990 roku Zgromadzenie Federalne przyjęło ustawę o zwrocie majątku kościołom działającym na terenie Czechosłowacji<sup>63</sup>.

29 stycznia 1992 roku czechosłowacki parlament przyjął nową ordynację wyborczą, która niewiele zmieniała w stosunku do zapisów prawa wyborczego z 1990 roku. Powtórzono wiele rozwiązań zastosowanych w pierwszych wolnych wyborach. Jeżeli chodzi o progi zaporowe, to w przypadku, gdy żadna partia i koalicja nie spełniłyby wymogu nowelizacji ustawy o prawie wyborczym z 1991 roku, następowało obniżenie progu do 3%, koalicji dwóch i trzech partii do 5%, a czterech i więcej partii do 8%<sup>64</sup>.

W okresie tranzycji, poza wspomnianymi powyżej aktami prawnymi, czechosłowackie Zgromadzenie Federalne przyjęło ustawy wzmacniające pozycję społeczeństwa w ramach państwa: ustawę o partiach politycznych (1991 r.), ustawę o stowarzyszeniach (1990 r.) czy ustawę o inicjatywie obywatelskiej kierowania projektów zmian do ważnych instytucji państwowych (1990 r.)<sup>65</sup>. Należy podkreślić, że tranzycyjny wzór instytucjonalny przyjęty w Czechosłowacji został następnie zmodyfikowany w Republice Czeskiej, ale jego podstawowe demokratyczne założenia nie uległy zmianie.

W 1992 roku zdecydowano, że w związku ze zmianą na scenie politycznej, powstaniem nowych partii i przede wszystkim rysującą się odmiennością podejścia do tranzycji strony czeskiej i słowackiej powinny odbyć się wybory parlamentarne. Jeszcze w 1992 roku ČSL stworzył nową partię, łącząc się z Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną (czes. Křesťanská a demokratická unie, Československá strana lidová – KDU). W ten sposób powstało KDU-ČSL o chadeckim i ludowym profilu. Ugrupowanie to przez pewien czas uzyskało status partii relewantnej. Po rozpadzie OF znaczną część jej elektoratu przejął ODS, które-

<sup>63</sup> M. BANKOWICZ: *Zlikwidowane państwo...*, s. 104–105; J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja...*, s. 254–255.

<sup>64</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 82.

<sup>65</sup> *Zákon 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (Ustawa nr 424 z 1991 roku o zrzeszaniu się w partii i ruchy polityczne)*; [http://www.nssoud.cz/zakony/424\\_1991.pdf](http://www.nssoud.cz/zakony/424_1991.pdf); *Zákon 83/1990 Sb., o sdružování občanů (Ustawa nr 83 z 1990 roku o stowarzyszeniach)*; <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eurl/xwecze.htm> [data dostępu: 11.12.2016 r.]; *Zákon 85/1990 Sb., Federálního shromáždění o právu petičním (Ustawa nr 85 z 1990 roku o prawie do zgłaszania petycji)* [data dostępu: 12.10.2016].

go profil wyraźnie miał charakter centro-prawicowy. Czescy komuniści stworzyli koalicję wyborczą z czeską Partią Demokratycznej Lewicy (czes. Strana demokratické levice, SDL). Czeska socjaldemokracja, która nie była obciążona komunistycznym dziedzictwem, zaczęła przyciągać elektorat rozczarowany wprowadzanymi zmianami i jednocześnie niechętny powrotowi socjalizmu. W kampanii wyborczej partie najczęściej odnosiły się do spraw gospodarczych,

**Tabela 14.** Wyniki wyborów parlamentarnych w Czechosłowacji w 1992 roku

Nazwa ugrupowania, koalicji	Wyniki ugrupowań					
	Izba Ludu		Izba Narodów		Rada Narodowa	
	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów	liczba mandatów	% głosów
czeskich						
ODS	48	33,90	37	34,43	76	29,73
Levý blok (KSČM i SDL)	19	14,27	15	14,48	35	14,05
ČSSD	10	7,67	6	6,80	16	6,53
SPR-RSČ	8	6,48	6	6,37	14	5,98
KDU-ČSL	7	5,87	6	6,08	15	6,52
LSU	7	5,84	5	6,06	16	6,52
Inne partie	0	20,73	0	16,57	28	11,80 oraz 19,11% dla partii, które w Radzie nie otrzymały mandatów
słowackich						
HZDS <sup>a)</sup>	24	33,53	33	33,85	74	37,26
SD'L <sup>b)</sup>	10	14,44	13	14,04	31	14,70
SNS	6	9,39	12	9,35	29	7,93
KDH	6	8,96	9	8,81	18	8,88
Spolužitie	5	7,37	8	7,39	14	7,42
SDS <sup>c)</sup>	0	4,86	5	6,09	0	4,00
Inne ugrupowania	0	22,45	0	21,47	0	19,81

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Lidová strana – Hnutí za demokratické Slovensko (LS–HZDS)

<sup>b)</sup> Strana demokratickej ľavice (SDL)

<sup>c)</sup> Sociálno-demokratická strana na Slovensku

Źródło: V. ŠAFAŘÍKOVÁ, ed.: *Transformace české společnosti 1989–1995*. Doplnek, Brno 1996, s. 109. Za: P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwód. Rola elit politycznych w procesie podziału Czechosłowacji*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007, s. 134.

odmienności narodowo-kulturowych Czechów i Słowaków oraz kwestii ustrojowych. W dniach 5–6 czerwca 1992 roku odbyły się wybory do Zgromadzenia Federalnego. Frekwencja wyniosła 84,7%<sup>66</sup>.

2 lipca Zgromadzenie Federalne wybrało na urząd premiera Jan Stráského, który formalnie był członkiem ODS. W chwili wyboru elity władzy były już przekonane o tym, że Czechosłowacja przestanie funkcjonować za jakiś czas. W skład koalicji rządowej weszły jeszcze HZDS i KDU-ČSL. W Czechach po wyborach doszło do powołania rządu, na którego czele stanął V. Klaus. Jego gabinet składał się z koalicji partii: ODS, KDU-ČSL, ODA i KDS. Wielopartyjny charakter rządu utrudniał zdolność sprawowania władzy, często dochodziło do sporów pomiędzy poszczególnymi członkami. Odmienne stanowiska dotyczyły kwestii zwrotu mienia kościelnego, zakresu decentralizacji i implementacji rozwiązań samorządowych, a także pozycji konstytucyjnej nowych instytucji demokratycznych. Drugie wolne wybory, które ugruntowały demokratyczny sposób alternacji władzy politycznej, nie zakończyły definitywnie tranzycji. Powodem, który opóźnił przejście do konsolidacji demokracji, był problem z określeniem istoty podmiotowości narodów w federalnym państwie. Pomimo że społeczeństwa czeskie i słowackie nie popierały idei rozpadu Czechosłowacji, elity polityczne doprowadziły do ostatecznego rozwiązania więzów wspólnoty państwowej. Zanim do tego doszło, strona czeska i słowacka przeprowadziły ze sobą wiele rozmów, które początkowo dotyczyły projektów ustaw kompetencyjnych zwiększających niezależność republik względem federacji, a potem odnosiły się wyłącznie do kwestii podziału państwa.

Do pierwszego spotkania premierów rządów Czech i Słowacji doszło jeszcze przed pierwszymi wyborami, bo w kwietniu 1990 roku. Głównym tematem rozmów Petra Pitharta i Milana Čiča był budżet federalny i kwestia konstytucji państwa. Drugie spotkanie odbyło się już po wyborach w lipcu 1990 roku. Strona czeska i słowacka opowiedziały się wtedy za utrzymaniem wspólnego państwa. Na następnym spotkaniu w sierpniu 1990 roku reprezentujący Słowację premier Vladimír Mečiar postulował zwiększenie zakresu podziału kompetencji dla obu republik, optując za dualizmem w wielu kwestiach i pozostawieniem małego zakresu wspólnych spraw federacji. Potwierdzeniem tego stanowiska było utworzenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych rządu Słowacji. Trzeba dodać, że w niektórych częściach rozmów uczestniczyli przedstawiciele władz federacji, którzy zazwyczaj sprzeciwiali się delegacji swoich uprawnień na poziom republik. Jednocześnie sprawy relacji czeskich i słowackich były tematem rozmów przedstawicieli ugrupowań politycznych.

17 sierpnia prezydent V. Havel zorganizował spotkanie przedstawicieli rządów czeskiego, słowackiego i federalnego, po którym powołano 10 komisji pra-

---

<sup>66</sup> T. LEBEDA: *Czech Republic*. In: *Elections in Europe. A Data Handbook*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. NOMOS, Baden-Baden 2010, s. 471.

cujących nad podziałem kompetencji. We wrześniu powtórzono spotkanie na podobnym szczeblu, chociaż miało ono nieformalny charakter. Václav Havel uważał, że jedność państwa jest sprawą nadrzędną, jednocześnie wydawał się rozumieć słowackie żądania zwiększenia niezależności. W tym samym miesiącu spotkały się reprezentacje parlamentów federalnego i republikańskich, które uzgodniły treść ustawy dzielącej kompetencje pomiędzy republiki i państwo. Na tej podstawie Rada Narodowa Słowacji uchwaliła własną ustawę kompetencyjną 23 października 1990 roku, która przyznawała Słowacji m.in. możliwość zawierania umów międzynarodowych, wpływania na własny rozwój gospodarczy i społeczny. Ale rząd federacji oraz czeski nie chciały uznać takich zmian. W listopadzie 1990 roku uzgodniono nowy projekt ustawy kompetencyjnej na wspólnym posiedzeniu przedstawicieli władz republik i rządu federalnego, który następnie modyfikowały strony dialogu, dodając swoje poprawki. Ostatecznie 10 grudnia 1990 roku Zgromadzenie Federalne rozpoczęło debatę nad ustawą kompetencyjną, którą zakończono 12 grudnia. Za jej przyjęciem opowiedziało się 237 deputowanych Izby Ludu, przeciwko było 24, a 17 wstrzymało się od głosu. Ustawa przewidywała pozostawienie na poziomie federacji takich kwestii, jak polityka obronności, zagraniczna, handel zagraniczny, bank centralny, system podatkowy. Federacja miała dysponować własnym budżetem. Pozostałe kompetencje przyznano republikom. W przypadku niezgodzonych spraw, jak np. kwestia komunikacji i transportu, miały je regulować późniejsze ustawy<sup>67</sup>.

Przyjęcie ustawy kompetencyjnej nie zakończyło problemu określenia relacji pomiędzy Czechami i Słowakami. Już w lutym 1991 roku przewodniczący KDH Ján Čarnogurský zaproponował, aby republiki zawarły ze sobą umowę o charakterze państwowym. Pomysł ten wywołał wiele zamieszania w środowisku czeskich polityków niechętnych próbom osłabiania więzi między republikami. W tym samym czasie SNS dawał już do zrozumienia, że jego priorytetem jest niepodległość Słowacji, podczas gdy HZDS był jeszcze zwolennikiem zachowania federacji, chociaż wysuwał coraz dalej idące żądania usamodzielnienia kraju. Czeskie partie były zwolenniczkami zachowania wspólnej państwowości. Takie też postawy zaprezentowano na spotkaniu w Bratysławie 5–6 września 1991 roku, które dotyczyło sprawy nowej umowy. Wzięli w nim udział przedstawiciele rad narodowych. Spotkanie bratysławskie zakończyło się przyjęciem deklaracji, która wyrażała chęć utrzymania federacji. Jednakże jeszcze jesienią doszło do czterech spotkań na różnym szczeblu w sprawie dalszego kształtu państwa. Prezydent V. Havel popierał przeprowadzenie referendum dotyczącego utrzymania federacji, wierząc, że obywatele są zwolennikami utrzymania więzi państwowych. Do ostatniego spotkania przed wyborami parlamentarnymi

<sup>67</sup> A. INNES: *Czechoslovakia: the Short Goodbye*. Yale University Press, New Haven–London 2001, s. 115–124; J. PEHE: *Czechoslovakia. Power-sharing Law Approved by Federal Assembly*; [www.pehe.cz/clanky/1990/1990-21December1990RFERL.pdf](http://www.pehe.cz/clanky/1990/1990-21December1990RFERL.pdf) [dostęp: 12.11.2016]; P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwój...*, s. 139–162.

w 1992 roku doszło w Milovach (3–8.02.1992). Wzięli w nim udział przedstawiciele trzech rządów i partii parlamentarnych. W trakcie rozmów uzgodniono wstępny projekt umowy i konstytucji federalnej. Został on przyjęty tylko przez Czeską Radę Narodową, podczas gdy Słowacka Rada odrzuciła go<sup>68</sup>.

Po wyborach nastąpiła zmiana w elicie władzy. Odeszła grupa tych polityków, którzy byli skłonni do zawarcia porozumienia między republikami, a władzę objęli zwolennicy podziału<sup>69</sup>. Już spotkanie w Brnie w czerwcu 1992 roku pokazało, że współpraca pomiędzy rządami republikańskimi będzie trudna. Vladimír Mečiar zapowiedział, że nie poprze kandydatury V. Havla na prezydenta. W kwestii federacji proponował oddzielną politykę gospodarczą, podatkową, finansową, a nawet zagraniczną. Na kolejnym spotkaniu czerwcowym w Pradze podtrzymał swoje stanowisko. Początkowo Václav Klaus wydawał się zwolennikiem utrzymania luźnej federacji, ale od połowy 1992 roku wyraźnie optował już za podziałem państwa. W związku z rosnącym napięciem Zgromadzenie Federalne nie było w stanie wybrać prezydenta. Po porażce w dwóch turach z dalszej walki ustąpił V. Havel, ale także inni kandydaci w następnych próbach nie zdobyli wymaganej większości. Oznaczało to, że do końca trwania Czechosłowacja nie miała głowy państwa<sup>70</sup>.

W lipcu 1992 roku w trakcie spotkań na różnych szczeblach uzgodniono rozpad państwa. Była to decyzja elit władzy, które nie brały pod uwagę ani korzyści płynących ze wspólnoty, ani głosów społeczeństwa i tych polityków, którzy popierali idee federacji. Ostatecznie ustawa o zaniku federacji została przegłosowana 25 listopada 1992 roku. W sprawie majątku przyjęto zasadę podziału 2:1 na korzyść Czech, biorąc pod uwagę liczbę ludności. W Izbie Ludu za przyjęciem ustawy o zaniku federacji opowiedziało się 92 posłów, 25 wstrzymało się, a 16 było przeciwko, w Czeskiej Izbie Narodów liczby przedstawiały się odpowiednio 45 – 11 – 7, w Słowackiej Izbie Narodów 46 – 16 – 7. Dane pokazują wyraźnie, że zdecydowana większość parlamentarzystów była zwolennikami podziału (69%), podczas gdy zwolennikami utrzymania jednego państwa mniejszość (19,6%)<sup>71</sup>. Jeżeli chodzi o stronę społeczną, to wyniki badań pokazywały, że pod koniec 1992 roku za podziałem państwa opowiadało się 21% Czechów i 18% Słowaków<sup>72</sup>. Z dniem 1 stycznia 1993 roku rozpoczęły swoje istnienie dwa nowe państwa w Europie – Republika Czeska i Republika Słowacji.

<sup>68</sup> A. INNES: *Czechoslovakia...*, s. 133–138; P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwód...*, s. 189–215.

<sup>69</sup> T. RDUCH-MICHALIK: *Czechy. W: Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. M. BARAŃSKI przy współpracy E. PIOSKOWIK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005, s. 103.

<sup>70</sup> B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Instytucja prezydenta...*, s. 67–68.

<sup>71</sup> A. INNES: *Czechoslovakia...*, s. 176–219; P. UKIELSKI: *Aksamitny rozwód...*, s. 247–281.

<sup>72</sup> J. TOMASZEWSKI: *Czechosłowacja...*, s. 261.

### 5.3. Tranzycja na Węgrzech

Pod koniec lat 80. XX wieku partia komunistyczna utraciła legitymację społeczną i ideologiczną do dalszego sprawowania władzy w takim kształcie, w jakim czyniła to do tamtej pory. Węgierska elita zdawała sobie sprawę z tego, że rozwiązanie piętrzących się trudności nie nastąpi w ramach systemu radzieckiej pomocy, gdyż Kreml pogrążony był w we własnych problemach, a Michaił Gorbaczow wyraźnie zachęcał kraje satelickie do większej niezależności. Dlatego zdecydowano się na podjęcie negocjacji z opozycją. Wśród tematów rozmów przeprowadzonych w trakcie negocjacyjnego trójkątnego stołu znalazły się sprawy ekonomiczne, wprowadzenie urzędu prezydenta, Sądu Konstytucyjnego, uchwalenie konstytucji, równość partii politycznych, zmiany w systemie wyborczym, nowe prawo pracy, kodeks kryminalny, wolność słowa. Poza tym rozmowy dotyczyły kwestii podziału władzy i ewentualnych konstelacji powybórczych<sup>73</sup>. Zakończenie rozmów między elitą władzy komunistycznej i opozycją oznaczało początek tranzycji, a datę pierwszych wolnych wyborów wyznaczono na wiosnę 1990 roku.

Już u zarania tranzycji na Węgrzech zaczęła ona napotykać przeszkody. Porozumienie zawarte przy trójkątnym stole nie zostało podpisane przez Fidesz i SzDSz, MSzDP podpisał natomiast porozumienie z zastrzeżeniem, że nie zgadza się na wybór prezydenta przed elekcją parlamentu. W tym czasie wyraźnie wzrosło poparcie dla SzDSz, który dogonił w sondażach opinii publicznej MDF. Wykorzystując tę sytuację, postanowił uzyskać dominującą pozycję wśród ugrupowań opozycyjnych i razem z Fidesz 24 września 1989 roku ogłosił inicjatywę przeprowadzenia referendum, które miało dać odpowiedź na temat oceny obywateli w sprawie planowanych zmian w systemie politycznym. Właściwie tylko jedno pytanie było istotne, a dotyczyło sposobu wyboru prezydenta przed wyborami parlamentarnymi lub po nich. Pozostałe pytania odnosiły się do zakazu działalności organizacji politycznych w miejscach pracy, rozliczenia z majątku przez MSzMP oraz rozwiązania milicji robotniczej. 26 listopada odbyło się referendum, w którym udział wzięło 58% obywateli. Na pytanie o sposób wyboru prezydenta 50,1% osób uznało, że najpierw powinny odbyć się wybory parlamentarne. Oznaczało to, że Imre Pozsgay, najpopularniejszy polityk w tamtym czasie, nie będzie mógł zostać prezydentem, gdyż prawdopodobnie w zdominowanym przez dotychczasową opozycję parlamencie ustali się pośredni wybór głowy państwa. Na pozostałe pytania ponad 90% obywateli zgodziło się z SzDSz i Fidesz. Tuż po ogłoszeniu wyników referendum I. Pozsgay stwierdził, że nie będzie ubiegał się o stanowisko prezydenta<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánosa Kádára do Viktora Orbána*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2011, s. 59.

<sup>74</sup> M. PODOLAK: *Instytucja referendum...*, s. 329–331.



18 października 1989 roku parlament przyjął w całości akt końcowy i uchwalił zmiany w następujących dziedzinach w formie zmian w Konstytucji z 1949 roku: poszanowanie praw obywatelskich, wprowadzenie systemu wielopartyjnego, odejście od centralizacji i nacjonalizacji w gospodarce, prawo własności prywatnej, wolność wyboru wiary, zakaz działania partii w miejscach pracy, implementacja zasady prymatu parlamentu i odpowiedzialności rządu przed nim, wprowadzenie Sądu Konstytucyjnego do systemu naczelnych organów władzy państwowej. Zmiany weszły w życie 23 października 1989 roku. Jak zauważa Bożena Dziemidok-Olszewska ustawa z 18 października 1989 roku o zmianie Konstytucji formalnie była jedynie nowelizacją, ale w rzeczywistości ze względu na zasięg i głębokość zmian może być uważana za nową konstytucję<sup>75</sup>.

Po obradach trójkątnego stołu doszło do rozpadu partii komunistycznej. 7 października 1989 roku skrzydło reformatorskie utworzyło Węgierską Partię Socjalistyczną (węg. Magyar Szocialista Párt, MSzP), natomiast 17 grudnia 1989 roku frakcja konserwatystów pod wodzą K. Grósza stworzyła Węgierską Partię Pracy (węg. Magyar Munkáspárt, MMP).

Po referendum najważniejszą sprawą stało się przygotowanie partii politycznych do wyborów parlamentarnych, które miały się odbyć na podstawie uzgodnionej ordynacji wyborczej. W trakcie negocjacji zgodzono się na trójstopniowy podział mandatów: okręgi jednomandatowe, regionalne wielomandatowe okręgi oraz krajowa lista kompensacyjna. Był to kompromis zawarty przede wszystkim przez MSzMP i MDF. Pierwsza partia nie chciała, aby decydującą rolę przy obsadzaniu mandatów odgrywał poziom okręgów jednomandatowych, gdyż po lipcowych (1989 rok) uzupełniających wyborach do Zgromadzenia Krajowego w bezpośredniej rywalizacji kandydatów komunistycznych i opozycjonistów wszędzie przegrali ci pierwsi<sup>76</sup>. MDF natomiast nie nalegał na to, aby okręgi jednomandatowe dominowały przy podziale mandatów. Wydaje się, że wynikało to ze słabych zdolności antycypacyjnych. Ostatecznie zdecydowano się na wprowadzenie systemu mieszanego o niewystępującej poza Węgrami strukturze podziału mandatów, który Bartłomiej Michalak zalicza do systemu mieszanego z transferem głosów. Wyborca miał dysponować dwoma głosami, a system miał być paralelny<sup>77</sup>.

Zasady przeprowadzenia wyborów zawierały znowelizowana dnia 18 października 1989 roku, konstytucja z 1949 roku oraz ustawa XXXIV o wyborach deputowanych do Zgromadzenia Krajowego z 20 października 1989 roku<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *System polityczny Węgier*. W: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 583.

<sup>76</sup> W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych...*, s. 469.

<sup>77</sup> B. MICHALAK: *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 242–244.

<sup>78</sup> *Act XXXIV of 1989 on the Election Members of Parliament (Ustawa XXXIV z 1989 roku o wyborze członków Parlamentu)*; [http://www.valasztas.hu/ujweb/vjt\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/ujweb/vjt_en.htm) [dostęp: 29.09.2016].

Prezydent ogłaszał termin wyborów. Czynne i bierne prawo przysługiwało osobom, które ukończyły 18. rok życia albo zostały uznane za pełnoletnie przez sąd w wyniku zawarcia małżeństwa. Praw wyborczych nie przyznano osobom z ograniczoną zdolnością do działań prawnych, skazanym prawomocnym wyrokiem sądowym na utratę praw publicznych, odbywającym karę pozbawienia wolności i przebywającym w zakładzie na przymusowym leczeniu prawomocnie orzeczonym przez sąd. W trakcie kampanii radio i telewizja publiczna wraz z państwową agencją informacyjną zostały zobowiązane do prezentacji programów politycznych ugrupowań ubiegających się o mandaty<sup>79</sup>.

W wyborach do jednoizbowego Zgromadzenia Krajowego wybierano 386 posłów, 176 deputowanych w jednomandatowych okręgach wyborczych, 152 w okręgach wielomandatowych, a 58 miejsc przyznawano z listy krajowej. W jednomandatowych okręgach kandydat musiał uzyskać pisemne poparcie co najmniej 750 mieszkańców danego okręgu. Listę kandydatów w okręgu wielomandatowym zgłaszały te ugrupowania, które miały kandydatów w co najmniej 1/4 okręgów jednomandatowych leżących na obszarze okręgu wielomandatowego. Rejestracja listy krajowej przysługiwała tym partiom, które posiadały listy regionalne w co najmniej 7 z 20 okręgów wielomandatowych. Wybory w okręgach jednomandatowych oparte były na formule większościowej i uznawane za ważne, gdy frekwencja przekroczyła 50%. W drugiej turze frekwencja powinna przekroczyć 25%. Na poziomie regionalnym partia uzyskiwała mandaty, gdy przekroczyła 4% progę wyborczego, koalicja dwóch partii 10%, a trzech i więcej partii 15%. Przeliczanie głosów na mandaty odbywało się przy wykorzystaniu metody Hagenbacha-Bischoffa. Podczas podziału mandatów z listy krajowej miejsca w parlamencie uzyskiwały te ugrupowania polityczne, które przekroczyły 4% próg wyborczy, koalicje dwóch partii 10% oraz koalicje trzech i więcej partii 15% głosów. W celu ustalenia przydziału mandatów dla poszczególnych partii stosowano metodę d'Hondta<sup>80</sup>.

W trakcie kampanii wyborczej partie próbowały przyciągnąć do siebie elektorat, uwypuklając te kwestie, które uważały za najważniejsze. Należy podkreślić, że podział pomiędzy dawną elitą władzy i opozycją dodatkowo wzmocnił rozdźwięk w łonie tej drugiej po tym, jak SzDSz i Fidesz nie podpisały porozumień kończących trójkątny stół. MDF w swoim programie wyborczym odnosił się do problematyki Węgrów mieszkających w krajach ościennych, uważając, że powinna być wypracowana zasada solidarności z nimi. W zakresie zmian gospodarczych partia nie była zwolenniczką nieograniczonego wzrostu, ale optowała za społeczną

<sup>79</sup> W. BRODZIŃSKI: *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Węgier*. W: *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Red. S. GRABOWSKA, K. SKŁADOWSKI. Zakamycze, Kraków 2006, s. 270–278.

<sup>80</sup> S. KUBAS: *Wpływ węgierskiego systemu wyborczego na wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego i Parlamentu Europejskiego w latach 1990–2009*. „*Studia Wyborcze*” 2010. T. 9, s. 123–125.

gospodarką rynkową. O stosunkach ze Związkiem Radzieckim MDF wypowiadał się ostrożnie, zapowiadając neutralność na arenie międzynarodowej. Fidesz optował za wolnorynkową gospodarką, konkurencją i natychmiastową prywatyzacją majątku państwowego. Podobnego zdania był SzDSz. Obydwie partie ostrzegały przed koniecznością ochrony rodzimego kapitału przed napływem obcego. Bardzo radykalne stanowisko wobec ZSRR podtrzymywał Fidesz, SzDSz i FKgP. Ta ostatnia partia postulowała przeprowadzenie prywatyzacji w rolnictwie oraz całej gospodarce narodowej. Ze względu na charakter ugrupowań badania opinii publicznej wskazywały, że Fidesz przyciągał elektorat młodych ludzi, a FKgP rolników i mieszkańców miasteczek. KDNP adresował swój apel polityczny do całego społeczeństwa, podobnie jak MDF. SzDSz znajdował największe poparcie wśród mieszkańców dużych miast. W zakresie polityki społecznej programy ugrupowań były bardzo lakoniczne. Badania opinii publicznej wskazywały, że MSzP nie będzie stanowił większego zagrożenia dla partii opozycyjnych<sup>81</sup>. Warto dodać, że wybrany w 1985 roku parlament podjął 21 grudnia 1989 roku decyzję o samorozwiązaniu z dniem 16 marca 1990 roku<sup>82</sup>.

Pierwsze wolne wybory parlamentarne odbyły się 25 marca i 8 kwietnia 1990 roku. Frekwencja w pierwszej turze wyniosła 65,09%, a w drugiej 44,14%<sup>83</sup>. Ostatecznie w wyborach udział wzięło 28 podmiotów, ale 9 wystawiło kandydatów tylko w okręgach jednomandatowych, 7 w niewielkiej liczbie okręgów komitatuowych i okręgach jednomandatowych, a 12 na obydwu poziomach oraz stworzyły listę krajową<sup>84</sup>.

Po pierwszej turze wyborów wydawało się, że zarówno MDF, jak i SzDSz mają równe szanse na zajęcie pierwszego miejsca. Szalę zwycięstwa przechyliła druga tura, przed którą niemal wszystkie partie poparły MDF, podczas gdy po stronie SzDSz wypowiedział się jedynie Fidesz. Na tym etapie procesu wyborczego MDF, KDNP i FKgP zawarły koalicję popierającą swoich kandydatów, zgodnie z którą tam, gdzie jedna z partii w okręgu jednomandatowym przeszła do drugiej tury, pozostałe rezygnowały z rywalizacji. Jak pokazała przyszłość, ta umowa stała się zapowiedzią koalicji rządowej. Ostatecznie zwyciężył MDF, uzyskując 164 mandaty, drugi był SzDSz z 92 mandatami, potem FKgP – 44, MSzP – 33, Fidesz – 21, KDNP – 21, Związek Rolniczy – Narodowa Partia Rolnicza (węg. Agrárszövetség – Nemzeti Agrár Párt, ASZ) – 1, koalicja SzDSz-Fidesz – 2, ASZ w koalicji ze Związkiem Miast i Miasteczek (węg. Szövetség a Faluért, a Vidékért, SZFV) – 1 i KDNP-Fidesz-SzDSz – 1, posłowie niezależni zdobyli 6 mandatów.

<sup>81</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne...*, s. 80–98.

<sup>82</sup> B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *System polityczny Węgier...*, s. 582.

<sup>83</sup> *Hungary. Parliamentary Chamber. Országgyűlés*; [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141\\_90.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141_90.htm) [dostęp: 9.02.2016].

<sup>84</sup> L. BENDA: *System partyjny Węgier*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 76–77.

Tabela 15. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego Republiki Węgier w 1990 roku

Partie polityczne	Okręgi jednomandatowe			Okręgi wielomandatowe			Lista krajowa		Ogółem	
	Głosy	Głosy (%)	Mandaty	Głosy	Głosy (%)	Mandaty	Mandaty	Mandaty	Mandaty	Mandaty (%)
MDF	1 186 791	23,9	114	1 213 820	24,7	40	10	164	42,49	
SzDSz	1 082 965	21,8	35	1 050 440	21,4	34	23	92	23,83	
FKgP	529 299	10,7	11	576 256	11,7	16	17	44	11,40	
MSzP	504 995	10,2	1	534 897	10,9	14	18	33	8,55	
Fidesz	235 611	4,8	1	439 448	9,0	8	12	21	5,44	
KDNP	287 614	5,8	3	317 183	6,5	8	10	21	5,44	
ASZ	139 240	2,8	1	154 003	3,1	0	0	1	0,26	
SzDSz-Fidesz	23 704	0,5	2	0	0,0	0	0	2	0,52	
ASZ-SZFV	12 958	0,3	1	0	0,0	0	0	1	0,26	
KDNP-Fidesz-SzDSz	6 473	0,1	1	0	0,0	0	0	1	0,26	
Niezależni	342 674	6,9	6	0	0,0	0	0	6	1,55	
Pozostałe ugrupowania i kandydaci niezależni bez mandatu	703 105	12,2	0	795 802	12,6	0	0	0	0,00	
Łącznie	5 055 429	100,0	176	5 081 849	100,0	120	90	386	100,00	

Opracowanie własne na podstawie: F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary. In: Elections in Europe. A Data Book*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 873 i n; *Nemzeti Választási Iroda. Országgyűlési választások Magyarországon 1990*; [http://www.valasztas.hu/ujweb/index\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/ujweb/index_en.htm) [dostęp: 9.02.2016].

Po ogłoszeniu wyniku wyborów MDF próbował nawiązać współpracę z Fidesz, ale ta partia odrzuciła możliwość wejścia do koalicji rządowej. Dlatego też J. Antall, tworząc pierwszy rząd niekomunistycznych Węgier, oparł się na kolacji wyborczej z FKgP i KDNP. W nowym rządzie MDF obsadził 10 foteli ministerialnych, FKgP – 4, KDNP – 1, a politycy niezależni 3 fotele. Premier nazwał koalicję syntezą nurtów narodowo-liberalnego, chadeckiego oraz ludowego. W stosunkowo szybkim czasie pozycja premiera umocniła się, na co wpłynął wzrost popularności J. Anatalla we własnej partii. Pod koniec 1990 roku z funkcji wiceprzewodniczącego MDF zrezygnował główny oponent J. Antalla Csaba Kiss. W swoim przemówieniu programowym w parlamencie premier podkreślał zasadę narodowej wspólnoty Węgrów zarówno tych żyjących w ojczyźnie, jak i poza nią, a także konieczność pielęgnowania tradycji i historii. Wskazał na chęć reintegracji z Zachodem Europy. W sprawach socjalnych i gospodarczych nie zaproponował konkretnych rozwiązań. W kilka miesięcy po wyborach J. Antall porozumiał się z przedstawicielami SzDSz Péterem Tölgyessym i Jánosem Kisem w celu ustalenia wyboru prezydenta. Wiadomo było, że elekcja będzie miała charakter pośredni i dokona jej parlament. W trakcie negocjacji narodziła się koncepcja konstruktywnego wotum nieufności dla rządu, na mocy której odwołać z urzędu można było tylko premiera, a nie poszczególnych ministrów, a wniosek o odwołanie musiał zawierać nazwisko kandydata na premiera<sup>85</sup>. W zamian za to J. Antall zgodził się na propozycję, aby prezydentem został Árpád Göncz, który był pisarzem i działaczem opozycyjnym popieranym przez SzDSz. W ten sposób, jak się później okazało na trwałe, do węgierskiego systemu politycznego przedostała się zasada konstruktywnego wotum nieufności, która wpływała na jeszcze jedną ważną sytuację, a mianowicie wzmacniała pozycję premiera w rządzie i w całym aparacie organów władzy państwowej. Opinia publiczna nazwała te negocjacje swoistym paktem nowych elit, w wyniku którego 3 sierpnia 1990 roku A. Göncz został wybrany na prezydenta Węgier. Uzyskał on 295 głosów poparcia na 310 parlamentarzystów biorących udział w wyborach<sup>86</sup>.

Pierwszym sprawdzianem popularności rządu i społecznego poparcia dla reform były wybory samorządowe. Wyłaniano w nich organy władzy na poziomie gmin: organy przedstawicielskie oraz burmistrzów. Wybory odbywały się

---

<sup>85</sup> Bożena Dziemidok-Olszewska zauważa, że konstruktywne wotum nieufności jest w istocie rzeczą złożeniem dwóch wniosków: o odwołanie dotychczasowego premiera oraz o powołanie nowego. Zob. B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 178.

<sup>86</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet*. Studio Wydawnicze Familia, Warszawa 2000, s. 130–132, *Árpád Göncz, Hungarian president – obituary*. „The Telegraph” z 6.10.2015; <http://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/11914980/rpad-Goncz-Hungarian-president-obituary.html> [dostęp: 14.04.2016]; *Az államfő*; <http://www.torokgabor.com/docs/data/MPR/4allamfo.pdf>, s. 20 [dostęp: 16.04.2016].

w dwóch turach: 30 września i 14 października 1990 roku. Frekwencja wyborcza w pierwszej turze wyniosła 40,2%, a w drugiej 25,86%. Niższą frekwencję możemy tłumaczyć spadkiem euforii społecznej oraz zmęczeniem tranzycji, o którym pisze A. Ágh<sup>87</sup>. Prawdziwym zwycięzcą wyborów okazał się SzDSz, a także Fidesz, które były w stanie w wielu miastach i gminach obsadzić większość mandatów w organach przedstawicielskich<sup>88</sup>. Aż 83% urzędów burmistrzów znalazło się w posiadaniu niezależnych kandydatów<sup>89</sup>. MDF wyraźnie stracił społeczne zaufanie.

Oznaczało to, że rok po zakończeniu negocjacji przy trójkątym stole społeczeństwo poczuło się zmęczone zmianami. To, co działo się na scenie politycznej, odczytywano jako zmowę elit, które nie interesowały się sprawami bytowymi społeczeństwa. Także osoba premiera J. Antalla przyczyniła się do poczucia znużenia społecznego. Była to postać charyzmatyczna, ale niepotrafiąca nawiązać kontaktu ze społeczeństwem. Był intelektualistą, cechował go dystans do ludzi i nieustępliwość.

Jesienią 1990 roku miał miejsce strajk właścicieli pojazdów samochodowych, który przeszedł do historii pod nazwą strajku taksówkarzy. W wyniku podniesienia cen paliw najpierw taksówkarze, a potem inni kierowcy zablokowali ulice i drogi w ważnych miejscach ruchu. W nocy z 25 na 26 października 1990 roku Budapeszt został całkowicie zablokowany. Rząd zapowiedział, że nie cofnie się przed zmianami, a jeśli trzeba będzie, to zaprowadzi porządek. Po stronie strajkujących stanął prezydent, a także SzDSz. Strajk był poważnym testem dla nowych władz. Ostatecznie zakończył go kompromis, ale próba pokazania siły przez J. Antalla na długo została negatywnie zapamiętana przez społeczeństwo<sup>90</sup>.

Również w ramach koalicji rządowej J. Antall miał problemy. Konserwatywne poglądy J. Antalla wyraźnie zdominowały linię polityczną gabinetu. Jego silna osobowość i niechętny stosunek do krytyki spowodowały wzrost konfliktu z przewodniczącym FKgP Józsefem Torgyánem, którego uważał za rywala. Próbując się go pozbyć, J. Antall angażował się w wewnętrzne sprawy partii agrarystów, co jeszcze bardziej irytowało J. Torgyána. W 1991 roku premier powiedział, że posiada dokumenty, z których wynika, że przewodniczący FKgP współpracował z komunistycznymi organami bezpieczeństwa. W wyniku tego podejrzenia, J. Torgyán przyznał, że w latach 50. XX wieku próbowano go zwerbować do współpracy, ale nie doszło do tego. Niemniej jednak po zjeździe FKgP w listopadzie 1991 roku odszedł z partii wraz z 17 posłami i założył nowe ugrupowanie. Pozostała część posłów z FKgP nadal wspiera-

<sup>87</sup> A. ÁGH: *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*. Edward Elgar, Cheltenham 1998, s. 19–23.

<sup>88</sup> A. WOLFF-PAWĘSKA: *Oswojona rewolucja: Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokracji*. Instytut Zachodni, Poznań 1998, s. 301.

<sup>89</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji...*, s. 77.

<sup>90</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 133.

ła rząd. W sierpniu 1992 roku jeden z liderów MDF István Csurka wygłosił ostre przemówienie skierowane przeciwko J. Antallowi oraz skrytykował efekty działalności rządu. Stwierdził, że J. Antall kontynuuje komunistyczną politykę i jest uwikłany w sieć porozumień zarówno z MSzP, jak i z agentami obcych państw. Jednocześnie ujawnił, że premier jest chory na raka. Pomimo choroby premier dokonał porządków w swojej partii i doprowadził do usunięcia I. Csurki z szeregów MDF. Dnia 5 sierpnia relegowany polityk stworzył skrajnie prawicową Węgierską Partię Sprawiedliwości i Życia (węg. Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP)<sup>91</sup>.

Istotnym problemem, przed którym musieli pochylić się główni aktorzy tranzycji na Węgrzech, była kwestia mediów. Do 1989 roku były one *de facto* własnością partii komunistycznej, ale od czasu trójkątnego stołu stopniowo zaczęto realizować zasadę wolności i pluralizmu politycznego, co umożliwiło opozycji dostęp do mediów. Niemniej jednak aż do wyborów w 1990 roku główne stanowiska zarządcze należały do osób powiązanych z MSzP. Prace nad nową ustawą medialną rozpoczęły się już w 1990 roku. Jedną z konfliktowych spraw było to, czy media mają reprezentować interesy narodowe, a jeżeli tak, to jakie; czy też mają być szeroką tubą przekazu otwartego na wszelkie wartości społeczne i polityczne. Poza tym węgierskie środki masowego przekazu zaczęły być przejmowane przez zagraniczne firmy, co także stanowiło nowe zjawisko. W niedługim czasie po rozpoczęciu tranzycji okazało się, że media są w posiadaniu opcji liberalnej (SzDSz) oraz socjalistycznej (MSzP). Właściwie J. Antall sam mianował na stanowiska szefów publicznego radia i telewizji osoby powiązane ze środowiskiem socjalliberalnym, czyli Csabę Gombára i Miklósa Harasztiego. Gdy premier zauważył, że publiczne media poświęcają niewiele uwagi sprawom tradycji i historii oraz krytykują postawę rządu<sup>92</sup>, postanowił odwołać prezesów radia i telewizji. W kraju uznano to za atak na wolność mediów, a prezydent nie poparł wniosku premiera. Rozpoczął się konflikt między premierem i prezydentem, wzrosło też napięcie na linii rząd – opozycja. 25 maja 1992 roku premier zwrócił się do Sądu Konstytucyjnego, aby ten orzekł, czy może samodzielnie odwołać prezesów. Ale Sąd nie wydał takiego orzeczenia. Konflikt w sprawie mediów trwał bardzo długo, bo do końca pierwszej kadencji parlamentu. Do sporu włączyli się obywatele, którzy zaczęli organizować manifestacje popierające jedną bądź drugą stronę. Ostatecznie, mimo sprzeciwu prezydenta J. Antall powołał nowych wiceprezesów, którzy zaczęli zastępować szefów radia i telewizji. Prezesi podali się do dymisji 6 stycz-

<sup>91</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgry. Transformacja pokomunistyczna. 1990–2003*. Studio Wydawnicze Familia, Warszawa 2003, s. 59–60; B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 135–137 i 142–145.

<sup>92</sup> András Gergely zauważa, że media żywiły wrogość wobec J. Antalla. Szerzej w: A. GERGELY: *József Antall – premier okresu transformacji*. W: *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990–1998*. Przeł. E. CYGIELSKA, P. KAWECKI, K. KULISIEWICZ, D. ŁUBCZYK, K. PAP, E. SOBOLEWSKA, M. SOWA. Red. M. SCHMIDT, L.G. TÓTH. IW PAX, Warszawa 2001, s. 143.

nia 1993 roku i przestali wykonywać swoje obowiązki, mimo że prezydent nie przyjął ich rezygnacji<sup>93</sup>.

Równoległe do zmian ustrojowych Węgry przeobrażały oblicze swojej gospodarki. Założenia dotyczące tych przekształceń były jednakże inne niż w Czechosłowacji czy w Polsce. W związku z tym, że w socjalizmie na kilku płaszczyznach odstąpiono od centralnego planowania i zezwolono na istnienie prywatnej inicjatywy, J. Antall stał na stanowisku, że reformy gospodarcze powinny mieć stopniowy i niezbyt głęboki charakter. Poza tym jego znajomość i zainteresowanie sprawami ekonomicznymi były mizerne. Dlatego opowiedział się za stosunkowo wolnymi zmianami oraz maksymalnym utrzymaniem istniejącego poziomu świadczeń socjalnych. Dokonał centralizacji systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej. Pierwszy minister finansów Ferenc Rabár miał niewiele do powiedzenia, gdyż jego koncepcje reform były negowane przez premiera. Gdy mimo sprzeciwu J. Antalla w grudniu 1990 roku zaprezentował śmiały pakiet liberalnych reform, został zdymisjonowany. Zastąpił go na tym stanowisku Mihály Kupa. Ale i on okazał się zwolennikiem reform o bardziej dogłębnym charakterze. W styczniu 1991 roku zaproponował szybką prywatyzację, wymienialność forinta, ograniczenie wydatków z budżetu, zmiany w systemie podatkowym i dostosowanie prawa do warunków wolnorynkowych. Po dwóch latach walk ministra finansów z premierem i prób wprowadzania reform zwyciężył J. Antall, który w styczniu 1993 roku zdymisjonował M. Kupę. Jego miejsce zajął Iván Szabó, który pozostał na swoim stanowisku do końca kadencji, ale nie przejawiał większego zainteresowania w zakresie reform. W 1991 roku PKB spadło aż o 12%, w 1992 roku o 3,1%, a w 1993 roku o 0,6%. W latach 1990–1994 produkcja przemysłowa spadła o 40%, rolna o 30%. W 1993 roku liczba bezrobotnych wyniosła 700 tysięcy osób<sup>94</sup>.

O ile gospodarcze rozeznanie premiera było słabe, o tyle na sprawach dyplomatycznych znał się dużo lepiej. Narodowo-konserwatywny charakter jego rządu oraz własna postawa przyczyniły się do uznania spraw mniejszości węgierskiej żyjącej w państwach ościennych za kluczową w polityce zagranicznej niezależnych Węgier. József Antall już podczas przedstawiania programu swojego rządu wiosną 1990 roku powiedział, że jest premierem nie 10 milionów Węgrów (zamieszkujących Węgry), ale 15 milionów (wszystkich Węgrów)<sup>95</sup>. Stwierdził jednocześnie, że Węgry nie będą realizować polityki rewizjonistycznej związanej z mniejszościami<sup>96</sup>. W konsekwencji Węgry podpisały umowy z państwami sąsiednimi, które gwarantowały przestrzeganie praw Węgrów w tych państwach.

<sup>93</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet...*, s. 138–142.

<sup>94</sup> Ibidem, s. 148–151; B. GÓRALCZYK: *Węgry. Transformacja pokomunistyczna...*, s. 81–86.

<sup>95</sup> K. VASS: *Integration and National Interest. Current Issues of Hungary's Foreign Policy*. „Studia Universitatis Babeş-Bolyai – Studia Europaea” 2000, no. 1, s. 67, 73.

<sup>96</sup> E. GÖMÖRI: *Hungarian Foreign Policy from Antall to Gyurcsány*. „The Analyst – Central and European Review – English Edition” 2006, no. 2, s. 67.



Pomimo że w tranzycji poparcie społeczne dla nowego reżimu było stosunkowo wysokie i wahało się w granicach 85–90%, satysfakcja z efektywności demokracji nie tylko była o wiele niższa, lecz także w latach 1990–1995 spadała (1991: 30,5%, 1992: 22%, 1993: 20,3%, 1994: 23%, 1995: 20%)<sup>97</sup>. Wydaje się, że przyczyną tego stanu rzeczy było zmęczenie nowym sposobem uprawiania polityki, do którego Węgrzy nie byli przygotowani. Ciągłe konflikty, a także zawieranie układów przez polityków z pominięciem opinii publicznej odczytywano jako cechy charakterystyczne demokracji. Jednocześnie wysokie wymagania dotyczące poziomu życia wiązano z demokracją, a nie tylko z reformami gospodarczymi. A ponieważ były one powolne i wrywkowe, a także kryzys gospodarczy z okresu socjalizmu nadal odciskał piętno na warunkach bytowych, przekładało się to na coraz niższe zadowolenie z procesu przemian ustrojowych. Proces demokratyzacji utożsamiano z działalnością elit. Zaufanie do organów władzy wskazywało, że największą popularnością cieszył się prezydent (1991: 79%, 1995: 70%), następnie Sąd Konstytucyjny (1991: 68%, 1995: 65%), wojsko (1991: 66%, 1995: 56%), organy samorządu (1991: 61%, 1995: 56%), policja (1991: 64%, 1995: 55%), sądy (1991: 73%, 1995: 50%), parlament (1991: 57%, 1995: 39%), rząd (1991: 57%, 1995: 37%), partie polityczne (1991: 37%, 1995: 32%). Jak pokazują dane, w stosunku do wszystkich organów nastąpił spadek zaufania w ciągu pierwszych pięciu lat procesu demokratyzacji<sup>98</sup>.

Głównym problemem, który do końca 1990 roku dzielił partie, a także opinię publiczną na płaszczyźnie politycznej, było podejście do spraw natury ideologicznej i aksjologicznej, które zdecydowanie dominowały nad sprawami socjalnymi i gospodarczymi. Brak silnego ugrupowania lewicowego na początku lat 90. XX wieku wpłynął na niewystępowanie podziału socjopolitycznego opartego na konflikcie lewica – prawica. Zamiast tego pojawił się podział na ugrupowania liberalne i konserwatywno-narodowe. W pierwszym obozie znalazły się SzDSz i Fidesz, a w drugim partie koalicji rządzącej. Poza tym partie polityczne w swoim działaniu preferowały politykę konfliktu, podczas gdy konsensus nie był często wykorzystywanym narzędziem. Oprócz podziału na partie demokratyczne (dawne antykomunistyczne partie opozycyjne) i postkomunistyczną (MSzP) silne były podziały na partie laickie i liberalne (SzDSz, Fidesz, MSzP) i religijne oraz konserwatywne (KDNP, MDF, FKgP), reprezentujące interesy dużych miast (SzDSz) oraz prowincji (FKgP). Nie występowały natomiast ostre podziały na właścicieli oraz klasę robotników ze względu na raczkujący charakter procesu prywatyzacji i zmian wolnorynkowych<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> A. KÖRÖSENYI: *Government and Politics in Hungary*. Central University Press, Budapest 1999, s. 18–19.

<sup>98</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>99</sup> A. KÖRÖSENYI: *Government and Politics...*, s. 51–70; R. HERBUT: *Systemy partyjne krajów Europy Centralnej...*, s. 129–152.

W związku z podziałem w ramach dawnej opozycji antysystemowej i rywalizacją MDF z SzDSz o pozyskanie poparcia społecznego to drugie ugrupowanie wystąpiło we wrześniu 1991 roku z inicjatywą uchwalenia Karty Demokratycznej. Ruch sprzeciwiał się konserwatywnej i populistycznej polityce gabinetu J. Antalla, wyrażał ponadto obawy związane z możliwością wprowadzenia autorytarnych rządów, skupiając w swoich szeregach wiele organizacji politycznych i społecznych. Wskazywano na to, że ponownie państwo zawłaszcza te dziedziny życia, które powinny stać się domeną aktywności społeczeństwa. Podkreślano uzależnienie wymiaru sądowiczego od tymczasowych układów politycznych. Bezpośrednią przyczyną powstania Karty był konflikt w sprawie mediów oraz obsadzanie ważnych stanowisk w administracji państwowej wyłącznie osobami związanymi z partiami koalicji rządowej. W dosyć luźny sposób Kartę popierał Fidesz. Najważniejszym efektem tego ruchu było porozumienie i przystąpienie do niej MSzP. W ten sposób zaledwie rok po pierwszych wolnych wyborach izolowana partia postkomunistyczna rozpoczęła współpracę z dawnym antysystemowym ugrupowaniem SzDSz<sup>100</sup>.

W trakcie obrad trójkątnego stołu ustalono charakter podstawowych zasad ustrojowych, które później uchwalił socjalistyczny parlament. Po 1990 roku nowe Zgromadzenie Krajowe przyjęło wiele aktów, które uszczegółowiły owe zasady, wyznaczając w ten sposób ramy prawne dla zakresu kompetencji najważniejszych organów władzy. Walka ugrupowań politycznych o kształt demokracji węgierskiej w jej ustrojowym wymiarze, która rozpoczęła się wraz z pierwszymi wyborami parlamentarnym, trwa nadal. Instytucjonalny wzór demokracji nie jest jeszcze w pełni ukształtowany, o czym świadczy znaczna jego przebudowa po 2010 roku. Niemniej jednak w okresie tranzycji zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i praktyki politycznej, pojawiły się pewne specyficzne instytucjonalne cechy ustrojowe, które na wiele lat wyznaczyły charakter samych organów władzy, jak i stosunki pomiędzy nimi. Spróbujmy się im przyjrzeć.

Zacznijmy od tego, że zmiany w konstytucji z 1949 roku dokonane w 1989 roku na Węgrzech miały przybrać charakter tymczasowy. Koniec ich obowiązywania wyznaczyć miało przyjęcie demokratycznej konstytucji. Pomimo tej zapowiedzi nowa konstytucja została uchwalona dopiero w 2011 roku i do tego czasu funkcjonowały prowizoryczne rozwiązania. Nie wolno jednak zapominać, że zmiany z października 1989 roku były na tyle duże, że dotychczasowa konstytucja całkowicie zmieniła charakter i treść. Węgry stały się demokratyczną republiką, w której obowiązywał porządek prawa. Żadna organizacja nie mogła siłą dążyć do przejęcia władzy, a każdy obywatel miał obowiązek przeciwstawienia się nielegalnym próbom jej zawładnięcia. Partie polityczne mogły swo-

<sup>100</sup> U. KORKUT: *Liberalization. Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism, and Populism*. Palgrave Macmillan, New York 2012, s. 38; *The Democratic Charter: What Kind of Hungarian Republic Do We Want?* „East European Reporter” 1992. Vol. 5, no. 1, cyt. za: K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej...*, s. 112–113.

bodnie działać i brać udział w sprawowaniu władzy, wyrażając wolę obywateli, przy czym nie w sposób bezpośredni, gdyż istniał zakaz kierowania organami państwowymi przez konkretną partię.

Model ustrojowy, który powstał w wyniku uzgodnień trójkątnego stołu, przyjął formę parlamentarno-gabinetową. Najwyższym organem władzy pozo-stawiono jednoizbowe Zgromadzenie Krajowe, które składało się z 386 posłów wybieranych co cztery lata. Parlamentowi przyznano podstawowe funkcje znane w demokratycznych państwach prawa: ustrojodawczą, ustawodawczą, kreacyjną i kontrolną. W zakresie pierwszej Zgromadzenie Krajowe określało charakter reżimu, w przypadku drugiej podejmowało decyzje regulujące wszystkie dziedziny życia publicznego, dokonywało ponadto wyboru prezydenta, premiera, sędziów Sądu Konstytucyjnego, rzeczników praw obywatelskich i mniejszości narodowych oraz etnicznych, prezesa i wiceprezesów Państwowej Izby Obrachunkowej, prezesa Sądu Najwyższego oraz prokuratora generalnego. Jednocześnie kontrolowało działania rządu i premiera oraz organów administracji państwa.

Funkcję głowy państwa sprawował prezydent, który w sposób pośredni był wybierany przez parlament na pięć lat z możliwością jednej reelekcji. Kandydat musiał posiadać obywatelstwo węgierskie i mieć ukończone 35 lat życia. Jego kandydaturę zgłaszało co najmniej 50 posłów. W pierwszej turze za wybranego uznawano tego kandydata, który uzyskał 2/3 głosów. Identyczny charakter miała druga tura. Jeżeli nie doszło do wyboru, w trzeciej turze uczestniczyło dwóch kandydatów, którzy wcześniej otrzymali najlepsze wyniki, a za wybranego uważano tego, który otrzymał ponad połowę ważnych głosów. Wszystkie tury głosowania należało przeprowadzić w przeciągu trzech dni. Prezydentowi przyznano uprawnienia występujące w systemach politycznych, w których głowa państwa odgrywa rolę arbitra politycznego z kompetencjami o niewielkim znaczeniu. Prezydent stał się zwierzchnikiem sił zbrojnych, mógł proklamować stan wyjątkowy, przewodzić Radzie Obrony, posiadał prawo łaski i miał możliwość skierowania ustawy do Sądu Konstytucyjnego. Za działania niezgodne z prawem Zgromadzenie Krajowe mogło wnioskować do Sądu Konstytucyjnego o usunięcie go z urzędu.

Poza prezydentem organem władzy wykonawczej był rząd. W trakcie praktyki politycznej na Węgrzech ukształtował się kanclerski model sprawowania urzędu premiera. Był on i nadal jest wybierany przez parlament na wniosek prezydenta. Jego wyznaczenie wynika z faktu zwycięstwa partii w wyborach parlamentarnych. Rolą premiera jest kierowanie pracami rządu i administracji państwa. Za swoją działalność rząd solidarnie odpowiadał przed parlamentem, który mógł go odwołać na podstawie wniosku o konstruktywne wotum nieufności i odrzucenia wotum zaufania. Ten pierwszy mogła wysunąć grupa co najmniej 1/5 części wszystkich posłów<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002; M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 213–220.

Samorząd terytorialny na Węgrzech został wprowadzony w 1990 roku. Wynikało to z ustaleń zawartych w trakcie rozmów trójkątnego stołu. Prawne umocowanie znalazł w znowelizowanej pod koniec 1989 roku Konstytucji z 1949 roku, która zawierała siedem artykułów regulujących podstawowe kwestie samorządu terytorialnego<sup>102</sup>. Węgry przyjęły dwustopniowy model samorządu, w którym powołano do życia gminy oraz województwa. W późniejszym czasie zasady funkcjonowania gminy i województwa dookreśliła ustawa o samorządzie terytorialnym z 2 sierpnia 1990 roku<sup>103</sup>.

W gminie funkcje stanowiąco-kontrolne przyznano organowi przedstawicielskiemu wyłanianemu w wyborach raz na cztery lata. W miastach na prawach województw oraz stolicy zgromadzenie ogólne przyjęło zadania organu stanowiąco-kontrolnego. Organem wykonawczym w gminie został burmistrz, którego do 1994 roku w tych liczących do 10 tys. wybierano bezpośrednio, a tych powyżej 10 tys. mieszkańców pośrednio przez organ przedstawicielski. Od 1994 roku burmistrza wybiera się wyłącznie bezpośrednio. W województwie organem stanowiąco-kontrolnym jest zgromadzenie ogólne wybierane raz na cztery lata. Przewodniczący jest wybierany w sposób pośredni przez członków zgromadzenia i realizuje funkcje organu wykonawczego<sup>104</sup>.

Dopiero przed końcem pierwszej kadencji parlamentu sfinalizowano debatę nad ustawą lustracyjną, która wyrażała stosunek nowej elity władzy do przeszłości. Po długich sporach 8 marca 1994 roku Zgromadzenie Krajowe uchwaliło ustawę dotyczącą badania działalności wysokich urzędników i urzędników zaufania społecznego oraz powołania Instytutu Historii<sup>105</sup>.

Ustawa tworzyła panele w składzie trzech sędziów, którzy mieli dokonywać weryfikacji osób sprawujących ważne funkcje państwowe (prezydent, ministrowie, parlamentarzyści, sędziowie Sądu Konstytucyjnego, sędziowie sądów powszechnych, kierownicy oddziałów prasowych, radiowych i telewizyjnych, kierownicy przedsiębiorstw z udziałem majątku państwowego). W przypadku wykrycia powiązań z pracą dla służb bezpieczeństwa urzędnik zmuszony był do rezygnacji z zajmowanego stanowiska. W przypadku odmowy panel upublicznił dane. W 1996 roku nowa koalicja socjalliberalna uchwaliła kolejną ustawę

<sup>102</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

<sup>103</sup> *Act LXV of 1990 on local governments (Ustawa LXV z 1990 roku o samorządzie terytorialnym)*; [http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary\\_Municipal\\_English.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municipal_English.htm) [dostęp: 12.12.2016].

<sup>104</sup> A. Czyż: *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2010, s. 174–177, 204–205, 228–230.

<sup>105</sup> *Act XXIII of 1994 on Screening of Holders of Some Important Positions, Holders of Positions of Public Trust and Opinion-Leading Public Figures and on the History Office (Ustawa XXIII z 1994 roku o nadzorze osobób sprawujących ważne funkcje, funkcje publicznego zaufania, liderów kształtujących opinię publiczną i Urzędzie Historii)*; [http://www.proyectos.cchs.csic.es/transitio\\_naljustice/sites/default/files/maps/info/lustration-mechanisms/hungary\\_lustration\\_1994.pdf](http://www.proyectos.cchs.csic.es/transitio_naljustice/sites/default/files/maps/info/lustration-mechanisms/hungary_lustration_1994.pdf) [dostęp: 21.11.2015].

lustracyjną z łagodniejszymi sankcjami. Do końca lat 90. XX wieku ok. 8 tys. osób zostało poddanych weryfikacji<sup>106</sup>. Należy zaznaczyć, że węgierskie prawo lustracyjne uznawane jest za łagodne m.in. ze względu na słabość nakładanych sankcji, późne wprowadzanie w życie przepisów, a także niewyznaczenie zakazu pełnienia określonych funkcji przez osoby pozytywnie zweryfikowane poza koniecznością rezygnacji z dotychczas zajmowanego stanowiska<sup>107</sup>.

W okresie I kadencji parlamentu w latach 1990–1994 węgierscy ustawodawcy rozwinęli, uzupełnili i uszczegółowili wzór instytucjonalny o kilka ważnych aspektów. Znalazły one odzwierciedlenie w następujących aktach prawnych: ordynacji wyborczej (1989 r.), referendum (1989 r.), prawie dotyczącym wyborów samorządowych (1990 r.) oraz przyznaniu kompetencji organom władzy lokalnej (1990 r.), statusu parlamentarzystów (1990 r.), urzędników rządowych oraz administracji państwowej (1992 r.), finansów państwa (1992 r.), rzecznika praw obywatelskich (1993 r.), praw mniejszości etnicznych i narodowych (1993 r.), policji (1994 r.), ochrony danych osobowych (1992 r.)<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> C.M. HORNE: *Transitional Justice: Vetting and Lustration*. In: *Research Handbook on Transitional Justice*. Eds. D. JACOBS, C. LAWYER, L. MOFFETT. Edward Elgar, Belfast 2017; [http://cynthiamhorne.weebly.com/uploads/8/9/9/8/8998042/horne--vetting\\_and\\_lustration-preprint.pdf](http://cynthiamhorne.weebly.com/uploads/8/9/9/8/8998042/horne--vetting_and_lustration-preprint.pdf), s. 15 [dostęp: 21.11.2016]; A. MAYER-RIECKH, P. DE GREIFF: *Vetting Public Employees in Post-Conflict Settings. Operational Guidelines. Appendix*. In: *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. Eds. A. MAYER-RIECKH, P. DE GREIFF. International Center for Transitional Justice, New York 2007, s. 435; G. HALMAI: *The Right to Know the Past: Hungary*; [http://ces.ufl.edu/files/Halmi-The\\_Right\\_to\\_Know\\_Hungary.pdf](http://ces.ufl.edu/files/Halmi-The_Right_to_Know_Hungary.pdf) [dostęp: 22.11.2016].

<sup>107</sup> W. SADURSKI: *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 332–334.

<sup>108</sup> Act XXXIV of 1989 on the Election of Members of Parliament (*Ustawa XXXIV z 1990 roku o wyborze członków parlamentu*); <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5324> [dostęp: 25.11.2016]; Act XVII of 1989 on Referendum and Popular Initiative (*Ustawa XVII z 1989 roku o referendum i inicjatywie obywatelskiej*); [http://www.valasztas.hu/nep97/jo/to/nep89\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/nep97/jo/to/nep89_en.htm) [dostęp: 25.11.2016]; Act LXIV of 1990 on the Election of Local Municipal Government Representatives and Mayors (*Ustawa LXIV z 1990 roku o wyborze reprezentantów do samorządu terytorialnego i burmistrzów*); <http://www.legislationline.org/documents/id/5323> [dostęp: 11.11.2016]; Act LXV of 1990 on Local Governments (*Ustawa LXV z 1990 roku o samorządzie terytorialnym*); [http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary\\_Municipal\\_English.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municipal_English.htm) [dostęp: 26.11.2016]; Act LVI of 1990 on the Legal Status of the Members of Parliament (*Ustawa LVI z 1990 roku w sprawie status prawnego członków parlamentu*); [http://www.archiv.parlament.hu/angol/act\\_lv\\_of1990.htm](http://www.archiv.parlament.hu/angol/act_lv_of1990.htm) [dostęp: 22.11.2016]; Act XXIII of 1992 on the Legal Status of Public Officials (*Ustawa XXIII z 1992 roku w sprawie status prawnego wysokich urzędników państwowych*); <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007219.pdf> [dostęp: 9.10.2016]; Act XXXVIII of 1992 on Public Finances (*Ustawa XXXVIII z 1992 roku o finansach publicznych*); [http://www.okm.gov.hu/letolt/kultura/kozgyujt/act\\_on\\_public\\_finance\\_070806.pdf](http://www.okm.gov.hu/letolt/kultura/kozgyujt/act_on_public_finance_070806.pdf) [dostęp: 2.09.2016]; Act LIX of 1993 on the Parliamentary Commissioner for Civil Rights (*Ustawa LIX z 1993 roku o parlamentarnym rzeczniku praw obywatelskich*); [www.jno.hu/en/?menu=ombudsman\\_act](http://www.jno.hu/en/?menu=ombudsman_act) [dostęp: 3.09.2016]; Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities (*Ustawa o prawach narodowych i etnicznych mniejszości*); <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5324>

Przed drugimi wyborami parlamentarnymi scena partyjna była silnie podzielona. Przede wszystkim nastąpił dwublokowy podział dawnych ugrupowań opozycyjnych, gdyż z jednej strony występowały partie koalicji rządowej (MDF, KDNP i FKgP), a z drugiej ich przeciwnicy (SzDSz i Fidesz). Im bliższy stawał się termin wyborów, tym większe poparcie społeczne zaczął uzyskiwać MSzP, który kojarzono z dawnymi i bezpiecznymi czasami socjalizmu. W ramach koalicji rządowej KDNP próbował zdystansować się od polityki MDF. Liczono na sukces w wyborach w 1994 roku poprzez zrzucenie odpowiedzialności za ciężar zmian i ich zły odbiór społeczny. Podzielony FKgP miał nikłe szanse na uzyskanie podobnego wyniku wyborczego, jak w 1994 roku. SzDSz przez długi czas wydawał się drugim ugrupowaniem politycznym w kraju, ale w okresie pierwszej kadencji parlamentu stracił tę pozycję. Przyczyną tego stanu rzeczy była wewnętrzna niejednorodność programowa i personalna partii, co skutkowało zmianami na stanowisku przewodniczącego (J. Kis, P. Tölgyessy, I. Petö). W partii występowały dwa nurty: liberalny i socjalliberalny. Powolne przeobrażenia zachodziły także w Fidesz, który w 1993 roku zrezygnował z profilu partii młodych i otworzył się na wszystkie grupy wiekowe. Ponadto zamiast kolegialnego zarządu zdecydowano się wyłonić przewodniczącego w postaci Viktora Orbána.

Jeżeli chodzi o MSzP, to w 1990 roku R. Nyers zrezygnował z funkcji przewodniczącego, a zastąpił go na tym stanowisku Gyula Horn, były minister spraw zagranicznych. Po tym, jak partię opuścił także I. Pozsgay, G. Horn był najbardziej rozpoznawalnym politykiem lewicy w okresie pierwszej kadencji parlamentu. MSzP przyjął socjaldemokratyczny program polityczny i w latach 1990–1994 jako partia opozycyjna krytykował rząd za podejmowane działania. W tym czasie zmieniło się postrzeganie partii przez społeczeństwo. Przed wiosennymi wyborami parlamentarnymi w 1994 roku MSzP zdołał uzyskać przewagę nad innymi partiami w sondażach poparcia<sup>109</sup>.

Drugie wolne wybory do Zgromadzenia Krajowego Republiki Węgierskiej odbyły się 8 i 29 maja 1994 roku. W pierwszej turze frekwencja wyniosła 68,9%, a w drugiej 55,1%<sup>110</sup>.

---

minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary\_Minorities\_English.htm [dostęp: 3.12.2016]; *Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities (Ustawa LXXVII z 1993 roku o prawach narodowych i etnicznych mniejszości)* <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7306> [dostęp: 7.07.2016].

<sup>109</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej...*, s. 111–121.

<sup>110</sup> Hungary. *Parliamentary Chamber. Országgyűlés*; [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141\\_94.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141_94.htm) [dostęp: 9.02.2016]; NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 1994*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 9.02.2016].

Tabela 16. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 1994 roku

Partie polityczne	Okręgi jednomandatowe			Okręgi wielomandatowe			Lista krajowa		Ogółem	
	Głosy	Głosy (%)	Mandaty	Głosy	Głosy (%)	Mandaty	Mandaty	Mandaty	Mandaty	Mandaty (%)
MSzP	1 689 081	31,3	149	1 781 867	33,0	53	7	209	54,14	
SzDSz	1 005 766	18,6	16	1 066 074	19,7	28	25	69	17,88	
MDF	649 996	12,0	5	633 957	11,7	18	15	38	9,84	
FKgP	425 482	7,9	1	476 416	8,8	14	11	26	6,74	
KDNP	397 887	7,4	3	379 573	7,0	5	14	22	5,70	
Fidesz	416 143	7,7	0	379 295	7,0	7	13	20	5,18	
ASZ	132 181	2,4	1	113 405	2,1	0	0	1	0,26	
VP <sup>a)</sup>	42 951	0,8	1	33 367	0,6	0	0	1	0,26	
Pozostałe ugrupowania i kandydaci niezależni bez mandatu	641 439	11,0	0	617 195	10,1	0	0	0	0,00	
<b>Łącznie</b>	<b>5 400 926</b>	<b>100,0</b>	<b>176</b>	<b>5 481 149</b>	<b>100,0</b>	<b>125</b>	<b>85</b>	<b>386</b>	<b>100,0</b>	

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Partia Przedsiębiorców (węg. Vállalkozók Pártja, VP)

Opracowanie własne na podstawie: F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary. In: Elections in Europe. A Data Book*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 873 i n; *Nemzeti Választási Iroda. Országgyűlési választások Magyarországon 1994*; [http://www.valasztas.hu/ujweb/index\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/ujweb/index_en.htm) [dostęp: 9.02.2016].

Zwycięzcą drugich wyborów parlamentarnych okazał się MSzP, który zdobył 209 mandatów, co dało ponad ½ miejsc w parlamencie. Dotkliwą porażkę zanotował MDF, którego stan posiadania skurczył się ze 164 do 38 mandatów. Dotychczasowy koalicjant FKgP utracił 23 mandaty, uzyskując ich 21, KDNP właściwie pozostał na tej samej pozycji z 22 mandatami (1990 rok: 21 mandatów), Fidesz też nie zdołał poprawić swojej sytuacji, gdyż stracił 1 mandat w porównaniu do poprzednich wyborów (1994 rok: 20).

W sytuacji, gdy MSzP mógł samodzielnie stworzyć rząd, nie zdecydował się na takie rozwiązanie. Doszło do porozumienia z SzDSz i stworzenia socjalliberalnej koalicji rządowej. Podkreśla się, że przyczyną tego kroku była chęć wykazania, że partia postkomunistyczna jest zdolna współpracować z dawną opozycją w celu umacniania procesu demokratyzacji. Był to wyraźny sygnał pokazujący chęć wyjścia z izolacji przez MSzP. Przeważała także chęć pozyskania szerszej legitymacji dla poczynań rządu<sup>111</sup>.

Okres tranzycji na Węgrzech rozpoczęły negocjacje między komunistami a opozycją. W wyniku obrad narodowego stołu doszło do uzgodnienia podstawowych zasad ustrojowych, które wyznaczyły kierunek procesu demokratyzacji tego państwa. Mimo zapowiedzi uchwalenia nowej konstytucji nie doszło do tego w ciągu wielu następnych lat, a praktyka polityczna opierała się na przepisach włączonych do konstytucji pochodzącej z 1949 roku. Model, jaki wykształcił się w ramach demokratyzującego się systemu politycznego, przyjął charakter parlamentarno-gabinetowy w wariacie znanym w Niemczech, czyli kanclerskim. Silną pozycję premiera wsparła zasada konstruktywnego wotum nieufności wynegocjowana przez MDF i SzDSz tuż po pierwszych wyborach parlamentarnych. Mimo słabej konstytucyjnej pozycji prezydenta Árpádowi Gönczowi kilkakrotnie udało się odegrać większą rolę. Stało się tak m.in. wtedy, gdy poparł strajkujących taksówkarzy w 1990 roku oraz wypowiedział się przeciwko polityce J. Antalla, który próbował zdominować media na Węgrzech. Stopniowo swoją pozycję budował Sąd Konstytucyjny stojący na straży prawa.

Tranzycja pozwoliła partiom politycznym na zakorzenienie się w świadomości społecznej raczej w negatywny sposób, co wynikało z kontrastu pomiędzy oczekiwaniami i przyzwyczajeniami Węgrów a faktyczną walką o władzę. Nadzieje na spokojne i solidarne działanie partii na rzecz demokratyzacji rozbiły się w chwili, gdy na jaw zaczęły wychodzić rozdzwienki nie tylko pomiędzy partiami, ale i w łonie ich samych. Dodatkowo zawierane tymczasowe sojusze postrzegano jako element oddzielania się elit od społeczeństwa. Brak potrzebnych reform gospodarczych okazał się jednym z charakterystycznych elementów towarzyszących tranzycji politycznej. Możemy uznać, że zaletą tranzycji był jej pokojowy przebieg, co sprzyjało pracy na rzecz zmian. Z drugiej strony bardzo

---

<sup>111</sup> P. SULA: *System partyjny Republiki Węgierskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 135.



mała liczba protestów, strajków, manifestacji oznaczała trwanie społeczeństwa w swoistej apatii odziedziczonej po czasach socjalizmu. Jak wskazują Grzegorz Ekiert i Jan Kubik, liczba protestów na Węgrzech w 1990 roku wyniosła 126, w 1991 roku – 191, w 1992 roku – 112, a w 1993 roku – 148. Dla porównania na terenie byłego NRD liczby te przedstawiały się następująco: 1990 r. – 188, 1991 r. – 291, 1992 r. – 268, 1993 r. – 283<sup>112</sup>.

**Tabela 17.** Determinanty tranzycji oraz ich charakter w Republice Czeskiej i na Węgrzech

Determinanty tranzycji	Republika Czeska	Węgry
Struktura państwa	Rozpad federacji, powstanie Republiki Czeskiej	Niezmieniona forma
Tożsamość narodowa	Po rozpadzie federacji Czesi stworzyli swoje państwo narodowe	Po upadku komunizmu Węgrzy musieli dokonać redefinicji stosunku do wielomilionowej diaspory węgierskiej żyjącej w państwach ościennych
Konstytucja	Szybki okres przyjęcia, zgoda najważniejszych aktorów życia politycznego	Nowelizacja konstytucji komunistycznej z 1949 roku, brak uchwalenia nowej konstytucji, brak kompromisu najważniejszych aktorów życia politycznego
Model relacji pomiędzy organami władzy	Parlamentarno-gabinetowy	Parlamentarno-gabinetowy w wersji kanclerskiej
Partie i system partyjny	Narodziny pluralistycznego systemu w tranzycji, duże znaczenie OF, a potem jego fragmentaryzacja	Narodziny systemu jeszcze w okresie liberalizacji, duży stopień polaryzacji w systemie partyjnym
System wyborczy	Proporcjonalny	Mieszany
Lustracja	Pomyślnie i stosunkowo szybko przeprowadzona	Przewlekłość w implementacji zapisów ustawy lustracyjnej
Samorząd terytorialny	Implementacja zasady decentralizacji i reaktywacja samorządu terytorialnego	Implementacja zasady decentralizacji i reaktywacja samorządu terytorialnego
Czynnik zewnętrzny	Pomyślny zbieg okoliczności w wyniku rozpadu ZSRR i jednoczesnego otwarcia struktur wspólnotowych Europy Zachodniej na państwa Europy Wschodniej. Wykorzystanie sprzyjających czynników o charakterze zewnętrznym	Pomyślny zbieg okoliczności w wyniku rozpadu ZSRR i jednoczesnego otwarcia struktur wspólnotowych Europy Zachodniej na państwa Europy Wschodniej. Wykorzystanie sprzyjających czynników o charakterze zewnętrznym

Opracowanie własne.

<sup>112</sup> G. EKIERT, J. KUBIK: *Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland and Slovakia*. „World Politics” 1998. Vol. 50, no. 4, s. 554.

Koniec tranzycji na Węgrzech wyznaczyło przeprowadzenie drugich wolnych wyborów parlamentarnych. Po czterech latach żadna z liczących się sił politycznych nie podważała sensu i kierunku procesu demokratyzacji, a toczące się spory koncentrowały się wokół kwestii uszczegółowienia trybu i procedur charakterystycznych dla państwa demokratycznego. W 1994 roku doszło do alternacji władzy, co potwierdziło zasadę wolności wyboru przedstawicieli narodu węgierskiego.

Jeżeli chodzi o problematykę tranzycji w Republice Czeskiej i na Węgrzech, możemy wskazać na osiem istotnych determinant tego etapu procesu demokratyzacji. Należą do nich: określenie struktury państwa, charakter tożsamości narodowej, uchwalenie konstytucji, określenie modelu relacji pomiędzy organami władzy, stworzenie pluralistycznego systemu partyjnego, wprowadzenie zasad systemu wyborczego, ustalenie stosunku do niedemokratycznej przeszłości, implementacja zasady decentralizacji władzy, ustosunkowanie się do czynnika zewnętrznego.

Wpływ pierwszej determinanty tranzycji, czyli charakteru struktury państwa, w przypadku Republiki Czeskiej oznaczał przyjęcie ustroju państwa unitarnego w wyniku rozpadu federacji. Węgry pozostały państwem unitarnym. Druga determinanta stanowiąca określenie tożsamości narodowej w przypadku Republiki Czeskiej wiązała się z postaniem czeskiego państwa narodowego. W trudniejszej sytuacji znalazły się Węgry. Upadek komunizmu przyczynił się do samodzielności prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. W kontekście tej drugiej rząd węgierski uznał, że reprezentuje także interesy kilkumilionowej diaspory Węgrów mieszkających w państwach ościennych, co spowodowało konieczność redefinicji stosunków z sąsiadami. W tranzycji w obydwu państwach przyjęto podstawowe zasady konstytucyjne demokratycznego państwa prawa. W Republice Czeskiej nastąpiło to w niecały miesiąc przed powstaniem tego państwa przy zgodzie niemal wszystkich najważniejszych podmiotów życia politycznego. Na Węgrzech udało się dokonać nowelizacji komunistycznej Konstytucji, co miało miejsce w 1989 i 1990 roku. Nie uchwalono natomiast nowej Konstytucji ze względu na brak kompromisu wśród elity politycznej.

W tranzycji czeskie elity władzy odwołały się do okresu międzywojennej praktyki życia politycznego i przyjęły parlamentarno-gabinetowy model relacji pomiędzy organami władzy. W trakcie rozmów węgierskiego trójkątnego stołu implementowano podobne rozwiązanie, które w 1990 roku skorygowano poprzez przyjęcie wersji kanclerskiej. Wpływ międzywojennej czechosłowackiej demokracji zaznaczył się także w procesie konstruowania systemu wyborczego. W celu zapewnienia szerokiej reprezentacji politycznej w Izbie Poselskiej Republika Czeska przyjęła system proporcjonalny. Na Węgrzech doszło do wprowadzenia niezwykle skomplikowanego i specyficznego systemu mieszanego z trzema poziomami alokacji mandatów do Zgromadzenia Krajowego.

Proces lustracji, który został przeprowadzony w Republice Czeskiej, uważa się za jeden z najbardziej skutecznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Na Węgrzech prowadzony był z mniejszą skutecznością i konsekwencją. W obu państwach nastąpiła reaktywacja samorządu terytorialnego, a potem rozwój zasady decentralizacji władzy i zwiększania kompetencji wspólnot lokalnych. Także w podobny sposób Republika Czeska i Węgry wykorzystały sprzyjający zbieg okoliczności o charakterze zewnętrznym. Po upadku komunizmu elity polityczne obu państw rozpoczęły starania o akcesję do struktur euroatlantyckich.

## Rozdział 6

# Instytucjonalny wymiar analizy konsolidacji demokracji Czech i Węgier

### 6.1. Wzór konstytucyjny

Zmiany ustrojowe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej wiązały się z wprowadzeniem nowego porządku konstytucyjnego. Tadeusz Mołdawa wskazuje, że nowe zasady i instytucje ustrojowe kształtowano w opozycji do tych z okresu socjalizmu, ale i poprzez nawiązanie do tradycji rodzimego dorobku sprzed II wojny światowej oraz przyjęcie rozwiązań występujących w Europie Zachodniej. W pierwszym przypadku zasada trójpodziału władzy zastąpiła zasadę jej jedności, poza tym wprowadzono zasadę pluralizmu politycznego, gospodarki wolnorynkowej i demokratycznego państwa prawa. W drugim wracano do dawnej symboliki narodowej i państwowej. W trzecim europejska myśl polityczno-prawna wpłynęła na uznanie za naczelne następujących zasad: legitymizmu, jurydycznego charakteru konstytucji, a także jej zupełności i umiarkowanej objętości, demokratycznych i stabilnych rządów prawa<sup>1</sup>.

Wydaje się, że dwie ważne kwestie, które pojawiły się w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej, zasługują na szczególne podkreślenie: zasada demokratycznego państwa prawa oraz model państwa zdecentralizowanego. Zasada demokratycznego państwa prawa miała na celu wykorzenienie nawyków prawnych ukształtowanych w poprzednim reżimie poprzez umiejscowienie działalności organów władzy państwowej wyłącznie w granicach prawa. Wprowadziła szeroki zakres praw człowieka, a także system, który je gwarantował, uznawała supremację konstytucji i prymat ustawy, kontrolę konstytucyjności prawa, zasadę podziału władzy, znaczenie wymiaru sądowego oraz zasadę pluralizmu politycznego<sup>2</sup>. Państwo prawa ma neutralny światopo-

---

<sup>1</sup> T. MOŁDAWA: *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej*. W: *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Red. T. MOŁDAWA. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 12–13.

<sup>2</sup> Bożena Dziemidok-Olszewska uznaje zasadę demokratycznego państwa prawnego za jedną z trzech kluczowych zasad państwa demokratycznego na równi z zasadą suwerenności narodu i podziału prawa. Zob. B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we*

glądowo charakter<sup>3</sup>. Model państwa zdecentralizowanego zdecydowanie odciłał się od centralnie zarządzanego państwa socjalistycznego i stawał się podstawową normą programową dla przyszłych władz. Miał charakter standardu, na którym zdecydowano się tworzyć rozwiązania systemowe w młodych demokracjach. Rodził poważne konsekwencje zarówno natury instytucjonalnej, jak i substancjalnej. W pierwszym wymiarze zezwalał na delegację uprawnień do sprawowania władzy na niższe szczeble podziału administracyjno-terytorialnego, a także na rozwój idei transparentności poczynań organów władzy. W drugim wymiarze wiązał się rozszerzaniem obywatelskiej autonomii względem państwa i jego instytucji poprzez niekwestionowanie istoty naturalnych praw człowieka<sup>4</sup>.

Jeszcze w 1989 roku socjalistyczny parlament Czechosłowacji przyjął cztery ustawy konstytucyjne, które regulowały zmieniającą się sytuację polityczną w tym kraju. W późniejszym czasie nadal pracowano nad przekształceniem stanu prawa w Czechosłowacji, ale do końca trwania tego państwa nie zdecydowano się na uchwalenie konstytucji<sup>5</sup>, mimo że już w listopadzie 1989 roku podjęto prace nad przygotowaniem projektu nowej ustawy zasadniczej. W związku z ówczesną sytuacją szczególnie istotne były problemy dotyczące gwarancji praw i wolności człowieka i obywatela, które ostatecznie przyjęły postać Karty Praw i Wolności. Uchwaliło ją 9 stycznia 1991 roku Zgromadzenie Federalne. Przebudowa ustroju Czechosłowacji na poziomie konstytucyjnym objęła następujące płaszczyzny: prawo wolności partii politycznych, stowarzyszeń i petycji, reforma prawa karnego i wymiaru sądowego, powołanie Sądu Konstytucyjnego, zmiany ustroju gospodarczego wprowadzające zasadę wolnego rynku, zmiany w składzie parlamentu i rozdział kompetencji pomiędzy władze centralne a republiki czeską i słowacką<sup>6</sup>.

W wyniku trwających w latach 1989–1992 przeobrażeń system konstytucyjny Czechosłowacji wprowadził w tym państwie model rządów parlamentarnych. W związku z rosnącą tendencją separacji republik pozycja rządu centralnego i premiera ulegała osłabieniu. Cechą charakterystyczną trzyletniego czeskosłowackiego konstytucjonalizmu było szybkie zerwanie z socjalistyczną przeszłością

---

*współczesnych państwach europejskich*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 26–27.

<sup>3</sup> Szerzej w: B. DZIEMIDOK: *Państwo prawa*. W: *Leksykon politologiczny, Polityka, ustrój, idee*. Red. M. CHMAJ, W. SOKÓŁ. Morpol, Lublin 1999, s. 252–254.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 13–18; J. JASKIERNIA: *Konstytucjonalizacyjna zasada państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Demokratyczne państwo prawne w teorii i praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. K. SKOTNICKI. Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2010, s. 25–26, 33–36, 40–42.

<sup>5</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 78 i n.

<sup>6</sup> M. KRUK: *Wstęp*. W: *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 17–19.

zarówno na poziomie politycznym, społecznym, jak i i gospodarczym. Władza ustawodawcza należała do Zgromadzenia Federalnego, które składało się z Izby Ludu i Izby Narodów, a władza wykonawcza spoczywała w rękach rządu oraz prezydenta wybieranego w sposób pośredni. Ważną rolę zaczął odgrywać Sąd Konstytucyjny.

W przypadku Węgier porządek konstytucyjny w okresie tranżycji, a także przez wiele lat konsolidacji demokracji wyznaczała ustawa o zmianie konstytucji z 1949 roku, którą przyjęło 18 października 1989 roku socjalistyczne Zgromadzenie Krajowe<sup>7</sup>. Nowelizacja ta miała w założeniu prowizoryczny charakter, ale okazało się, że w dosyć trwały sposób wpisała się nie tylko w proces inżynierii instytucjonalnej, ale i w praktyki życia publicznego Węgier. Jak zauważa Andreas Körösiényi, poza tą zmianą istotne znaczenie miała druga fala nowelizacji konstytucyjnych, do których doszło w 1990 roku. Do końca drugiej kadencji parlamentu węgierska konstytucja była nowelizowana siedmiokrotnie<sup>8</sup>.

Tymczasowy charakter rozwiązań Konstytucji został przywołany w preambule<sup>9</sup>. Zarysowany w 1989 roku wzór konstytucyjny wypełniał lukę w systemie prawa na poziomie najwyższego ustawodawstwa w państwie. Według Andreeasa Körösiényiego najważniejszymi zasadami konstytucyjnymi węgierskiego porządku prawa po 1989 roku były: zasada demokratycznego państwa prawa, zasada trójpodziału władzy, zasada rządów parlamentarnych oraz dwustronna relacja pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą<sup>10</sup>. Z 78 paragrafów komunistycznej konstytucji w 1989 roku pozostawiono 8. Po 1998 roku tak znowelizowana Konstytucja ulegała dalszym zmianom. Do 2010 roku Konstytucja była nowelizowana jeszcze 16 razy<sup>11</sup>. W myśl przepisów ustawy zasadniczej Węgry przyjęły nazwę Republiki Węgierskiej, która stawała się demokratycznym państwem prawa. Mimo że nie wyrażono tego wprost, obowiązywała zasada trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Tę pierwszą sprawowało Zgromadzenie Krajowe, drugą – rząd i prezydent, a trzecią – wymiar sądowniczy. Ustawą z 19 października 1989 roku uregulowano status Sądu Konstytucyjnego. Poza nim w systemie konstytucyjnym pojawiły się takie instytucje, jak: Państwowa Izba Obrachunkowa, Węgierski Bank Narodowy, Rzecznik Praw Mniejszości

<sup>7</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

<sup>8</sup> A. KÖRÖSIÉNYI: *Government and Politics in Hungary*. Central European University Press, Budapest 1999, s. 157–162.

<sup>9</sup> A. ARATÓ, Z. MIKLÓSI: *Constitution Making and Transitional Politics in Hungary*. In: *Framing the State in Times of Transition*. Ed. L.E. MILLER. United States Institute of Peace Press, Washington 2010. Za: A. SADECKI: *Wstęp. W: Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 12.

<sup>10</sup> A. KÖRÖSIÉNYI: *Government and Politics...*, s. 162–167.

<sup>11</sup> J. KIS: *Introduction: From the 1989 Constitution to the 2010 Fundamental Law*. In: *Constitution for a Desunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Ed. G.A. TÓTH. Central European University Press, Budapest 2011, s. 9.

Narodowych i Etnicznych, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Ochrony Danych Osobowych oraz Rzecznik Praw Przyszłych Pokoleń. Uznano naturalne prawa człowieka i obywatela, przyznano także szeroki zakres praw socjalnych, ekonomicznych, wolności wyznania. W zakresie gospodarki ustanowiono zasady wolnorynkowe. Konstytucja z 1989 roku zakazywała organizacjom i obywatelom działań, które zmierzałyby do przejęcia władzy siłą, zobowiązując jednocześnie każdego do przeciwstawienia się takim czynom. Żadna partia nie mogła kierować organem władzy. Zasady te stanowiły odpowiedź na to, co działo się w państwie w okresie dyktatury socjalistycznej<sup>12</sup>. Republika Węgierska przyjęła model rządów parlamentarnych, który w późniejszym czasie ewoluował w stronę rozwiązań modelu kanclerskiego<sup>13</sup>.

### 6.1.1. Szczególna forma

Gdy w 1992 roku na horyzoncie pojawiała się wizja rozpadu Czechosłowacji, czeskie władze republikańskie postanowiły zintensyfikować prace nad przyjęciem własnej ustawy zasadniczej. Sytuacja była o tyle skomplikowana i niejednoznaczna, że proces przygotowawczy oraz jego zakończenie miały miejsce, gdy z formalnoprawnego punktu widzenia nie istniało państwo, którego konstytucję ostatecznie przyjęto. W Czeskiej Radzie Narodowej utworzono komisję, której zadaniem było przygotowanie projektu konstytucji; podobnie postąpiono w rządzie. Pod koniec sierpnia 1992 roku ustalono, że projekt rządowy stanie się przedmiotem dalszych prac. W grudniu 1992 roku skierowano go do Czeskiej Rady Narodowej. W okresie prac nad projektem do najtrudniejszych kwestii należały: zagadnienia praw i wolności obywatelskich, charakter i struktura parlamentu, funkcjonowanie samorządu terytorialnego i instytucja referendum. Ostatecznie postanowiono, że Karta Podstawowych Praw i Wolności z 9 stycznia 1991 roku zostanie uznana w całości za część rodzącego się porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej. Uchwalenie Konstytucji nastąpiło 16 grudnia 1992 roku. Za przyjęciem ustawy zasadniczej głosowało 172 z 200 posłów Czeskiej Rady Narodowej, 16 było przeciwnych, 10 wstrzymało się, a 2 było nieobecnych. Konstytucja weszła w życie w dniu narodzin Republiki Czeskiej, czyli 1 stycznia 1993 roku<sup>14</sup>.

W zakresie systematyki Konstytucja Republiki Czeskiej składa się z preambuły i 113 artykułów znajdujących się w następujących rozdziałach: zasady podstawowe, władza ustawodawcza, władza wykonawcza, władza sędziowska,

<sup>12</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 213–220.

<sup>13</sup> W. BRODZIŃSKI: *Wstęp. W: Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 11–18.

<sup>14</sup> K. SKOTNICKI: *System konstytucyjny Czech*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 14, 20.

Najwyższy Urząd Kontroli, Czeski Bank Narodowy, postanowienia przejściowe i końcowe.

Możemy uznać, że Konstytucja Republiki Czeskiej wyraża nowoczesne poglądy liberalizmu i demokracji, które ujęte są w postaci zasad państwa. Przepisy są spójne i logiczne. Konstytucja odnosi się do najważniejszych kwestii regulujących działalność organów władzy, przyznając jednocześnie podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Artykuł 9 Konstytucji odwołuje się do możliwości jej zmiany i nowelizacji, stwierdzając, że ustawa zasadnicza może być uzupełniana lub zmieniana tylko w drodze ustaw konstytucyjnych. Kwestie techniczne uszczegóławia artykuł 39, ustęp 9, wskazując, że uchwalenie ustawy konstytucyjnej wymaga zgody większości trzech piątych wszystkich posłów i trzech piątych senatorów. Od czasu uchwalenia Konstytucji do 2016 roku dziewięciokrotnie nowelizowano przepisy Konstytucji, a miało to miejsce w 1993, 1997 i 2000 roku, dwa razy w 2001 roku oraz w 2002, 2009, 2012, 2013 roku.

W 1995 roku na Węgrzech po tym, jak Węgierska Partia Socjalistyczna (węg. Magyar Szocialista Párt, MSzP) zdobyła ponad połowę mandatów w Zgromadzeniu Krajowym, rozpoczęto proces prac nad nową konstytucją. Aby wzmocnić wartość i znaczenie demokratycznych reguł, parlament zdecydował, że w przygotowaniu konstytucji powinny brać udział szerokie grupy polityczne, a sama decyzja o uchwaleniu przepisów dotyczących przygotowania nowej konstytucji winna uzyskać akceptację 4/5 deputowanych do parlamentu<sup>15</sup>. W efekcie umożliwiło to uchwalenie ustawy zasadniczej nie tylko przez ówczesny parlament, ale i parlamenty trzech następnych kadencji<sup>16</sup>.

Obecna konstytucja Węgier nosi nazwę Fundamentalnego Prawa. Sposób jej uchwalenia budzi wątpliwości ze względu na kwestię odstępstw od praktyk wypracowanych przez dwie dekady demokratyzacji. W myśl znowelizowanej w 1989 roku Konstytucji zmiana ustawy zasadniczej powinna być nastąpić za zgodą 2/3 wszystkich deputowanych Zgromadzenia Krajowego, natomiast rozpoczęcie debaty nad zmianą za zgodą 4/5<sup>17</sup>. W czerwcu 2010 roku Zgromadzenie Krajowe zniósł ustęp 5 artykułu 24 Konstytucji z 1989 roku nakazujący uzyskanie zgody 4/5 parlamentarzystów do zajęcia się zagadnieniami zmiany konstytucji. W ten sposób otwarto drogę do przeprowadzenia całego procesu uchwalenia nowej konstytucji bez parlamentarnej debaty z udziałem opozycji, Fidesz posiadał bowiem 2/3 mandatów, ale nie 4/5 w wyłonionym w 2010 roku parlamencie. Pozbawienie opozycji możliwości podjęcia dyskusji oraz negocjacji

<sup>15</sup> *Konstytucja Węgier*. Art. 24 ust. 5. Przeł. H. DONATH. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 44.

<sup>16</sup> Należy zaznaczyć, że wielu polityków uważało uchwalenie nowej konstytucji za niepotrzebne, gdyż zasady wypracowane w 1989 i 1990 roku są wystarczające. Szerzej w: A. MIK: *Interview with László Sólyom. President of the Hungarian Constitutional Court*. „East European Constitutional Review” 1997. Vol. 6, no. 1, s. 71–77.

<sup>17</sup> *Konstytucja Węgier...*, s. 44.



nad kształtem najważniejszego aktu w państwie należy uznać za przejaw lekceważenia demokratycznych reguł życia.

W Zgromadzeniu Krajowym powołano 45-osobową komisję odpowiedzialną za przygotowanie konstytucji, w składzie której 30 członków pochodziło ze Związku Młodych Demokratów (węg. Fiala Demokraták Szövetsége, Fidesz) i Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (węg. Kereszténydemokrata Néppárt, KDNP). Po tym jak 20 grudnia 2010 roku komisja przedstawiła projekt konstytucji i nie doczekał się on wprowadzenia do porządku obrad oraz czytania na forum parlamentu, przedstawiciele MSzP oraz partii Polityka Może Być Inna (węg. Lehet Más a Politika, LMP) wycofali swój udział w dalszych pracach komisji. Wówczas rządzący Fidesz powołał Narodowe Gremium Konsultacyjne, którego celem było przeprowadzenie narodowej dyskusji na temat założeń przyszłej konstytucji w celu uzyskania społecznej legitymizacji. W czasie działalności Gremium wysłano ankiety do 8 milionów obywateli. Zawierały one dwanaście pytań natury prawnej i politycznej<sup>18</sup>. Odesłano 917 tysięcy ankiet (11%). Akcja ta dawała jedynie ograniczoną możliwość wyrażenia opinii przez społeczeństwo, gdyż większość z ankietowych pytań nie wzbudzała żadnych kontrowersji. 14 marca 2011 roku Gremium pod przewodnictwem Józsefa Szájera, członka Parlamentu Europejskiego z ramienia Fidesz, przedstawiło w parlamencie projekt konstytucji. Od tego czasu do uchwalenia konstytucji minął niecały miesiąc, w trakcie którego wniesiono 150 poprawek autorstwa posłów Fidesz i Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej. MSzP oraz LMP zbojkotowały udział w debacie parlamentarnej. Natomiast wszystkie poprawki Jobbik (węg. Jobbik Magyarorszáért Mozgalom, Jobbik) zostały odrzucone. 18 kwietnia 2011 roku za przyjęciem Fundamentalnego Prawa głosowało 262 posłów koalicji rządowej, 44 posłów Jobbik było przeciwko. W głosowaniu nie wzięli udziału posłowie MSzP i LMP. Prezydent Pál Schmitt podpisał ustawę zasadniczą 25 kwietnia 2011 roku<sup>19</sup>.

Witold Brodziński wskazuje, że Konstytucja Węgier reprezentuje nowy typ aktów konstytucyjnych. Jej przepisy zawarte zostały w pięciu częściach o odmiennej strukturze wewnętrznej. Jest to rzadko spotykany we współczesnych konstytucjach państw europejskich zabieg. Sama nazwa ustawy zasadniczej, czyli Fundamentalne Prawo, stanowi zapowiedź odejścia od dotychczas występującego zwyczaju<sup>20</sup>. Konstytucja jest poprzedzona bardzo rozbudowaną preambułą zwaną *Narodowym Wyznaniem Wiary*<sup>21</sup>, po czym następuje pierwsza część zwa-

<sup>18</sup> S. KUBAS: *Węgierski parlamentaryzm: od narodzin do stanu obecnego z uwzględnieniem konstytucji z 2011 r.* „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112), s. 208–209.

<sup>19</sup> A. SADECKI: *Wstęp...*, s. 14–16.

<sup>20</sup> W. BRODZIŃSKI: *Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. Odrodzenie narodu i państwa? W: Aktualne problemy reform konstytucyjnych.* Red. S. BOŻYK. Temida 2, Białystok 2013, s. 460–461.

<sup>21</sup> Analizy charakteru preambuły Fundamentalnego Prawa dokonuje F. HÖRCHER: *The National Avowal.* „Politeja” 2011, nr 3(17), s. 17–35.

na *Fundamentami*, w której przepisy ponumerowano alfabetycznie (art. A–T). Dotyczy ona ustroju państwa, podziału terytorialnego, symboli narodowych, roli integracji europejskiej oraz mniejszości narodowych. Kolejną częścią jest *Wolność i odpowiedzialność*, która związana jest z prawami człowieka i obywatela. Poszczególne przepisy są wyodrębnione artykułami zapisanymi numeracją rzymską (art. I–XXXI). Dwie następne części *Państwo i Szczególny reżim* przyjęły wspólną numerację (art. 1–54), podczas gdy ostatnia część *Postanowienia końcowe* mają odrębną numerację (art. 1–4). W *Państwie* unormowano funkcjonowanie najważniejszych organów władzy, w *Szczególnym reżimie* sytuacje wyjątkowe, a *Postanowienia końcowe* wieńczą treść Fundamentalnego Prawa.

Niestety ranga szczególnej formy nowej Konstytucji została zdeprecjonowana przez podmiot, który przyczynił się do jej uchwalenia. W związku z podważeniem niektórych przepisów przez Sąd Konstytucyjny, a także krytyką ze strony organizacji europejskich, w ciągu krótkiego okresu czasu dokonano aż pięciu nowelizacji Fundamentalnego Prawa. Ponieważ *Postanowienia przejściowe* Konstytucji zawierały nie tylko takowe, ale i wiele przepisów materialnych, Sąd Konstytucyjny wskazał na ich niejasność i wadliwość, nawołując do konieczności ich anulowania. W efekcie Zgromadzenie Krajowe uchwaliło pierwszą poprawkę 4 czerwca 2012 roku, uznając, że *Postanowienia przejściowe* stanowią część Fundamentalnego Prawa. W pierwszej poprawce znalazły się też przepisy regulujące wysokość uposażenia dla prezydenta oraz zakaz możliwości połączenia Węgierskiego Banku Narodowego z instytucją nadzoru.

W drugiej poprawce z 22 października 2012 roku wprowadzono obowiązek rejestracji wyborców na listach przed każdymi wyborami do Zgromadzenia Krajowego. Sąd Konstytucyjny 4 stycznia 2013 roku uznał te przepisy za niezgodne z Konstytucją. Trzecia poprawka z 21 grudnia 2012 roku regulowała procedurę obrotu ziemią. Czwarta poprawka z 23 marca 2013 roku zawierała aż 22 artykuły, które dokonywały zmian w takich dziedzinach, jak prawo do ochrony rodziny, relacje państwo – Kościół, szkolnictwo wyższe, kampania wyborcza. Przede wszystkim ograniczono jednak kompetencje Sądu Konstytucyjnego i umożliwiono Krajowemu Urzędowi Sądowiczemu przenoszenie spraw do innego sądu niż właściwy ze względu na zakres rejonowy. Piąta poprawka z 16 września 2014 roku usuwała możliwość nałożenia na obywateli dodatkowych podatków w przypadku obciążenia państwa sankcją finansową przez organizacje międzynarodowe<sup>22</sup>.

Jeżeli chodzi o przyjęcie nowej lub zmianę obowiązującej Konstytucji, to węgierski ustrojodawca zawarł odpowiednie przepisy w artykule S. Wniosek o przyjęcie nowej Konstytucji lub zmiany obowiązującej mogą zgłosić prezydent,

---

<sup>22</sup> Szerzej w: S. KUBAS: *Sąd Konstytucyjny Węgier*. W: *Sądownictwo konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 90–92.

rząd, komisja Zgromadzenia Krajowego lub jego członek. Przyjęcie lub zmianę Konstytucji parlament uchwała większością 2/3 głosów ogólnej liczby członków, a podpisuje ją jego przewodniczący, po czym przekazuje prezydentowi. W ciągu pięciu dni od jej otrzymania głowa państwa podpisuje ją i zarządza ogłoszenie w dzienniku urzędowym.

### 6.1.2. Szczególna treść

Na szczególną treść konstytucji składają się najważniejsze zasady regulujące funkcjonowanie życia publicznego. Odwołując się do koncepcji Stanisława Bożyka, możemy powiedzieć, że we współczesnych państwach liberalno-demokratycznych przedmiotem regulacji konstytucji, czyli jej treścią, są następujące zagadnienia: 1) określenie podmiotu władzy jako jej suwerena i form sprawowania owej władzy; 2) wskazanie podstaw ustroju społeczno-gospodarczego państwa; 3) prawa i wolności obywatelskie; 4) określenie struktury terytorialnej państwa; 5) struktura organów państwa i ich wzajemne relacje; 6) sposoby zmiany konstytucji<sup>23</sup>. Wydaje się jednak, że ostatni z przytaczanych punktów powinien być potraktowany jako przejaw szczególnej formy konstytucji, dlatego też jego analiza została uwzględniona we wcześniejszym podrozdziale. Dokonajmy natomiast wyodrębnienia innego istotnego elementu, jakim są podstawy aksjologiczne, na których ustrojodawca osadza konstytucję. Tym samym zastąpiony zostanie szósty punkt typologii S. Bożyka poprzez system wartości preferowanych przez twórców konstytucji.

Po pierwsze, jeżeli chodzi o określenie podmiotu władzy jako jej suwerena i form sprawowania owej władzy, to Konstytucja Republiki Czeskiej w preambule wskazuje, że obywatele Republiki mieszkający w Czechach, na Morawach i na Śląsku uchwalają poprzez swoich przedstawicieli ustawę zasadniczą. Jak podaje Anneli Albi, klasyczna koncepcja suwerenności zawierająca niezależność i suwerenność ludu została zrealizowana zarówno w preambule czeskiej Konstytucji, jak i w artykułach 1, 2 i 9<sup>24</sup>. W art. 1 suwerenność została przytoczona w kontekście czeskiej państwowości, co uzupełnia art. 9 ust. 2 wskazujący na niemożność dokonywania zmian skutkujących przeobrażeniem demokratycznego państwa prawa. W art. 2 ust. 1 i 2 ustrojodawca odwołuje się do zasady suwerennego ludu, który stanowi prawo w swoim państwie, a może to czynić bezpośrednio lub pośrednio. Do bezpośrednich form sprawowania władzy zaliczono wybór przedstawicieli zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i w samorządach.

<sup>23</sup> S. BOŻYK: *Konstytucja*. Temida2, Białystok 1999, s. 17–20.

<sup>24</sup> Szerzej w: A. ALBI: *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge University Press, Cambridge 2005. Za: P. BLOKKER: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Routledge, London–New York 2014, s. 56.

Ponadto suwerenny lud może wypowiadać się za pomocą instytucji referendum. Art. 2 ust. 3 wskazuje, że władza państwowa ma służyć wszystkim obywatelom. W sposób pośredni lud ceduje swoje uprawnienia na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. W tym samym artykule, ale w ust. 4, prawo wskazuje, że wolni obywatele mogą czynić wszystko, co nie jest zabronione przez ustawę, a ponadto nie można ich zmuszać do wykonywania rzeczy, których ustawy nie nakazują.

Za podmiot konstytucji uznano naród węgierski w znaczeniu etnicznym, odstępując tym samym od zasady określającej suwerena w postaci obywateli. Takie podejście oraz treść artykułu B zawartego w części konstytucji *Fundamenty* wskazuje, że faktycznym podmiotem są nie tylko mieszkańcy Węgier, ale i ci wszyscy, którzy w wyniku postanowień traktatu z Trianon z 1920 roku znaleźli się w państwach ościennych, oraz ich potomkowie. W tym kontekście pojawia się koncepcja suwerena w postaci wspólnoty politycznej wszystkich Węgrów, nie tylko tych będących obywatelami Węgier. Jedność wspólnoty kulturowej wszystkich Węgrów jest wyrażona w preambule następującymi słowami: „przyrzekamy chronić i zachować duchową jedność naszego narodu, która w wichrach minionego stulecia rozerwana została na części”<sup>25</sup>. Oznacza to, że państwo bierze odpowiedzialność za los nie tylko swoich obywateli, ale także obywateli pochodzenia węgierskiego zamieszkujących inne państwa. Może to rodzić obawę związaną z uprawomocnieniem rewizjonizmu terytorialnego<sup>26</sup>. Naród sprawuje władzę pośrednio lub bezpośrednio<sup>27</sup>.

Konstytucja Republiki Czeskiej w zakresie społeczno-gospodarczym nie dokonuje określenia formy ustroju. Nie mamy przepisów, które odwoływałyby się do, jakże częstych w konstytucjach innych państw postsocjalistycznych, kwestii zapewniających obywatelom sprawiedliwość społeczną, dobrobyt, prawo własności prywatnej czy społeczną gospodarkę rynkową. O istnieniu gospodarki rynkowej w Republice Czeskiej dowiadujemy się na podstawie analizy ustaw zwykłych.

Węgierskie Fundamentalne Prawo także nie zawiera stwierdzenia, że w tym państwie mamy do czynienia z gospodarką wolnorynkową. Po lekturze przepisów ustawy zasadniczej możemy natomiast stwierdzić, że mamy do czynienia

---

<sup>25</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye. Fundamenty*. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

<sup>26</sup> M. GNIZADOWSKI, A. SADECKI: *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*. Ośrodek Studiów Wschodnich. Komentarz nr 60; <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne> [dostęp: 29.07.2011].

<sup>27</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. B ust. 4. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 51.

z gospodarką o charakterze socjalnym. Artykuł N zawarty w *Fundamentach* pisze o tym, że Węgry realizują zasadę zrównoważonej, przejrzystej i stabilnej gospodarki oraz polityki budżetowej.

W związku z możliwością wystąpienia kryzysu gospodarczego poza nielicznymi wypadkami uniemożliwiono zaciąganie zobowiązań finansowych, które skutkowałyby zadłużeniem państwa wynoszącym połowę produktu krajowego brutto. Jeżeli dług państwowy przekroczy połowę produktu krajowego brutto, to parlament może przyjąć wyłącznie taką ustawę budżetową, która zakłada zmniejszenie zadłużenia państwa w odniesieniu do produktu krajowego brutto. Ustrojodawca wprowadził ponadto do Konstytucji zapis mówiący o tym, że Sąd Konstytucyjny może orzekać o zgodności z Konstytucją ustaw budżetowych, o podatkach państwowych i lokalnych, świadczeniach socjalnych i cłach wyłącznie z przepisami ustawy zasadniczej, które dotyczą prawa do życia i godności, do ochrony praw osobowych, wolności myśli, sumienia, wyznania i praw dotyczących obywatelstwa węgierskiego w przypadku, gdy deficyt budżetowy przekroczy 50% PKB.

Wzmocniono kompetencje Rady Budżetowej, której przyznano prawo zawetowania ustawy budżetowej. Ograniczono niezależność Węgierskiego Banku Narodowego od władzy ustawodawczej i wykonawczej, nakazując Prezesowi tego organu składanie rocznych sprawozdań z działalności Banku.

Po trzecie, w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela specyfika czeskiego konstytucjonalizmu przejawia się w tym, że przepisy, które je regulują, odnajdujemy w osobnym akcie – *Karcie praw i wolności*. Została ona w całości inkorporowana do Konstytucji. Jak pisze Krzysztof Skotnicki, „podobne rozwiązanie spotykane jest sporadycznie również w innych państwach”<sup>28</sup>. Karta jest materialnym źródłem prawa, a składa się z preambuły i 44 artykułów pogrupowanych w 6 rozdziałach: postanowienia ogólne, prawa człowieka i podstawowe wolności, prawa mniejszości narodowościowych i etnicznych, prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, prawo ochrony sądowej i innej ochrony prawnej oraz postanowienia ogólne.

Karta gwarantuje niewzruszalność przyrodzonych praw człowieka i obywatela, głosząc, że wszyscy ludzie są wolni i równi w godności i prawach bez względu na płeć, rasę, kolor skóry, język, wiarę i religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe i społeczne, przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej, majątek, urodzenie i pozycję. Nie można zbyć ani odstąpić tych podstawowych praw. Zasadą konstytucyjną jest prawo do ochrony człowieka nawet przed jego narodzeniem. Nie dopuszcza się kary śmierci. Zapewnia się ponadto nietykalność cielesną, prawo do prywatności, zakaz ścigania przez organy państwowe poza granicami prawa, zakaz aresztowania w niezgodzie z procedurami, tajemnicę korespondencji, wolność przemieszczania się, wyznania, sumienia, a także prawo do niewyznawania żadnej religii.

<sup>28</sup> Cyt. za: K. SKOTNICKI: *System konstytucyjny...*, s. 20.

W zakresie praw politycznych przyznano gwarancję wolności wypowiedzi, prawo do informacji, wyrażania swoich poglądów, zakaz cenzury, możliwość występowania do władz z petycjami, prawo pokojowego gromadzenia się, zrzeszania się w związkach, stowarzyszeniach, partiach i ruchach. Niezwykle interesująco przedstawia się konstytucyjne prawo każdego obywatela do oporu wobec tych wszystkich, którzy odrzucają demokratyczny porządek prawny.

Sfera praw ekonomicznych, socjalnych i kulturowych wiąże się m.in. z prawem swobodnego wyboru zawodu, prawem do posiadania własnego majątku, sprawiedliwej zapłaty za wykonaną pracę, zadowalających warunków pracy, możliwością stowarzyszania się w celu obrony interesów gospodarczych i socjalnych. Przyznana została swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i prawo do strajku. Ponadto Karta obejmuje szczególną ochroną kobiety w ciąży, w trakcie urlopu macierzyńskiego, młodocianych i osoby niepełnosprawne. Zagwarantowano zabezpieczenie materialne osobom starszym, a także w wypadku niezdolności do pracy i utraty żywiciela rodziny. Na podstawowym i średnim poziomie edukacyjnym Republika Czeska zapewnia bezpłatną naukę, natomiast na poziomie wyższym możliwe jest wprowadzenie odpłatności.

Karta uwypukla prawa mniejszości narodowych i etnicznych, wskazując, że nikogo nie można dyskryminować ze względu na przynależność do jakiejś mniejszości. Przyznane zostało prawo do pobierania nauki we własnym języku i używania go w urzędach<sup>29</sup>.

Marek Bankowicz zaznacza, że *Karta* gwarantuje rozbudowany katalog praw i wolności obywatelskich i politycznych, umożliwiając Czechom korzystanie z niezbędnych instrumentów i środków dostępnych obywatelowi nowoczesnego państwa demokratycznego<sup>30</sup>. Na pewną ułomność *Karty* zwraca natomiast uwagę Krzysztof Skotnicki, który stwierdza, że brakuje jej przepisów umożliwiających bezpośrednie stosowanie, a liczne odesłania do ustaw powodują, że realizacja praw faktycznie zależy od ustaw<sup>31</sup>.

Jeżeli chodzi o prawa człowieka i obywatela, to w przypadku węgierskiego Fundamentalnego Prawa w wielu kwestiach odchodzi się od liberalnych koncepcji, wiążąc występowanie indywidualnych praw z przestrzeganiem obowiązków wobec wspólnoty. Mamy z tym do czynienia w stwierdzeniu znajdującym się w *Narodowym Wyznaniu Wiary*: „uznajemy, że wolność jednostki może się realizować jedynie we współdziałaniu z innymi”<sup>32</sup>. Następnie, w części *Wolność*

<sup>29</sup> *Konstytucja Czech. Karta Podstawowych Praw i Wolności*. Przeł. M. KRUK. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 67–82.

<sup>30</sup> M. BANKOWICZ: *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalno-polityczne*. Wydawnictwo PiT, Kraków 1998, s. 137.

<sup>31</sup> K. SKOTNICKI: *System konstytucyjny...*, s. 27.

<sup>32</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye. Narodowe Wyznanie Wiary*. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

*i odpowiedzialność*, państwo zostało zobowiązane do ochrony podstawowych, nienaruszalnych i niezbywalnych praw człowieka. W rzeczywistości to nie na państwie powinien spoczywać taki obowiązek, ale naturalne prawa człowieka powinny być gwarantowane same z siebie, co wynika wprost z założeń liberalizmu. Artykuł XII, ustęp 1 Fundamentalnego Prawa podkreśla obowiązek „wzbogacania społeczeństwa owocami swej pracy”, co wiąże jednostkę z bytem wspólnotowym. Artykuł XIX, ustęp 3 uzależnia przyznanie praw socjalnych od działalności jednostki na rzecz wspólnoty. Wymienione powyżej przykłady podważają zasadę indywidualizmu wprowadzoną do demokracji dzięki myśli liberalnej, a także ograniczają zasadę autonomii jednostki.

Przepisy Fundamentalnego Prawa wydają się w niektórych miejscach cofać w stosunku do zdobyczy konsolidacji demokracji węgierskiej poprzedzającej 2011 rok. Mamy z tym do czynienia w przypadku artykułu L, który stwierdza, że małżeństwo jest wspólnotą kobiety i mężczyzny, podczas gdy dzięki staraniom poprzedniej socjalliberalnej koalicji węgierski system prawa uznawał związki partnerskie osób tej samej płci. Możemy stwierdzić, że nowa Konstytucja Węgier pozbawiona jest kilku istotnych zasad liberalnych, jak np. uznania pluralizmu postaw życiowych, które nie zagrażają społeczeństwu, gwarancji dla neutralności światopoglądowej i tolerancji oraz przestrzegania autonomii jednostki<sup>33</sup>.

W zakresie praw socjalnych państwo węgierskie bierze na siebie odpowiedzialność stworzenia warunków pełnego zatrudnienia, bezpieczeństwa socjalnego w trudnych sytuacjach życiowych, rozwoju praw do zdrowia psychicznego i fizycznego. Ale jednocześnie warunkuje udzielenie pomocy od podjęcia działań realizowanych na rzecz wspólnoty<sup>34</sup>. Jeżeli chodzi o prawa ekonomiczne, to analiza art. 36 i 37 wskazuje, że wolność działalności prywatnego przedsiębiorcy może być ograniczona, gdy deficyt budżetu państwowego przekroczy 50% PKB<sup>35</sup>. Bariery w prowadzeniu wolnorynkowej działalności wprowadza także art. XIII, który stwierdza, że prawo własności i dziedziczenia są związane ze społeczną odpowiedzialnością.

W zakresie prawa obywateli do wolności wyznania mamy do czynienia ze sprzecznością w tekście Konstytucji. Z jednej strony art. VII ust. 1 i 2 gwarantuje rozdział państwa i kościołów, wolność przekonań, sumienia i wyznania oraz

---

<sup>33</sup> A. ARATÓ, G. HALMAI, J. KIS, eds.: *Opinion of the Fundamental Law of Hungary. In: Constitution for a Desunited Nation...*, s. 457–470; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. XII ust. 2, art. XIX, art. XX. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 60.

<sup>34</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. XIX ust. 3. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 62.

<sup>35</sup> A. ARATÓ, G. HALMAI, J. KIS, eds.: *Opinion of the Fundamental Law of Hungary...*, s. 471–474.

swobodę wyboru bądź zmiany religii, a z drugiej strony w preambule wskazuje się na znaczenie polityki króla św. Stefana, który uczynił Węgry częścią chrześcijańskiej Europy, i uznaje się rolę chrześcijaństwa w rozwoju Węgier. Rangę norm konstytucyjnych uzyskały ponadto takie chrześcijańskie wartości, jak uznanie małżeństwa za związek kobiety i mężczyzny oraz ochrona życia ludzkiego, począwszy od poczęcia<sup>36</sup>.

Po czwarte, struktura terytorialna Republiki Czeskiej została unormowana konstytucyjną zasadą już w pierwszym artykule ustawy zasadniczej, który stwierdza, że państwo ma charakter jednolity. Unitaryzm wyznaczający fundament czeskiej państwowości uniemożliwia jednocześnie pojawienie się równoprawnych autonomicznych względem siebie ziem czeskiej, morawskiej i śląskiej. Jedna i niepodzielna władza nie przekazuje zatem swoich uprawnień innym podmiotom, co nie znaczy, że uniemożliwia pojawienie się samorządu terytorialnego. Jego pozycja została wyznaczona w VII rozdziale Konstytucji. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego są gminy, a jednostkami wyższego szczebla – kraje<sup>37</sup>.

Wzmocnienie jednolitości Republiki Czeskiej podkreśla art. 11 Konstytucji, który wskazuje, że terytorium Republiki Czeskiej stanowi niepodzielną całość, a granice państwa mogą być zmieniane wyłącznie w drodze ustawy konstytucyjnej.

Węgry są państwem unitarnym. Artykuł T Fundamentalnego Prawa wskazuje, że terytorium Węgier dzieli się na województwa, miasta i gminy. Dodatkowo w miastach mogą być tworzone dzielnice. W przepisach dotyczących samorządu terytorialnego, które znajdują się w rozdziale *Państwo*, odnajdujemy zasadę decentralizacji władzy państwowej. Na poziomie lokalnym Konstytucja tworzy możliwość działania jednostek samorządowych, w których funkcjonują powszechnie wybierane rady, a w miastach rady oraz burmistrzowie. Wyróżnione zostały osobno organy miasta stołecznego w postaci rady i burmistrza. Na szczeblu wojewódzkim powołano rady, które dokonują elekcji przewodniczących.

Po piąte, jeżeli chodzi o model relacji pomiędzy najważniejszymi organami władzy, to czeska Konstytucja zawiera kilka zasad, na których są oparte zarówno model, jak i system. Zasada pluralizmu wskazuje na wolność i dobrowolność zakładania i konkurowania partii politycznych, które respektują demokratyczne zasady i odrzucają przemoc. Twórcy ustawy zasadniczej uznali zatem nie tylko konstytucyjną rangę partii politycznych, ale i ich elementarne znaczenie dla systemu politycznego. Zasada większości, należąca do kluczowych dla demokracji,

<sup>36</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. II. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 57.

<sup>37</sup> Szerzej w: S. KUBAS: *Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej*. „Zeszyty Myszkowskie” 2015, nr 2, s. 119.



podobnie jak wolność i równość, została przedstawiona w artykule 6 Konstytucji. Uznano, że decyzje polityczne powinny opierać się na woli większości wyrażonej w wolnym głosowaniu. Rozstrzygnięcia większości muszą jednakże uwzględniać ochronę mniejszości. Przyjęcie tej zasady oznacza uznanie znaczenia ochrony mniejszości przed możliwością traktowania zasady większości w sposób tyrański bez względu na sytuację tych, których opinie i poglądy nie mogą być zrealizowane. Mniejszość należy przy tym rozumieć bardzo szeroko, a nie tylko w kategoriach etniczno-językowych<sup>38</sup>. Rangę zasady konstytucyjnej posiada także uznanie republikanizmu za formę rządów. Już nazwa państwa wskazuje, że jest ono republiką. Konstytucja przyjmuje również zasadę trójpodziału władzy, która wyodrębnia władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Zasada ta została wypowiedziana w treści ustawy zasadniczej w art. 2 ust. 1, w którym czytamy, że lud rządzi za pośrednictwem władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Następnie jest ona uszczegółowiona w rozdziałach II, III i IV<sup>39</sup>.

Władza ustawodawcza należy do dwuizbowego parlamentu, który składa się z Izby Poselskiej i Senatu. Pierwsza Izba w liczbie 200 posłów wybierana jest co cztery lata, Senat (81 senatorów) co sześć lat, z tym, że co trzy lata następuje odnowienie 1/3 składu. Izba Poselska może być rozwiązana, gdy przerwa pomiędzy jej sesjami przekroczy 120 dni, nie wyrazi wotum zaufania nowo mianowanemu rządowi, w ciągu trzech miesięcy nie zajmie się projektem ustawy, z którą rząd związał wotum zaufania. W przypadku rozwiązania Izby Poselskiej Senat kontynuuje jej prace. Proces ustawodawczy może rozpocząć się wyłącznie w Izbie Poselskiej.

Władza wykonawcza należy do rządu, który ponosi odpowiedzialność przed parlamentem. Prezydent powołuje i odwołuje rząd. Gdy parlament dwukrotnie odrzuci wniosek prezydenta o powołanie premiera, wówczas inicjatywa zgłoszenia kandydata na premiera przechodzi na przewodniczącego Izby Poselskiej. Taka sytuacja wzmacnia pozycję parlamentu w czeskim systemie politycznym. Drugim organem egzekutywy jest prezydent, którego wybiera się w sposób bezpośredni na pięcioletnią kadencję z możliwością jednej reelekcji. Ma on stosunkową słabą pozycję, którą można określić jako funkcję arbitra politycznego. Posiada uprawnienia kreacyjne, reprezentuje państwo na arenie międzynarodowej, może wydawać akty z kontrasygnatą odpowiedniego ministra. Za zdradę stanu odpowiada przed Sądem Konstytucyjnym.

Wymiar sądowniczy należy do systemu niezawisłych sądów. Swoje konstytucyjne umocowanie mają: Najwyższy Sąd Administracyjny, Sąd Najwyższy i Sąd Konstytucyjny. Sąd Konstytucyjny składa się z 15 sędziów powoływanych na

<sup>38</sup> K. SKOTNICKI: *System konstytucyjny...*, s. 18.

<sup>39</sup> *Konstytucja Czech*. Art. 2 ust. 1. Przeł. M. KRUK. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 35.

10-letnią kadencję. Do jego podstawowych kompetencji należy orzekanie o zgodności prawa z konstytucją. Sąd Najwyższy stoi na czele sądów powszechnych, w których swoje obowiązki wykonują sędziowie powoływani na czas nieokreślony. Natomiast Najwyższy Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę nad pracą sądów administracyjnych w Republice Czeskiej<sup>40</sup>.

Analiza przepisów Fundamentalnego Prawa wskazuje, że na Węgrzech mamy do czynienia z modelem relacji pomiędzy organami władzy o charakterze parlamentarno-gabinetowym z wyraźnym podkreśleniem przewagi pozycji premiera (model kanclerski). Jak zauważa Andrzej Sadecki w nowej Konstytucji Węgier, „nie uległy jednak zmianie zasadnicze cechy ustroju węgierskiego”<sup>41</sup>, dlatego też podstawowe zasady konstytucyjne w globalnym wymiarze są następujące: zasada demokratycznego państwa prawa, zasada decentralizacji władzy, zasada trójpodziału władzy, suwerenności obywateli, a także pluralizmu, wolności i równości. Należy podkreślić w formie komentarza, że po 2010 roku każda z tych zasad jest podważana decyzjami i działaniami rządzącej elity.

Władzę ustawodawczą sprawuje Zgromadzenie Krajowe, które składa się ze 199 posłów, podczas gdy do 2014 roku składało się z 386. Zajmuje się przygotowaniem i uchwalaniem ustaw regulujących różne przejawy życia publicznego. Pełni także funkcję kreacyjną, która przejawia się m.in. w wyborze głowy państwa, czyli prezydenta, kontrolną i ustrojodawczą. W zakresie najistotniejszych zmian, do których doszło w 2011 roku odnośnie do legislatywy, znajduje się przyznanie kompetencji do wyboru członków i przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego.

Prezydent stoi na straży funkcjonowania organizmu państwowego. Jego uprawnienia są ograniczone, a większość decyzji wymaga kontrasygnaty odpowiedniego ministra lub premiera. Podkreślmy jednak, że doszło do rozszerzenia prerogatyw prezydenta przy jednoczesnym ujęciu ich w postaci niezamkniętego katalogu znajdującego się w art. 9 Fundamentalnego Prawa. Prezydent ma prawo kierowania ustaw do Sądu Konstytucyjnego oraz zwracania ich do parlamentu w celu ponownego przyjęcia z proponowanymi poprawkami. Nowa Konstytucja przyznała prezydentowi kompetencję, której nie posiadał we wcześniejszym porządku, polegającą na możliwości rozwiązania parlamentu, jeżeli ten nie uchwali budżetu do 31 marca danego roku.

Rząd jest głównym organem władzy wykonawczej. Wybierany jest na wniosek prezydenta przez parlament, a jego odwołanie może się odbyć wyłącznie na podstawie konstruktywnego wotum nieufności. Ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed premierem oraz solidarnie przed parlamentem.

<sup>40</sup> *Konstytucja Czech...*

<sup>41</sup> Cyt. za: A. SADECKI: *Państwo stanu wyższej konieczności. Jak Orbán zmienił Węgry*. „Punkt Widzenia”, nr 41. Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, kwiecień 2011, s. 11; [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw\\_41\\_panstwo-stanu-wyzszej-koniecznosc\\_net.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_41_panstwo-stanu-wyzszej-koniecznosc_net.pdf) [dostęp: 3.03.2017].

Wśród pozostałych organów władzy Konstytucja wymienia: Prokuratora Generalnego, Kurię, czyli Sąd Najwyższy, Rzecznika Praw Podstawowych, Sąd Konstytucyjny, Radę Budżetową, Węgierski Bank Narodowy<sup>42</sup>.

Po szóste, w treści konstytucji możemy odnaleźć preferencje aksjologiczne twórców ustawy zasadniczej. W odniesieniu do czeskiej sytuacji wyraźnie widać wpływ kilku istotnych czynników o charakterze społecznym, politycznym, a także prawnym, które ujęto w przepisach najwyższego prawa. W preambule możemy przeczytać, że deklaruje się wierność dobrym tradycjom dawnej państwowości Korony Czeskiej i państwowości czechosłowackiej<sup>43</sup>. Jednocześnie nie ma w niej żadnych odwołań o charakterze religijnym, wezwania do Boga czy Opatrzności Bożej. Oznacza to, że Konstytucja przyjmuje zasadę państwa świeckiego, które stanowi kontynuację przeobrażeń społeczno-politycznych zapoczątkowanych jeszcze w czasach Jana Husa w XV wieku. Z przepisów *Karty praw i wolności* wynika fakt zakazu wyłączności i dominacji jakiegokolwiek ideologii. Przepis ten zawarto w art. 2 ust. 1, który stwierdza, że państwo jest oparte na wartościach demokratycznych i nie może być skrępowane wyłączną ideologią ani wyznaniem religijnym. Należy podkreślić, że właśnie znaczenie demokracji możemy odczytywać jako swoiste wyznanie wiary czeskiego suwerena. To demokracja i jej zasady stanowią same w sobie najwyższą wartość.

Preambuła zaznacza, że suweren chce żyć w wolnym i demokratycznym państwie. W art. 9 ust. 2 i 3 możemy przeczytać o tym, że zmiany ingerujące w istotę demokratycznego państwa prawa są niedopuszczalne, a interpretacja norm prawnych nie może prowadzić do ograniczenia lub zagrożenia zasad państwa demokratycznego. Te niezwykle istotne przepisy *expressis verbis* wskazują na znaczenie demokracji w porządku życia publicznego Republiki Czeskiej.

Zupełnie odmiennie potraktowano warstwę aksjologiczną na Węgrzech. Zanim zostało uchwalone Fundamentalne Prawo Węgier, pojawiła się zapowiedź wprowadzenia odmiennego od dotychczas istniejącego systemu wartości w życiu publicznym. Ogłaszała to *Deklaracja o współpracy narodowej* (węg. Nemzeti Együttműködés Rendszere), którą przyjęło Zgromadzenie Krajowe 14 czerwca 2010 roku. Deklaracja stwierdzała, że okres transformacji od 1989 do 2010 roku był czasem zamieszania, a niedemokratyczny reżim socjalistyczny uznano za dyktaturę. Stwierdzono także, że wybory parlamentarne w 2010 roku przyniosły nową umowę społeczną dającą legitymację do głębokich zmian. Do wspólnoty narodowej zaliczono Węgrów zamieszkujących państwa ościenne<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 14, 25–28, 29, 30, 41, 44. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 85–89, 95, 96.

<sup>43</sup> *Konstytucja Czech. Preambuła...*, s. 34.

<sup>44</sup> *System współpracy narodowej*; <http://jezwegierski.blox.pl/2010/07/System-Wspolpracy-Narodowej.html> [dostęp: 18.01.2017].

Twórcy Fundamentalnego Prawa zawarli w nim wizję odnowy sumienia i ducha oraz moralności, co miało doprowadzić do ukształtowania nowej tożsamości narodowej obywatela. Podkreślono równocześnie istniejący od kilku dekad kryzys moralny.

W wielu miejscach nowa Konstytucja Węgier odchodzi nie tylko od liberalno-demokratycznych rozwiązań stosowanych we współczesnym demokratycznym konstytucjonalizmie, ale i od demokratyczno-liberalnych zasad przyjętych w wynegocjowanej w 1989 roku konstytucji. Na słabość liberalizmu w tradycji politycznej Węgier zwraca uwagę m.in. Gyula Tellér w eseju zamieszczonym w *Janusowym obliczu transformacji na Węgrzech 1990–1998*<sup>45</sup>.

Fundamentalne Prawo opiera się na chrześcijańskich, konserwatywnych, tradycyjnych i narodowych wartościach, które stanowią źródło eksplanacji przyjętych przez ustawodawcę zasad i procedur funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Ustawa zasadnicza uwypukla znaczenie tych symboli, które są ważne dla prawicy. Witold Brodziński wskazuje nawet, że „legitymuje prawnie odrodzony w pierwszej dekadzie obecnego stulecia nacjonalizm węgierski”<sup>46</sup>. Autor pisze także, że „jej twórcy chcą [...] wielowymiarową egzystencję człowieka zredukować do jednowymiarowej raczej tożsamości etnicznej i religijnej”<sup>47</sup>.

W preambule podkreślona została idea ciągłości państwowości od czasów króla Stefana oraz znaczenie religii chrześcijańskiej. Konstytucja stwierdza, że rodzina jest podstawą przetrwania narodu (art. L). Preambuła rozpoczyna się od słów „Boże, błogosław Węgrów!” stanowiących zarówno pierwszy wers hymnu państwowego, ale również wyraźne podkreślenie prymatu religii chrześcijańskiej. W *Postanowieniach końcowych* czytamy, że twórcy konstytucji są odpowiedzialni przed Bogiem i człowiekiem. O istotności tradycji i religii chrześcijańskiej świadczy także odwołanie się do zasady Świętej Korony uosabiającej jedność narodu i ciągłość państwowości. Wskazano na znaczenie działań króla Stefana, którego Konstytucja przywołuje na swoich kartach jako świętego. Uznano jego wkład w uczynienie z Węgier części chrześcijańskiej Europy. Z wydarzeń historycznych, które należy postrzegać w kategoriach budowania dumy narodowej, w Konstytucji pojawiły rewolucja narodowa w 1956 roku i pierwsze wolne wybory parlamentarne w maju 1990 roku.

Twórcy konstytucji bardzo krytycznie odnieśli się do okresu socjalistycznego. Jednocześnie wyrażono niezbyt przychylny stosunek do okresu transformacji ustrojowej pomiędzy 1989 a 2010 rokiem. Dopiero pierwsze wolne wybory można uznać za okres odzyskania suwerenności państwa. Stwierdzono, że Kon-

<sup>45</sup> G. TELLÉR: *Pięć esejów o socjalizmie i mieszczańskich Węgrzech*. W: *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990–1998*. Przeł. E. CYGIELSKA, P. KAWECKI, K. KULISIEWICZ, D. ŁUBCZYK, K. PAP, E. SOBOLEWSKA, M. SOWA. Red. M. SCHMIDT, L.G. TÓTH. IW PAX, Warszawa 2001, s. 380–413.

<sup>46</sup> Cyt. za: W. BRODZIŃSKI: *Ustawa zasadnicza Węgier...*, s. 460.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 460.

stytucja z 1949 roku stanowiła wyraz tyranii partii komunistycznej, która była winna rozbudowy systemu represji. Stwierdzono także, że zbrodnie popełnione przez dyktaturę komunistyczną nie podlegają przedawnieniu. MSzP jako spadkobierca partii komunistycznej został określony mianem organizacji przestępczej. Stwierdzono, że elity władzy wyłonione po 1990 roku są winne zaniechania prac nad implementacją wolnego i niezależnego systemu konstytucyjnego oraz ustawodawczego.

Uznano okres pomiędzy 19 marca 1944 roku a 2 maja 1990 roku za nieważny z punktu widzenia ciągłości państwowości. Rysuje się nam zatem obraz, w którym ustawodawca określa, że autorytarne państwo węgierskie z czasów międzywojennych staje się punktem odniesienia współczesnego systemu politycznego i społecznego, podczas gdy niedemokratyczny reżim socjalistyczny pozbawiono tego statusu. Zapomniano o zbrodniach z okresu tzw. białego terrorku Miklósa Horthyego.

### 6.1.3. Najwyższe usytuowanie w hierarchii aktów prawnych

Jak wskazuje Marek Bankowicz, czeska konstytucja posiada różne źródła i zakłada, że poza nią występują także inne akty o randze konstytucyjnej. Oznacza to, że porządek konstytucyjny nie jest zamknięty, gdyż otwiera się na działalność normatywną o charakterze konstytucyjnym czeskiego parlamentu. W ten sposób źródłem prawa podstawowego staje się *Karta praw i wolności*. Nie przekreśla to jednakże faktu, że Konstytucja ma charakter nadrzędny i pierwszoplanową pozycję w porządku prawnym, podobnie jak *Karta*<sup>48</sup>. Stanowisko to potwierdziło orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 2009 roku, w którym stwierdzono, że Konstytucja jest fundamentalnym dokumentem, który zawiera wiążące i niewzruszalne zasady<sup>49</sup>. Art. 112 Konstytucji wymienia pozostałe części porządku konstytucyjnego, do których zaliczono: ustawy konstytucyjne przyjęte na podstawie Konstytucji i ustawy konstytucyjne Zgromadzenia Narodowego Republiki Czechosłowackiej, Zgromadzenia Federalnego Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej i Czeskiej Rady Narodowej regulujące granice państwowe Republiki Czeskiej oraz ustawy konstytucyjne Czeskiej Rady Narodowej przyjęte po 6 czerwca 1992 roku.

Zaznaczmy, że preambuła *Karty praw i wolności* deklaruje prymat ustaw w czeskim porządku prawnym, wśród których szczególną pozycję zajmują ustawy konstytucyjne, czeska konstytucja może być bowiem zmieniana i uzupełniania wyłącznie na podstawie tych ustaw. Są one przyjmowane w specjalnym trybie, który obowiązuje parlament także przy uchwalaniu umów międzynaro-

<sup>48</sup> M. BANKOWICZ: *Systemy władzy państwowej...*, s. 125–126.

<sup>49</sup> P. BLOKKER: *New Democracies in Crisis...*, s. 57.

dowych. Potrzebna jest wówczas większość 3/5 wszystkich posłów oraz 3/5 senatorów.

Węgierskie Fundamentalne Prawo nie wskazuje *explicite*, że jest nadrzędnym aktem prawa na Węgrzech<sup>50</sup>. W artykule R stwierdza się, że ustawa zasadnicza jest podstawą systemu prawnego Węgier. Należy zaznaczyć, że zarówno konstytucja, jak i akty niższego rzędu powinny być zgodne z umowami międzynarodowymi, a także prawem Unii Europejskiej. Ustawy są następnymi po Fundamentalnym Prawie aktami powszechnie obowiązującymi. Poza zwykłymi ustawami przyjmowanymi zwykłą większością głosów Węgry mają kategorię ustaw organicznych. Ich przyjęcie wymaga 2/3 głosów deputowanych obecnych na posiedzeniu Zgromadzenia Krajowego. Katalog spraw, które muszą być regulowane ustawami organicznymi, wynosi 32 i w porównaniu do poprzednich rozwiązań jest znacznie szerszy, co ma służyć wzmocnieniu przyjmowanego przez rządową koalicję sposobu regulacji życia publicznego. Wśród kwestii podlegających ustawodawstwu organicznemu możemy wymienić m.in. prawa człowieka i obywatela, politykę rodzinną, podatkową i socjalną. Powiedzmy, że usztywnienie reguł dotyczących zmian w polityce rodzinnej, podatkowej i socjalnej jest wymierzone w przyszłe rządy i stanowić będzie utrudnienie w efektywnym zarządzaniu dynamicznymi zmianami w życiu publicznym.

Wracając do kwestii hierarchii aktów prawa, należy zauważyć, że artykuł T wyraźnie wskazuje na różne ich rodzaje, dzieląc je na: ustawy, rozporządzenia rządu, rozporządzenia premiera, rozporządzenia ministrów, rozporządzenia prezesa Węgierskiego Banku Narodowego, rozporządzenia kierowników autonomicznych organów regulacyjnych, rozporządzenia samorządowe. Aktem normatywnym są także rozporządzenia Rady Obrony Kraju wydane w czasie stanu nadzwyczajnego oraz rozporządzenia Prezydenta Republiki wydane w czasie stanu wyjątkowego.

Warto zwrócić uwagę na niezbyt precyzyjne określenie pozycji Fundamentalnych Praw w systemie prawa węgierskiego. Odwołując się do historycznego dziedzictwa twórcy Konstytucji, w nieostry sposób zdefiniowano bowiem ciągłość prawną swojego państwa. Ich nieudana próba odwołuje się do pojęcia tak zwanej historycznej konstytucji Węgier. W preambule możemy przeczytać, że twórcy Konstytucji z szacunkiem odnoszą się do zdobyczy historycznej konstytucji oraz do Świętej Korony, która ucieleśnia konstytucyjną ciągłość państwowości Węgier i jedność narodu. Natomiast w *Fundamentach* w art. R ust. 3 czytamy, że przepisy ustawy zasadniczej należy interpretować zgodnie z ich celami określonymi w *Narodowym wyznaniu wiary* zawartym w ustawie zasadniczej oraz zdobyczami historycznej konstytucji. Wprowadzenie pojęcia konstytu-

<sup>50</sup> J.G. FILUS, N. FOX: *Problematyka bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej Węgier z 2011 roku – wybrane zagadnienia na tle porównawczym*. W: *Kształtowanie ładu demokratycznego w państwach Europy Środkowej i na Bałkanach. Szanse i zagrożenia*. Red. J. WOJNICKI. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015, s. 291.

cji historycznej budzi poważne kłopoty w zakresie wykładni prawa, gdyż poza Fundamentami Prawa wskazuje na drugie źródło najwyższego ustawodawstwa węgierskiego, przy czym nie wiadomo dokładnie, na jakie. Możemy się domyślać, że chodzi o przyjęte na przestrzeni dziejów dokumenty, a także wykształcone praktyki i zwyczaje. W tym kontekście musielibyśmy zastosować konstrukcję wieloznacznego rozumienia pojęcia źródeł prawa, na które wpływają m.in. wola narodu, prawodawcy, świadomość prawna oraz różne formy przekazu norm prawnych<sup>51</sup>.

Ze względu na model uchwalenia konstytucji dwóch państw poddawanych niniejszej analizie, odwołując się do koncepcji Andrzeja Antoszewskiego, możemy powiedzieć, że Konstytucja Republiki Czeskiej oraz znowelizowana w 1989 roku Konstytucja Republiki Węgierskiej należą do grupy będącej efektem strategii konsolidacyjnej. W omawianych przypadkach zróżnicowane elity polityczne były w stanie zawrzeć konsensus, dzięki któremu do życia publicznego wprowadzono powszechnie akceptowane zasady, procedury i instytucje demokratycznego państwa prawa. Szeroka płaszczyzna porozumienia gwarantowała ogólne poparcie dla konstytucji<sup>52</sup>. Natomiast węgierskie Fundamentalne Prawo z 2011 roku należałoby umieścić w modelu, który ma u swoich podstaw otwartą rywalizację różnorodnych orientacji politycznych, co uniemożliwia prowadzenie przetargów i negocjacji politycznych<sup>53</sup>.

Czeska konstytucja wprowadza i umacnia parlamentarny model organizacji władzy w państwie, który czerpie swoje źródła zarówno z tradycji światowej demokracji liberalnej, jak i z własnych, bogatych doświadczeń demokratycznych. W porządku konstytucyjnym Republiki Czeskiej możemy zauważyć daleko posuniętą ideę racjonalności ustawodawcy, co pozwoliło na umocowanie w teorii i praktyce wielu ważnych zasad demokratycznego państwa prawa. Przyjęcie Konstytucji przez węgierską prawicę w 2011 roku bez uwzględnienia opinii innych opcji politycznych przyczynia się do generowania poważnych kryzysów w życiu publicznym. Radykalne podejście Fidesz uwsteczniło dotychczasowe zdobycze węgierskiego konstytucjonalizmu i narzuciło zawężoną perspektywę oglądu sytuacji.

---

<sup>51</sup> B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Źródła prawa*. W: *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*. Red. B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA, W. SOKÓŁ. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 1023.

<sup>52</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Konstytucja w świetle refleksji politologicznej*. W: *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*. Red. K.B. JANOWSKI. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1992, s. 38.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 38–39.

## 6.2. Model relacji między organami władzy

W wyniku przemian ustrojowych w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Republice Czeskiej i na Węgrzech, zdecydowano się na implementację zasad kształtowania pozycji i relacji między organami władzy charakterystycznych dla modelu parlamentarnego. W tym modelu znaczenie parlamentu jest istotne, aby nie powiedzieć największe, na co wpływ ma wybieralny charakter tego ciała. Sytuacja ta przyczynia się do tego, że elekcja parlamentu, jak i on sam, stanowią podstawowe, a często i jedyne ogniwo bezpośredniego udziału obywateli w życiu publicznym. Również kompetencje uchwalania prawa pozwalają na uznanie parlamentu za szczególnie ważny organ władzy. Jednakże w wyniku ewolucji i doświadczeń nabywanych przez demokratyczne państwa znaczenie parlamentu zostało ograniczone. Doprowadziła do tego racjonalizacja pozycji ustrojowej parlamentu. Przyczyn tego stanu rzeczy było kilka, m.in. wielość partii zasiadających w parlamencie powodująca osłabienie decyzyjności tego ciała, trudności przy tworzeniu większości rządowych, negatywny wpływ na stabilność systemu politycznego. W celu ograniczenia konsekwencji wynikających ze słabości systemowej zaczęto podejmować kroki w stronę wzmocnienia egzekutywy i poprawy stabilności politycznej. Odbyło się to kosztem pozycji parlamentu. W ten sposób rząd zaczął być traktowany w uprzywilejowany sposób w procedurze legislacyjnej, pojawiło się konstruktywne wotum nieufności wzmacniające pozycję rządu, gabinet zyskał większe prawo wydawania aktów prawa, także zmiany w systemach wyborczych przyczyniły się do ograniczenia liczby partii parlamentarnych. Nie bez znaczenia jest bezpośredni wybór prezydenta ograniczający pozycję parlamentu w modelu parlamentarnym ze względu na przyznanie głowie państwa bezpośredniej legitymizacji, chociaż ta uwaga w przypadku omawianych państw odnosi się wyłącznie do Republiki Czeskiej w okresie od 2013 roku. Dodajmy, że i członkostwo w UE wpływa na ograniczenie roli parlamentów narodowych<sup>54</sup>.

Wielość rozwiązań przyjmowanych w ramach modelu parlamentarnego przez poszczególne państwa przyczyniła się do tego, że zamiast istnienia jednego modelu mamy raczej do czynienia z wielością submodeli i odmian. Wpływ na to mają zarówno rozwiązania normatywne, jak i praktyka życia politycznego. Jarosław Szymanek przytacza kilka kryteriów i typologii odmian modelu parlamentarnego. Ze względu na historyczną ewolucję wyróżnia parlamentarnym dualistyczny, monistyczny i zrjonalizowany. Relacje pomiędzy organami władzy wpływają na podział na parlamentaryzm z dominacją legislatywy, egzekutywy i równowagi. Charakter partii politycznych zasiadających w ciele

---

<sup>54</sup> J. SZYMANEK: *Zmiany ustrojowe parlamentu w państwach demokratycznych*. W: *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*. Red. T. MOŁDAWA, J. ZALEŚNY. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 9–27.



legislacyjnym przyczynia się do wydzielenia systemu parlamentarnego dwupartyjnego, uporządkowanej wielopartyjności i wielopartyjności rozchwieanej. Rodzaj kultury politycznej prowadzi do podziału parlamentaryzmu na pozytywny i negatywny<sup>55</sup>. Dodajmy, że specyficzną odmianą parlamentaryzmu jest model kanclerski ze wzmocnioną pozycją szefa rządów. Jarosław Szymanek uważa, że doświadczenia brytyjskie skłaniają nas także do wyodrębnienia premierowskiej odmiany systemu parlamentarnego<sup>56</sup>.

Państwa Europy Środkowej i Wschodniej w chwili rozpoczęcia przemian za stały wielowymiarowy charakter modelu parlamentarnego oraz różne jego odmiany na świecie. Rozpoczęta w tranzycji inżynieria instytucjonalna stanowiła początek rozwoju i tworzenia własnych rozwiązań ustrojowych mieszczących się w charakterystyce współczesnego parlamentaryzmu. Konsolidacja demokracji przyczynia się natomiast do nadawania specyficznych rysów modelowi parlamentarnemu poprzez jego modyfikację i dostosowywanie do warunków konkretnych państw.

### 6.2.1. Wybór modelu parlamentarnego

O wyborze modelu parlamentarnego w procesie inżynierii instytucjonalnej w Czechosłowacji i na Węgrzech, a także jego kontynuacji w Republice Czeskiej, zdecydowała zapewne jego popularność wśród państw świata. Mowa była o tym w podrozdziale 3.2.2. Jak wskazują Andrzej Antoszewski i Bożena Dziemidok, dla młodych demokracji model parlamentarny wydaje się bardziej umiarkowaną i przydatną formą ułożenia relacji między organami władzy<sup>57</sup>. Ale także czynniki endogenne odegrały istotną rolę. W przypadku czeskim znaczenie miała tradycja parlamentarna okresu międzywojennego, co skutkowało tym, że wybór parlamentaryzmu nie napotkał na większe trudności<sup>58</sup>. Poza tym powszechnie uznawano za istotne ukształtowanie pozycji prezydenta, tak, by nie ingero-

---

<sup>55</sup> D. TURPIN: *Le régime parlementaire*. Dalloz, Paris 1997, s. 41 i n.; A. SIAROFF: *Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinctions*. „European Journal of Political Research” 2003. Vol. 42, no. 3, s. 239 i n.; P. ARDANT: *Institutions politiques & droit constitutionnel*. L.G.D.J., Paris 2004, s. 227 i n., cyt. za: J. SZYMANEK: „Premierowska” odmiana systemu parlamentarnego. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Elipsa, Warszawa 2012, s. 241–242.

<sup>56</sup> J. SZYMANEK: „Premierowska” odmiana systemu parlamentarnego..., s. 244–250.

<sup>57</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Forma rządu*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 55 i 66; B. DZIEMIDOK: *Parlamente państw Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*. Red. J.A. RYBCZYŃSKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 133.

<sup>58</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Forma rządu...*, s. 64.

wał w relacje pomiędzy legislatywą a gabinetem<sup>59</sup>. Węgierski parlamentaryzm pojawił się w wyniku splotu wydarzeń, do których doszło na przełomie 1989 i 1990 roku. A. Antoszewski uważa, że ten kontekstowy wybór nie miał u swoich podstaw silnych tradycji parlamentarnych<sup>60</sup> jak w przypadku Czech. Walka o zdobycie urzędu prezydenta pomiędzy partią komunistyczną a opozycją, jaka toczyła się podczas obrad trójkątnego stołu i po nich, doprowadziła w ostateczności do pośredniej formy elekcji głowy państwa i osłabienia jego pozycji w systemie politycznym. Z drugiej strony, jak podkreśla A. Ágh, ówczesne elity polityczne Węgier nie widziały możliwości implementacji innych rozwiązań modelowych poza parlamentaryzmem<sup>61</sup>.

Mimo trendów ograniczających rolę parlamentu we współczesnych systemach politycznych na rzecz wzmocnienia rządowej egzekutywy czeskie i węgierskie elity uznały, że ciało legislacyjne powinno zajmować szczególną pozycję. Wpływ na ukształtowanie tej pozycji miało i ma kilka czynników. W 1990 roku parlamenty uzyskały faktyczną możliwość tworzenia prawa. Uprawniono co prawda prezydentów do wetowania ustaw, ale jednocześnie nadano czeskiemu i węgierskiemu parlamentowi mechanizm odrzucania weta większością głosów deputowanych. Sytuacja ta wzmocniła pozycję parlamentu. Z drugiej jednak strony negatywne doświadczenia parlamentaryzmu z przeszłości wpłynęły na przyjęcie bardziej współczesnych rozwiązań relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą. Przejawem tego jest wzmocnienie roli gabinetu na Węgrzech poprzez przyjęcie instytucji konstruktywnego wotum nieufności. Nie zmienia to oczywiście zasady podporządkowania rządu parlamentowi poprzez zastosowanie zarówno w czeskim, jak i węgierskim przypadku odpowiedzialności gabinetu przed ciałem legislacyjnym. Uprawnienia kontrolne sięgają zresztą o wiele głębiej niż pociąganie ministrów i premiera do odpowiedzialności. Wpływ na faktyczną pozycję parlamentu ma również stopień fragmentaryzacji wynikającej z liczby partii w parlamencie i wielkości ich reprezentacji. Mniejsza liczba partii wzmacnia pozycję rządu kosztem parlamentu. Węgry wydają się dobrym przykładem tego stanu rzeczy. Większa liczba partii zasiadających w czeskiej Izbie Poselskiej wpływa natomiast na wzmocnienie karty przetargowej w relacjach między areną parlamentarną a rządem. Pozycję parlamentu wyznacza również stosunek do głowy państwa. Przez dwie dekady zarówno w Czechach, jak i na Węgrzech parlament decydował o wyborze prezydenta, co w oczywisty sposób ograniczało jego rolę w systemie politycznym. W 2012 roku w czeskiej Konstytucji zmieniono procedurę elekcji głowy państwa z pośredniej na bezpośrednią, natomiast na Węgrzech od 1990 roku

<sup>59</sup> A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny Republiki Czeskiej*. W: *Europa Środkowa. Dekada transformacji. Republika Czeska*. Red. B.J. ALBIN, W. BALUK. Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2005, s. 19.

<sup>60</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Forma rządu...*, s. 64.

<sup>61</sup> A. ÁGH: *Democratic Parliamentarism in Hungary: The First Parliament (1990–1994) and the Entry to the Second Parliament*. „The Journal of Legislative Studies” 1996. Vol. 2, no. 1, s. 16.

do chwili obecnej jest on wyłaniany przez Zgromadzenie Krajowe. Reasumując, o pozycji parlamentu w systemie politycznym współczesnych Węgier i Czech decydują: przyznanie kompetencji do stanowienia prawa, zdolność kształtowania samodzielnych relacji z władzą wykonawczą z możliwością stosowania instrumentów jej podporządkowania, poziom fragmentaryzacji systemu partyjnego.

Samo podjęcie decyzji o wyborze modelu parlamentarnego nie rozwiązywało jeszcze wszystkich istotnych kwestii dotyczących charakteru ciała legislacyjnego. Należy pamiętać, że wybór parlamentaryzmu niesie za sobą określone konsekwencje w zakresie struktury wewnętrznej legislatywy, co rzutuje na całość funkcjonowania systemu politycznego. Chodzi o to, czy ciało ustawodawcze ma być jedno-, czy dwuizbowe. Rafał Glajcar zauważa, że wybór między unikameralizmem a bikameralizmem był jednym z najpoważniejszych zadań, przed którymi stanęły elity w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Wpływ na wybór liczby izb mają: historia, tradycja ustrojowa, struktura terytorialna państwa, struktura społeczna, siła oddziaływania wzorców instytucjonalnych obecnych w systemach politycznych świata demokratycznego, a także kontekst sytuacyjny oraz strategie aktorów politycznych dążących do realizacji określonych celów. Ponadto nie sposób jednoznacznie stwierdzić, która z opcji: jedno-, czy dwuizbowość parlamentu jest lepsza. Fakt, że Czechy i Węgry rozpoczęły w tym samym czasie proces demokratyzacji i należą do tego samego kręgu kulturowego, nie miał znaczenia przy wyborze charakteru parlamentu<sup>62</sup>.

Wydaje się, że ze względu na kryterium racjonalności słusznym wyborem w przypadku państw unitarnych jest jednoizbowość parlamentu. Ale chociażby przypadek dwóch państw poddawanych analizie wskazuje, że nie jest to standard. Czynnikiem wpływającym na wybór liczby izb w przypadku Czech i Węgier nie była również liczba mieszkańców, gdyż populacja obydwu państw jest podobna. Powołanie do życia drugiej izby parlamentu musiało wynikać z innych przyczyn. Rafał Glajcar wskazuje, że pojawienie się drugiej izby wynikać może z określenia istotności faktu konieczności reprezentacji danego podmiotu posiadającego pewne wyjątkowe interesy. Na podstawie tego kryterium R. Glajcar wskazuje na istnienie bikameralizmu terytorialnego, społecznego (klasowo-warstwowego), narodowego oraz narodowo-społeczno-terytorialnego. Bardzo trudno jednak w tym kontekście wyjaśnić powołanie drugiej izby w Czechach. Należałoby się skłaniać do eksplanacji tego zjawiska w oparciu o czynnik historyczny i doświadczenia z okresu międzywojennego.

Gdy w 1992 roku większa część czeskich elit odwoływała się do międzywojennych tradycji parlamentarnych Czechosłowacji<sup>63</sup>, gdzie funkcjonowały dwie izby

<sup>62</sup> R. GLAJCAR: *Struktura wewnętrzna parlamentu – unikameralizm czy bikameralizm? W: Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, R. GLAJCAR, S. KUBAS. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012, s. 27–28.

<sup>63</sup> L. LINEK, Z. MANSFELDOVÁ: *The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004*. In: *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Eds. D.M. OLSON, P. NORTON. Ro-

parlamentu, kwestia struktury wewnętrznej legislatury wcale nie była z góry przesądzona. Przeciwnikami powołania do życia Senatu były Komunistyczna Partia Czech i Moraw (czes. Komunistická strana Čech a Moravy, KSČM), Czeska Partia Socjaldemokratyczna (czes. Česká strana sociálně demokratická, ČSSD) oraz Stowarzyszenia na Rzecz Republiki – Republikańska Partia Czechosłowacji (czes. Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa, SPR-RSČ). Poparcie dla drugiej izby wyrażały partie centroprawicowej koalicji rządowej: Obywatelska Partia Demokratyczna (czes. Občanská demokratická strana, ODS), Obywatelski Sojusz Demokratyczny (czes. Občanská demokratická aliance, ODA), Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa (czes. Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová, KDU-ČSL) i Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (czes. Křesťanskodemokratická strana, KDS)<sup>64</sup>.

Po burzliwych debatach zdecydowano się w Konstytucji z 16 grudnia 1992 roku<sup>65</sup> na powołanie do życia dwuizbowego parlamentu składającego się z Izby Poselskiej i Senatu. W postanowieniach przejściowych zaznaczono, że do wyboru Senatu jego kompetencje powinien wykonywać Tymczasowy Senat powołany specjalną ustawą konstytucyjną, a do tego czasu jego funkcje miała realizować Izba Poselska. Tymczasowego Senatu nie ustanowiono i dopiero we wrześniu 1995 roku wyznaczono termin wyborów do Senatu. Pierwsze wybory do drugiej izby odbyły się rok później<sup>66</sup>.

W okresie tranzytu na Węgrzech zdecydowano się na powołanie jednoizbowego parlamentu, ale w 1995 roku przeprowadzono polityczną debatę na temat możliwości implementacji drugiej izby, która równoważyłaby wpływy partii politycznych. Dlatego też komisja konstytucyjna Zgromadzenia Krajowego zaproponowała, aby do drugiej izby wchodziłi przedstawiciele organizacji społecznych, przywódcy religijni oraz przedstawiciele mniejszości. Ostatecznie propozycję odrzucono i od 1990 roku mamy do czynienia z jednoizbowym parlamentem w postaci Zgromadzenia Krajowego<sup>67</sup>.

Podjęcie decyzji o wyborze dwóch izb parlamentu oznacza konieczność określenia relacji tychże izb względem siebie w kontekście ważnych funkcji ustrojowych, jakie pełni legislatura. Możemy wskazać, że relacje między izbami mogą

---

utledge, London–New York 2009, s. 2; P. PARADOWSKI: *Kontrola i kooperacja. Funkcjonowanie parlamentów państw Europy Środkowej w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 52.

<sup>64</sup> M. BANKOWICZ: *Systemy władzy państwowej...*, s. 142.

<sup>65</sup> *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992*. Przeł. i wstęp M. KRUK. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

<sup>66</sup> R. GLAJCAR: *Struktura wewnętrzna parlamentu...*, s. 33–37.

<sup>67</sup> I. SZIKINGER: *Hungary's Pliable Constitution*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001, s. 428–429.

przyjąć różne formy. I tak Wilfried Swenden wziął pod uwagę dwie zmienne: polityczną kompozycję izb (identyczność – odmienność) i zakres kompetencji izb (symetryczność – asymetryczność), i na tej podstawie wyróżnił trzy kategorie bikameralizmu: a) silnego, b) średnio silnego, c) słabego. Czeski bikameralizm został zaliczony do typu bikameralizmu średnio silnego<sup>68</sup>. Dariusz Skrzypiński wyróżnił natomiast bikameralizm: a) silnie asymetryczny, w którym druga izba odgrywa rolę ciała konsultacyjnego; b) umiarkowanie asymetryczny ze względną niezależnością drugiej izby od pierwszej; c) symetryczny, w którym pozycja obu izb jest równa<sup>69</sup>. Czeski bikameralizm ma charakter umiarkowanie asymetryczny. Po pierwsze, kadencje obu izb nie są jednakowe, co prowadzi do elekcji posłów i senatorów w różnym czasie i możliwości wyłonienia reprezentantów, którzy mogą reprezentować odmienne opcje polityczne. To z kolei może się przyczynić do powstawania różnic w procesie decyzyjnym na forum parlamentu i konieczności zawierania częstszych kompromisów. Po drugie, Senat zastępuje Izbę Poselską, gdy ta zostaje rozwiązana. Ma zatem charakter permanentnie działającego parlamentu i może przyjmować ustawy niecierpiące zwłoki.

Implementacja drugiej izby parlamentu do systemu politycznego związana jest także z określeniem charakteru tej izby w kategoriach izby oporu lub izby refleksji. Pierwsza stanowi ciało wyposażone w mechanizmy faktycznego przeciwstawiania się projektom prawa uchwalanego przez pierwszą izbę, podczas gdy w przypadku izby refleksji mamy do czynienia z przypisaniem izbie drugiej cech rozważań związanych z krytycznym spojrzeniem na to, co czyni pierwsza izba. W tym kontekście należałoby się zastanowić nad sensem funkcjonowania bikameralizmu w Republice Czeskiej. Jak zauważa Rafał Glajcar, system wyborczy do izby wyższej umożliwia ukonstytuowanie się innego składu politycznej reprezentacji niż w izbie niższej, ale jednocześnie Senat nie posiada względnie szerokiego zakresu kompetencji, co znacząco obniża jego pozycję w procesie decyzyjnym<sup>70</sup>.

Na pozycję parlamentu powinniśmy spojrzeć przede wszystkim z perspektywy realizowanych przez niego zadań. Na podstawie analizy owych zadań możemy wskazać na funkcje pełnione przez poszczególne legislatury w ramach systemu politycznego. W literaturze istnieją różne koncepcje ujmujące funkcje parlamentu w państwie demokratycznym<sup>71</sup>. Generalnie wśród typologii mo-

---

<sup>68</sup> W. SWENDEN: *Federalism and Second Chambers. Regional Representation in Parliamentary Federations: the Australian Senate and German Bundesrat Compared*. P.I.E. – Peter Lang, Brussels 2004, s. 30–40, cyt. za: R. GLAJCAR: *Struktura wewnętrzna parlamentu...*, s. 39.

<sup>69</sup> D. SKRZYPIŃSKI: *Parlamenty krajów Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 199–200; P. PARADOWSKI: *Kontrola i kooperacja...*, s. 53.

<sup>70</sup> R. GLAJCAR: *Struktura wewnętrzna parlamentu...*, s. 39.

<sup>71</sup> J. MARZĄLEK-KAWA: *Parlament europejski i parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 203 i n.

żemy wskazać na klasyczną o charakterze normatywnym oraz na taką, która zwraca uwagę na inne, nie tylko normatywne wymiary działalności parlamentów. W przypadku typologii normatywnej wyróżnia się funkcje: ustrojodawczą, ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną. Bożena Dziemidok, poza tymi czterema, wskazuje jeszcze na: ratyfikowanie i wypowiedzanie umów międzynarodowych, rozstrzyganie spraw wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju, wprowadzanie lub ogłaszanie stanów nadzwyczajnych, podejmowanie decyzji w sprawie przeprowadzenia referendum<sup>72</sup>. Przemysław Paradowski ogranicza cztery klasyczne funkcje do ustawodawczej i kontrolnej, dodając w przypadku państw członkowskich UE funkcję związaną z integracją europejską<sup>73</sup>. Propozycja B. Dziemidok jest logiczna i próbuje rozszerzyć klasyczne podejście, wydaje się natomiast, że typologia P. Paradowskiego jest niepełna. Jak wskazano wcześniej, poza klasycznym podejściem przykładami nowego ujęcia funkcji parlamentu są te autorstwa Roberta Packenham'a czy Davida M. Olsona. Pierwszy wyróżnia funkcje: legitymizującą, socjalizacyjno-rekrutacyjną oraz decyzyjną. Drugi wskazał na funkcje: a) współtworzenia polityki państwa, b) stanowienia prawa, c) współdziałania z głową państwa, d) wpływ na opinię publiczną<sup>74</sup>.

### 6.2.2. Kształtowanie się pozycji parlamentu w procesie konsolidacji demokracji

W poniższej analizie funkcji wypełnianych przez czeski i węgierski parlament w okresie konsolidacji demokracji posłużymy się klasyczną, normatywną typologią wyróżniającą funkcje: ustrojodawczą, ustawodawczą, kreacyjną i kontrolną.

Funkcja ustrojodawcza odnosi się do przyznania parlamentowi wyłączności w sprawie decydowania o charakterze ustroju państwowego. Zarówno Konstytucja Republiki Czeskiej, porządek konstytucyjny Węgier z 1989 roku, jak i obecne węgierskie Fundamentalne Prawo, uznają tę zasadę. Czeska Konstytucja wskazuje, że do jej zmiany potrzebna jest zgoda obu izb parlamentu, przy czym niedopuszczalne są zmiany ingerujące w demokratyczne państwo prawa. Dodajmy, że uchwalenie ustawy konstytucyjnej wymaga zgody 3/5 wszystkich posłów i 3/5 senatorów<sup>75</sup>. W przypadku Węgier porządek konstytucyjny z 1989 roku przyzna-

<sup>72</sup> B. DZIEMIDOK: *Parlamente państw Europy Środkowej i Wschodniej...*, s. 143–144.

<sup>73</sup> P. PARADOWSKI: *Kontrola i kooperacja...*, s. 54–69.

<sup>74</sup> A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne świata*. Arche, Gdańsk 2001, s. 241–243; D.M. OLSON: *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*. Przeł. J.S. KUGLER. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 14–16, cyt. za: R. GLAJCAR: *Parlament jako obiekt badań politologicznych*. W: *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 25.

<sup>75</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 9 ust. 2. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 36.

wał Zgromadzeniu Krajowemu wyłączność w zakresie uchwalania konstytucji, obecnie czyni to także Fundamentalne Prawo. Przed 2011 rokiem do uchwalenia i zmiany konstytucji potrzebne było poparcie kwalifikowanej większości 4/5 wszystkich deputowanych, obecnie 2/3<sup>76</sup>.

W obydwu państwach Konstytucje uznają parlament za organ władzy ustawodawczej<sup>77</sup>. W określonych przypadkach władza ta może być przeniesiona na inne organy. W Republice Czeskiej w okresie rozwiązania Izby Poselskiej Senat na wniosek rządu może uchylać dekrety z mocą ustawy, które jednak nie mogą dotyczyć konstytucji, budżetu, zamknięcia rachunków państwowych, ordynacji wyborczej oraz umów międzynarodowych. Następnie muszą być przyjęte przez Izbę Poselską na najbliższym posiedzeniu<sup>78</sup>. Na Węgrzech Fundamentalne Prawo podczas stanu wyjątkowego uprawnia Radę Obrony do wydawania dekretów zawieszających stosowanie poszczególnych ustaw. Tracą jednak one moc z chwilą ustania stanu wyjątkowego, chyba że parlament je przedłuży<sup>79</sup>.

Konstytucja Czech nie przewiduje referendum jako formy uchwalenia prawa przez bezpośredni udział obywateli w tym procesie. Na Węgrzech natomiast parlament dysponuje prawem zarządzenia referendum ogólnopaństwowego, którego przedmiot leży w zakresie kompetencji parlamentu. Także poprzedni porządek konstytucyjny znał instytucję referendum. Po 1989 roku referendum musiało być rozpisane na wniosek 200 tys. obywateli. Jeżeli zażądało tego 100 tys. obywateli, prezydent, rząd lub 1/3 deputowanych, decyzję o rozpisaniu referendum podejmowało Zgromadzenie Krajowe. Przyjęcie ustawy o referendum wymagało 2/3 obecnych deputowanych. Uznanie ważności referendum następowało, jeżeli więcej niż połowa obywateli biorących udział w referendum wypowiedziała się identycznie na dany temat przy zachowaniu frekwencji 25%. Referendum nie mogło dotyczyć kilku kwestii, w tym m.in.: rozwiązania parlamentu, budżetu czy amnestii. Warto dodać, że w poprzednim porządku konstytucyjnym funkcjonowało także narzędzie inicjatywy ludowej, które umożliwiło grupie 50 tys. obywateli wprowadzenie sprawy do porządku obrad Zgromadzenia Krajowego<sup>80</sup>. Obecnie Konstytucja Węgier z 2011 roku przewiduje dwie formy referendum: fakultatywne i obligatoryjne. W zakresie podmiotów inicjatywy utrzymano

<sup>76</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 24 ust. 5. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 44; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 1 ust. 2 pkt. a, art. S. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 55, 69.

<sup>77</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 15 ust. 1. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 38.

<sup>78</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 33..., s. 42.

<sup>79</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 49 ust. 4 i 5. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 103.

<sup>80</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 28 B–28 E. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 46–48.

poprzednie wymogi, z tym, że w przypadku referendum fakultatywnego odebrano prawo składania wniosków 1/3 deputowanych. Pozostawiono dosyć szeroki katalog spraw, które nie mogą być przedmiotem referendum. O jego ważności przesądza to, że co najmniej połowa uprawnionych do głosowania obywateli musi oddać ważne głosy, a jego wynik jest wiążący dla parlamentu, gdy co najmniej połowa wyborców biorących udział w głosowaniu udzieli tej samej odpowiedzi na postawione pytanie<sup>81</sup>.

Ze względu na różne typy przyjmowanego prawa wyróżnia się odmienne rodzaje głosowań. O większości potrzebnej do uchwalenia i zmiany konstytucji oraz ustaw konstytucyjnych była już mowa. Jeżeli chodzi o ustawy zwykłe, to na Węgrzech kworum wynosiło i nadal wynosi połowę członków, w przypadku Czech w Senacie i Izbie Poselskiej wymaga się obecności co najmniej 1/3 członków do zachowania kworum. Na Węgrzech ustawę uznawało się i nadal uznaje za przyjętą, jeśli zagłosowała za nią zwykła większość deputowanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, z kolei w Czechach potrzebna jest bezwzględna większością głosów obecnych posłów czy senatorów<sup>82</sup>. Dodajmy, że w czeskim bikameralnym parlamencie Senat może odrzucić ustawę przyjętą przez Izbę Poselską, która ma prawo do przegłosowania senackiej decyzji, uchwalając ustawę w poprzednim brzmieniu. Czyni to na podstawie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>83</sup>.

Przyjrzyjmy się teraz trybowi ustawodawczemu. Prawo inicjatywy w Czechach posiadają: rząd, poseł, grupa posłów, Senat lub kraj samorządowy. Wnioski składane są wyłącznie do Izby Poselskiej. Na Węgrzech zarówno przed 2011 rokiem, jak i po nim, te same podmioty wyposażono w prawo inicjatywy: prezydent, rząd, komisje parlamentarne, deputowany<sup>84</sup>. W Czechach mamy do czynienia z instytucją trzech czytań projektów ustaw, na Węgrzech z dwóch. Jak podkreśla Zdenka Mansfeldová, w czeskim systemie trzech czytań komisje mogą prowadzić debatę nad projektem ustawy i zgłaszać do niego poprawki, po

---

<sup>81</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 8. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 74–75.

<sup>82</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 39 ust. 2. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 44; *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 24 ust. 1 i 2. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 43; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 5 ust. 5 i 6. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 71.

<sup>83</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 47. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 46.

<sup>84</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 41. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 45; *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 25. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 44; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 6 ust. 1. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 72.



tym jak w instancji pierwszego czytania Izba Poselska zaaprobowała wniosek i skierowała go do dalszych prac w komisjach. Każdą uchwaloną ustawę przewodniczący Izby Poselskiej ma obowiązek przesłać bez zbędnej zwłoki do prac w Senacie<sup>85</sup>. Senat może zdecydować, że nie zamierza zajmować się projektem, co oznacza przyjęcie ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez Izbę Poselską. W przypadku podjęcia prac nad projektem Senat może podjąć uchwałę o przyjęciu lub jego odrzuceniu. W sytuacji, gdy Senat odrzuci projekt ustawy, wraca on do Izby Poselskiej, która ponownie głosuje nad nim i jeżeli większość głosów ogólnej liczby posłów opowie się za pierwotnym brzmieniem ustawy, weto Senatu zostaje odrzucone<sup>86</sup>.

Na Węgrzech proces ustawodawczy zarówno w poprzednim, jak i obecnym porządku konstytucyjnym jest podobny i obejmuje dwa czytania. Projekty ustaw były i są kierowane do przewodniczącego Zgromadzenia Krajowego, który wskazuje właściwą komisję, a ta przygotowuje własną rekomendację w odniesieniu do projektu. W trakcie pierwszego czytania odbywa się debata plenarna i zgłaszanie poprawek, po czym projekty kierowane są do specjalnych komisji. Następnie mamy do czynienia z ponowną debatą na forum izby dotyczącą poprawek i drugim czytaniem kończącym się głosowaniem nad poprawkami, a potem z głosowaniem nad całością projektu<sup>87</sup>.

Po uchwaleniu ustawa trafia do prezydenta. W Czechach musi on w ciągu 15 dni podpisać ją lub zawetować. W drugim przypadku trafia ona do ponownego rozpatrzenia przez Izbę Poselską. Weto prezydenckie może być oddalone bezwzględnią większością głosów wszystkich posłów<sup>88</sup>. Obecnie na Węgrzech po uchwaleniu ustawy w ciągu 5 dni od daty jej podpisania przez przewodniczącego parlamentu trafia ona do prezydenta, który także w ciągu 5 dni (poprzednio piętnastu) ma trzy możliwości: podpisać ustawę, zwrócić ją Zgromadzeniu Krajowemu do powtórnego rozpatrzenia lub skierować do Sądu Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności ustawy z konstytucją. Weto prezydenckie może być oddalone przez parlament. W przypadku, gdy Sąd nie potwierdzi wątpliwości prezydenta, zmuszony jest do natychmiastowego podpisania. Jeżeli Sąd dopatry się naruszenia konstytucji, ustawa wraca do ponownego rozpatrzenia przez Zgromadzenie Krajowe<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> L. LINEK, Z. MANSFELDOVÁ: *The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004...*, s. 5.

<sup>86</sup> A. CZYŻ: *Legislacja jako główna funkcja parlamentów*. W: *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 134–135.

<sup>87</sup> Ibidem, s. 134; B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *System polityczny Węgier*. W: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 593–594.

<sup>88</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 50. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 47.

<sup>89</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 6. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 72–73.

Zakres występowania funkcji kreacyjnej czeskiego parlamentu jest niewielki, jak określa to zjawisko Marek Bankowicz. Do 2012 roku czeski parlament był władny wybierać głowę państwa, ale obecnie wybory prezydenta mają charakter bezpośredni. Niewątpliwie wzmacnia to pozycję prezydenta w systemie politycznym i uniezależnia go od legislatury. Izba Poselska dokonuje wyboru premiera i akceptuje skład rządu. Natomiast członków Sądu Konstytucyjnego powołuje prezydent, ale za zgodą Senatu. Prezydent powołuje także prezesa i wiceprezesa Najwyższego Urzędu Kontroli na wniosek Izby Poselskiej, a szefa służb bezpieczeństwa wyznacza rząd w porozumieniu z parlamentem<sup>90</sup>.

W zakresie funkcji kreacyjnej węgierski parlament do 2011 roku miał prawo wyboru prezydenta, premiera, członków Sądu Konstytucyjnego, rzeczników parlamentarnych, prezesa i wiceprezesów Państwowej Izby Obrachunkowej, prezesa Sądu Najwyższego oraz prokuratora generalnego<sup>91</sup>. Obecnie skład wybieranych organów i urzędników uległ pewnej modyfikacji, gdyż Zgromadzenie Krajowe wybiera zarówno członków, jak i przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego. Przeniesienie prawa wyboru przewodniczącego ze składu sędziów na forum parlamentu oznacza ograniczenie autonomii działania Sądu. Ponieważ zmiana uległ system rzeczników parlamentarnych, obecnie Zgromadzenie wybiera jednego rzecznika praw podstawowych i jego zastępców, a nie jak poprzednio czterech rzeczników<sup>92</sup>. Poza tym parlament wyłania te same organy, co przed 2011 rokiem.

W Republice Czeskiej funkcję kontrolną w stosunku do rządu pełni wyłącznie Izba Poselska. Do 30 dni od powołania rządu premier musi wygłosić exposé, po którym izba pierwsza parlamentu udziela bądź nie udziela wotum zaufania. Jest to pierwszy mechanizm kontrolny, który może być zastosowany przez legislaturę w stosunku do egzekutywy. Bardzo poważnym środkiem kontroli jest także wotum nieufności, które składane jest pisemnie przez co najmniej 50 posłów, a do przegłosowania potrzebna jest bezwzględna większość wszystkich posłów. Wotum nieufności kieruje się w stronę całego rządu, a nie poszczególnych ministrów. W zakresie funkcji kontrolnej Izba Poselska może także żądać obecności członków rządu na swoim posiedzeniu, przy czym ministra może zastąpić wiceminister lub inny członek rządu, gdyż nie jest konieczna ich obecność. Poza tym każdy poseł jest uprawniony do zgłaszania interpelacji do rządu lub bezpośrednio do ministra. Interpelacje mogą przybrać dwie formy: ustną oraz pisemną przekazywaną na ręce przewodniczącego Izby Poselskiej.

<sup>90</sup> M. BANKOWICZ: *Transformacje konstytucyjnych systemów...*, s. 100.

<sup>91</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 19 ust. 3k. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 38.

<sup>92</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarországi Alaptörvénye*. Art. 1 ust. 2e. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 72–73.

W przypadku tej drugiej obligacja do pisemnej odpowiedzi interpelowanej osoby wynosi 30 dni<sup>93</sup>.

Na Węgrzech parlament pełni funkcję kontrolną w stosunku do rządu poprzez możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności premiera. Jego odwołanie może się odbyć na podstawie wniosku o konstruktywnym wotum nieufności. Ta instytucja pojawiła się już na początku tranzycji, bo w 1990 roku, w wyniku rozmów pomiędzy liderem pierwszej koalicji rządowej Węgierskim Forum Demokratycznym (węg. Magyar Demokrata Fórum, MDF), a opozycyjnym Związkiem Wolnych Demokratów (węg. Szabad Demokraták Szövetsége, SzDSz). W nowym porządku konstytucyjnym procedura związana z konstruktywnym wotum nieufności została utrzymana w tej samej formie, co poprzednio. Wniosek jest kierowany przeciwko premierowi, ale *de facto* i całemu rządowi. Zgłasza go 1/5 deputowanych w formie pisemnej przy jednoczesnym wskazaniu nazwiska kandydata na jego miejsce. Za przyjęciem wniosku musi opowiedzieć się większość deputowanych. Jednakże pierwszą kontrolę w stosunku do rządu Zgromadzenie Krajowe stosuje w momencie powoływania nowego gabinetu. Po prezentacji składu rządu i programu działania przez premiera parlament wyraża wotum zaufania większością głosów<sup>94</sup>. W poprzednim porządku konstytucyjnym rząd był zobowiązany do składania sprawozdań ze swojej działalności przed Zgromadzeniem Krajowym<sup>95</sup>. Obecnie Zgromadzenie Krajowe może wystąpić do rządu jedynie o informację w sprawie stanowiska rządowego, jakie ma być prezentowane w procesie decyzyjnym instytucji Unii Europejskiej<sup>96</sup>.

Także składanie wniosku o wotum zaufania przez premiera jest obecnie takie samo, jak przed 2011 rokiem. Premier może wystąpić z wnioskiem, by głosowanie nad wniesioną propozycją rządową było zarazem głosowaniem nad wotum zaufania. Jeżeli Zgromadzenie Krajowe nie wyrazi poparcia, oznacza to, że nie udziela rządowi wotum zaufania<sup>97</sup>. Zarówno po 1989, jak i po 2011 roku

---

<sup>93</sup> M. BANKOWICZ: *Systemy władzy państwowej...*, s. 163–165; A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánoša Kádára do Viktora Orbána*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego – Remar, Katowice 2011, s. 112; *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 50. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 47.

<sup>94</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 6. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 2015, s. 72–73.

<sup>95</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 39 ust. 1, 2. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 59.

<sup>96</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 19. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 82.

<sup>97</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 39/A ust. 4 i 5. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 60; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 21 ust. 4. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 83.

parlament został wyposażony w możliwość kierowania zapytań i interpelacji do rządu i każdego jego członka<sup>98</sup>. Obecnie Zgromadzenie i komisja parlamentarna mogą zobowiązać członka rządu do obecności na swym posiedzeniu<sup>99</sup>.

Jak zauważa Henryk Pajdała, z funkcją kontrolną parlamentu związana jest bezpośrednio istota jego wewnętrznych organów w postaci komisji śledczych. Dysponują one pewną autonomią w zakresie działań dochodzeniowych. Efektem prac takich komisji jest nienormatywne, czyli opisowe sprawozdanie z zakresu nieprawidłowości badanych instytucji. Autor stwierdza, że cel powołania komisji ma wyraźnie polityczny charakter, a ich charakter pozwala im na wykraczanie poza obszar działalności parlamentu<sup>100</sup>. W poprzednim porządku prawnym Węgier to Regulamin Zgromadzenia Konstytucyjnego określał procedurę powołania do życia komisji śledczej. Wniosek o jej powołanie zgłaszała 1/5 posłów, a powołanie następowało po wyrażeniu zgody przez większość deputowanych. Podobną procedurę stosuje się w Czechach, z tym, że umocowanie komisji śledczej ma charakter konstytucyjny<sup>101</sup>. Także i obecny porządek konstytucyjny Węgier umiejscawia komisje śledcze w przepisach Fundamentalnego Prawa<sup>102</sup>.

W analizowanych przypadkach funkcja kontrolna jest realizowana w trakcie corocznej debaty nad projektem ustawy o zamknięciu rachunków państwowych, podczas której krajowe parlamenty dokonują kontroli działalności rządu i wyrażają bądź nie aprobatę w postaci absolutorium za wykonanie budżetu.

Wypełnianie funkcji kontrolnej w czeskim i węgierskim modelu parlamentarnym jest ograniczone poprzez uzależnienie legislatury od egzekutywy. Trudno oczekiwać, że większość parlamentarna będzie sprzeciwiała się swojemu rządowi, dlatego przyznanie parlamentowi tej funkcji oznacza uznanie tradycyjnej roli parlamentu przejawiającej się w jego dominacji nad egzekutywą przy jednoczesnym ograniczeniu faktycznych możliwości pociągania władzy wykonawczej do odpowiedzialności. Wydaje się, że najczęściej z funkcji tej korzysta opozycja,

<sup>98</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 27. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 45; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 7. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 73–74.

<sup>99</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 18. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 81.

<sup>100</sup> H. PAJDAŁA: *Parlamentarne komisje śledcze*. W: *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Red. T. MOŁDAWA. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 77–79.

<sup>101</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 30. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 41.

<sup>102</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 7 ust. 3. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 74.

która mimo trudności stara się wnieść na arenę parlamentarną sprawy wymagające wyjaśnienia.

O faktycznej pozycji parlamentu w modelu parlamentarnym możemy mówić poprzez uwzględnienie rzeczywistej jego relacji z innymi organami władzy, w tym przede wszystkim z egzekutywą. Określenie pozycji parlamentu możemy uzyskać poprzez przybliżenie obrazu wewnętrznego funkcjonowania legislatywy i jego organizacji. To z kolei pozwala na ukazanie niezależności bądź też podporządkowania woli większości parlamentarnej i rządu. Czy współczesne trendy podporządkowujące legislatywę egzekutywie wynikające z chęci usprawnienia procesu decyzyjnego oraz uniemożliwienia pojawienia się kryzysów politycznych w Czechach i na Węgrzech przyjmują taką samą postać? W odpowiedzi na to pytanie spróbujemy prześledzić kilka kwestii, takich jak: charakter organów wewnętrznych parlamentu i specyfiki ich funkcjonowania na przykładzie komisji i grup parlamentarnych oraz lojalności deputowanych w stosunku do tych drugich, przywództwo i elity w parlamencie, doświadczenie parlamentarzystów, relacje legislatywy i rządu wraz z mechanizmami wpływającymi na dominację egzekutywy nad parlamentem, relacje prezydenta z parlamentem oraz pozycja opozycji parlamentarnej.

Po pierwsze, Konstytucja Republiki Węgier z 1989 roku obligowała Zgromadzenie Krajowe do powołania komisji stałych oraz umożliwiała stworzenie komisji do zbadania każdej sprawy. Poza tym komisje miały prawo żądania wszelkich potrzebnych informacji i danych od każdego obywatela. Obecnie Fundamentalne Prawo nadaje podstawę konstytucyjną wyłącznie komisjom stałym oraz śledczym<sup>103</sup>. Natomiast czeski porządek konstytucyjny przewiduje powołanie komisji, komitetów oraz komisji śledczych<sup>104</sup>.

W Czechach i na Węgrzech grupy parlamentarne proponują kandydatów do komisji, przy czym członkostwo w prestiżowych komisjach pozostaje sprawą wcześniej prowadzonych międzypartyjnych negocjacji. Regulamin czeskiej Izby Poselskiej zezwala każdemu posłowi na udział w pracach co najwyżej dwóch komisji z wyjątkiem komisji głównej, komisji do spraw petycji oraz komisji mandatowej i immunitetu, gdzie istnieje wyłączenie jednego członkostwa. Do 1995 roku nie było ograniczenia co do udziału posła w określonej liczbie komisji. Ministrowie będący posłami nie mogą zasiadać w komisjach. Przewodniczący Izby Poselskiej oraz jego zastępcy mogą być tylko członkami komisji organizacyjnej<sup>105</sup>. Na Wę-

<sup>103</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 21 ust. 2 i 3. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 42–43; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 5 ust. 3 oraz art. 7 ust. 3. Przeł. J. SNOPEK. *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 71.

<sup>104</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 30 i 31. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 41–42.

<sup>105</sup> *Rules of Procedure of the Chamber of Deputies (Regulamin Izby Poselskiej)*; [http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90\\_Index.html](http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_Index.html) [dostęp: 12.02.2017].

grzech do 2010 roku istniała zasada, zgodnie z którą deputowany nie był odgórnie ograniczony liczbą komisji, w których mógł pracować. Obecnie posiada prawo do członkostwa tylko w jednej komisji<sup>106</sup>.

Umożliwienie członkostwa posłów w czeskiej Izbie Poselskiej w dwóch komisjach wzmacnia pozycję partii rządzących ze względu na posiadanie większości poparcia w tych ciałach. W mocniejszy sposób czyni to węgierski zapis o możliwości udziału jednego posła w jednej komisji. Jak wykazują badania Zdenki Mansfeldovej, wzrasta średnia liczba posłów zaangażowanych w prace komisji w Izbie Poselskiej. W 1992 i 1996 roku średnio w pracach jednej komisji udział brało 1,13 posłów, a następnie w 1996 i 1998 roku: 1,23, w 2002 i 2006 r.: 1,29, w 2010 r.: 1,6<sup>107</sup>, w 2013 r.: 1,65<sup>108</sup>. Po wyborach do Izby Poselskiej w 2013 roku powołano do życia 18 komitetów. Jeden poseł może zasiadać tylko w jednym komitecie<sup>109</sup>.

Przekazywanie spraw do komisji nie jest niczym ograniczone, a generalnie opiera się na tradycyjnym przypisaniu danej kwestii określonej komisji. Regulamin czeskiej Izby Poselskiej wymaga utworzenia sześciu komisji: mandatowej i immunitetu, petycji, budżetowej, organizacyjnej, wyborczej i do spraw europejskich<sup>110</sup>. Do najbardziej zapracowanych komisji należą: budżetowa, konstytucyjna i gospodarcza. Na Węgrzech istnieje konieczność powołania m.in. komisji rolnej, do spraw europejskich czy informatyzacji<sup>111</sup>.

Dane na temat liczby członków w komisji w czeskiej Izbie Poselskiej i węgierskim Zgromadzeniu Krajowym przedstawiają się następująco. W przypadku Czech w trakcie pierwszej kadencji Izby Poselskiej było 12 komisji ze średnim składem 18,4 posłów, w drugiej odpowiednio: 12 i 20,3<sup>112</sup>, trzeciej: 13 i 18,8, czwartej: 14 i 18,4, piątej: 18 i 17,8, szóstej: 17 i 20,3, siódmej: 18 i 18,3<sup>113</sup>. Na Węgrzech dane wyglądają następująco – pierwsza kadencja: 14 komisji, druga: 18,

<sup>106</sup> Z. MANSFELDOVÁ: *Central European Parliaments over Two Decades – Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. In: *Post-Communist Parliaments. Change and Stability in the Second Decade*. Eds. D.M. OLSON, G. ILONSKI. Routledge, London–New York 2012, s. 23.

<sup>107</sup> Z. MANSFELDOVÁ: *Central European Parliaments over Two Decades...*, s. 23.

<sup>108</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Nezařazení. Poslanci a orgány. Komise*; <http://www.psp.cz/en/sqw/organy2.sqw?v=1> [dostęp: 10.02.2017].

<sup>109</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Výbory Poslanecké sněmovny*; <http://www.psp.cz/en/sqw/organy2.sqw?v=1> [dostęp: 10.02.2017].

<sup>110</sup> *Rules of Procedure of the Chamber of Deputies (Regulamin Izby Poselskiej)*; [http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90\\_Index.html](http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_Index.html) [dostęp: 12.02.2017].

<sup>111</sup> G. ILONSKI: *From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002*. In: *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments...*, s. 36.

<sup>112</sup> L. LINEK, Z. MANSFELDOVÁ: *The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004...*, s. 13.

<sup>113</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Nezařazení. Poslanci a orgány. Komise*; <http://www.psp.cz/en/sqw/organy2.sqw?v=1> [dostęp: 12.02.2017]; Z. MANSFELDOVÁ: *Central European Parliaments over Two Decade...*, s. 22.

trzecia kadencja: 23 i średnio 20,7 deputowanych w składzie jednej komisji, czwarta kadencja: 25 i 19,8, piąta kadencja: 18 i 21,3, szósta: 19 i 21,1<sup>114</sup>.

Nasuwa się generalna uwaga, że czeska Izba Poselska posiada mniejszą liczbę komisji niż węgierskie Zgromadzenie Krajowe, także średnia liczba posłów pracujących w komisji jest mniejsza. Należy jednak zaznaczyć, że do 2014 roku liczba węgierskich deputowanych była dwukrotnie większa od czeskich i dopiero w siódmej kadencji węgierskiego parlamentu niemal zrównała się z liczbą czeskich posłów.

W okresie pierwszych kilkunastu lat zmian politycznych komisje parlamentarne kształtowały swoją pozycję jako fundamentalne organy wewnętrzne legislatury. Odgrywały ważną rolę i nadal to czynią w procesie ustawodawczym. Obecnie znaczną część swoich działań poświęcają na kontrolę spójności uchwalanego prawa z prawem unijnym<sup>115</sup>.

Równie niezwykle istotnym elementem życia parlamentarnego są grupy parlamentarzystów. Ich występowanie ma na tyle istotne znaczenie, że wewnętrzne regulacje parlamentów wspierają funkcjonowanie zwartych grup m.in. poprzez określenie dolnej granicy liczbowej deputowanych potrzebnych do ich utworzenia. Stabilność grup parlamentarnych pomaga w zachowaniu przewidywalności postępowania całej legislatury. Stosunkowo wysoki cenzus liczbowy grupy parlamentarnej w Czechach i na Węgrzech w początkowym okresie konsolidacji demokracji został później obniżony. Umożliwiło to tworzenie grup parlamentarnych przez opcje polityczne z mniejszą liczbą deputowanych. W czeskiej Izbie Poselskiej do 2006 roku minimalna liczba posłów potrzebnych do stworzenia grupy parlamentarnej wynosiła 10, a obecnie wystarczy 3. Na Węgrzech do 2007 roku grupa parlamentarna mogła powstać po zebraniu się 15 deputowanych, a obecnie tylko 10. Przyczyną zmniejszenia liczby członków potrzebnych do utworzenia grupy parlamentarnej w Czechach było pojawienie się w pierwszej izbie parlamentu w 2006 roku Partii Zielonych (czes. Strana zelených, SZ). Partia ta weszła do koalicji rządowej Mirka Topolánka na początku 2007 roku, a posiadała zaledwie 6 posłów. Na Węgrzech w 2007 roku uwzględniono propozycję, w myśl której partia polityczna po zdobyciu 2,5% ogółu mandatów w Zgromadzeniu Krajowym miała prawo utworzenia własnej grupy parlamentarnej, a wcześniej było to 4%<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> G. ILONSKI: *From Minimal to Subordinate...*, s. 37; Z. MANSFELDOVÁ: *Central European Parliaments over Two Decade...*, s. 22.

<sup>115</sup> Szerzej w: Z. MANSFELDOVÁ, J. SYLLOVÁ, P. RAKUŠANOVÁ, P. KOLÁŘ: *Committees of the Chamber of Deputies of the Czech Republic*. In: *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. Eds. D.M. OLSON, W.E. CROWTHER. Ohio State University Press, Columbus 2002, s. 69–92; G. ILONSKI: *A Functional Clarification of Parliamentary Committees in Hungary, 1990–1998*. In: *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments...*, s. 21–43.

<sup>116</sup> Z. MANSFELDOVÁ: *Central European Parliaments over Two Decades...*, s. 24–25.

Jak zauważa Gabriella Ilonszki, problemem związanym z grupami parlamentarnymi jest zjawisko lojalności posłów wobec własnej grupy parlamentarnej. W początkowym okresie demokratyzacji można było zauważyć wysoki stopień nielojalności partyjnej, który następnie znacznie się zmniejszył. W przypadku Węgier hipotezę tę potwierdzają dane, z których wynika, że w okresie trzech pierwszych kadencji parlamentu procent transferu polityków między grupami parlamentarnymi spadł z 23,5% w latach 1990–1994, poprzez 12,7% w latach 1994–1998 do 6,5% w latach 1998–2002. Malejący odsetek posłów zmieniających przynależność do grupy parlamentarnej został potwierdzony w następnych kadencjach Zgromadzenia Krajowego, osiągając w latach 2006–2010 tylko 1,3% i jeszcze niższe wskaźniki w dwóch ostatnich kadencjach<sup>117</sup>. Podobne zjawisko zauważają w Czechach Lukáš Linek i Zdenka Mansfeldová, którzy stwierdzają, że w Izbie Poselskiej i Senacie w pierwszej dekadzie lat 90. XX wieku mieliśmy do czynienia ze znaczną liczbą transferów pomiędzy grupami parlamentarnymi, ich rozwiązywaniem i tworzeniem nowych. Pod koniec lat 90. XX wieku zaczęto obserwować stabilizację tej sytuacji i znaczne ograniczenie w liczbie transferów, pojawiło się natomiast nowe zjawisko polegające na tym, że posłowie i senatorowie opuszczali swoje grupy parlamentarne na znak protestu i nie przechodzili do innych, pozostając posłami niezależnymi<sup>118</sup>. Trend jest na tyle silny, że o ile po wyborach w 2013 roku nie było żadnego niezależnego posła w pierwszej izbie parlamentu, to pod koniec 2016 roku było już ich 8<sup>119</sup>.

Lojalność posłów jest także wynikiem tego, że w trakcie rozwoju modelu parlamentarnego w Czechach i na Węgrzech wyraźnie zarysował się pewien charakterystyczny trend polegający na zmniejszaniu się dystansu pomiędzy niezależnością poszczególnych grup parlamentarnych a gremiami przywódczymi w partiach politycznych.

Po drugie, jeżeli chodzi o przywództwo w parlamencie, to Konstytucja Republiki Czeskiej reguluje kwestię kierowania pracami Izby Poselskiej i Senatu poprzez nadanie tego prawa przewodniczącym i ich zastępcom. Są oni wybierani i odwoływani przez składy izb<sup>120</sup>. Konstytucja Republiki Węgier z 1989 roku oraz obecne Fundamentalne Prawo wskazują, że członkowie Zgromadzenie Krajowego wyłaniają przewodniczących i wiceprzewodniczących ze swojego grona,

<sup>117</sup> G. ILONSKZI: *From Minimal to Subordinate...*, s. 39; Z. MANSFELDOVÁ: *Central European Parliaments over Two Decades...*, s. 25.

<sup>118</sup> L. LINEK, Z. MANSFELDOVÁ: *The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004...*, s. 6–10.

<sup>119</sup> *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Nezařazení. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Nezařazení. Poslanci a organy. Komise*; <http://www.psp.cz/en/sqw/organy> 2.sqw?v=1 [dostęp: 12.02.2017]; <http://www.psp.cz/en/sqw/snem.sqw?id=1165> [dostęp: 12.02.2017].

<sup>120</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 29 ust. 1 i 2. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 41.



a dodatkowo wybierają sekretarzy<sup>121</sup>. Czeski porządek konstytucyjny ogranicza się wyłącznie do stwierdzenia elekcji przewodniczącego i wiceprzewodniczących<sup>122</sup>.

Kwestia wyboru przewodniczących izb oraz ich zastępców, a także wyboru szefów komisji i innych ciał parlamentu wiąże się z szerszym zjawiskiem, którym jest obsadzanie najwyższych stanowisk w parlamencie przez poszczególne partie. Ma to duże znaczenie dla tej partii lub koalicji partii, które tworzą rząd. Zapewnienie wpływów w wewnętrznych organach parlamentu gwarantuje sprawny przebieg procesu decyzyjnego kontrolowanego przez gabinet. Nadmierna dominacja i pomniejszanie wpływów i znaczenia partii opozycyjnych w obsadzaniu stanowisk parlamentarnych mogą się przyczynić do kryzysu politycznego. W Czechach i na Węgrzech dystrybucja kluczowych stanowisk parlamentarnych nie podlega regulacjom prawa, jest natomiast wynikiem przetargów prowadzonych przez grupy parlamentarne. Ostateczny rozdział funkcji odpowiada zazwyczaj wynikowi wyborów i składowi reprezentacji poszczególnych partii. Szefem izby zostaje przedstawiciel partii zwycięskiej. Należy zaznaczyć, że w Czechach w latach 1998–2002 doszło do wyjątku, ponieważ przewodniczącym Izby Poselskiej był lider ugrupowania opozycyjnego. Wynikało to z porozumienia pomiędzy zwycięskim ČSSD i ODS. To drugie ugrupowanie w zamian za wsparcie mniejszościowego rządu socjaldemokratów uzyskało stanowiska przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Izby Poselskiej<sup>123</sup>.

Po trzecie, wpływ na przebieg prac parlamentu ma doświadczenie jego członków wynikające z obecności w ławach parlamentu poprzedniej/poprzednich kadencji. O ile w początkowym okresie konsolidacji demokracji wskaźniki ponownego wyboru deputowanych w Czechach i na Węgrzech były dosyć podobne, o tyle od 2002 roku możemy zauważyć ich rozbieżność. W przypadku węgierskiego Zgromadzenia Krajowego wskaźnik reelekcji deputowanych zaczął uzyskiwać wyższe wartości od tego występującego w Czechach. Tłumaczyć to można byłoby mniejszą chęcią zmian wyrażaną przez węgierski elektorat, chociaż spadek wskaźnika reelekcji w 2006 roku z 71,4% do 54,4% w 2010 roku nie potwierdza tej hipotezy. Tak duża zmiana w 2010 roku wiązała się z przekazaniem władzy prawicowemu Fideszowi po ośmiu latach rządów koalicji socjalliberalnej, co musiało doprowadzić do wprowadzenia wielu nowych posłów do Zgromadzenia Krajowego. Inną wspólną cechą wskaźnika w przypadku Czech i Węgier jest jego stopniowy wzrost począwszy od pierwszej do piątej kadencji, po czym spadek w szóstej kadencji. Oznaczać to może zwiększenie potrzeby

<sup>121</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 21 ust. 1. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 42; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 5 ust. 2. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 71.

<sup>122</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 29, ust. 1 i 2..., s. 41.

<sup>123</sup> Z. MANSFELDOVÁ: *Central European Parliaments over Two Decades...*, s. 26.

głębszych zmian w ocenie obydwu elektoratów w porównaniu do poprzednich okresów.

**Tabela 18.** Stosunek obecności deputowanych poprzedniej kadencji w Izbie Poselskiej Republiki Czeskiej i węgierskim Zgromadzeniu Krajowym w odniesieniu do legislatyw następnej kadencji wyrażony w procentach

Kadencja parlamentu	Czeska Izba Poselska	Węgierskie Zgromadzenie Krajowe	Kadencja parlamentu	Czeska Izba Poselska	Węgierskie Zgromadzenie Krajowe
I	–	3,6	IV	57,9	66,0
II	36,5	36,3	V	55,5	71,4
III	53,5	51,4	VI	43,0	54,4

Źródło: G. ILONSKI: *From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002*. In: *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Eds. D.M. OLSON, P. NORTON. Routledge, London–New York 2008, s. 20 oraz L. LINEK, Z. MANSFELDOVÁ: *The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004*. In: *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Eds. D.M. OLSON, P. NORTON. Routledge, London–New York 2008, s. 10.

Po czwarte, mimo przyznania kilku podmiotom prawa inicjatywy ustawodawczej w Republice Czeskiej i na Węgrzech dominującą pozycję w tym względzie, jak i w innych współczesnych demokracjach, zajmują rząd oraz ci parlamentarzyści, którzy reprezentują interesy większości parlamentarnej. Globalnie możemy wskazać na dwie przyczyny, które spowodowały wzmocnienie pozycji egzekutywy kosztem legislatywy. Po pierwsze, w wyniku doświadczeń historycznych pojawiły się obawy przed destabilizacją systemu politycznego opartego na czystym parlamentarzmie, a także chęć modyfikacji trójpodziału władzy, a to doprowadziło do pojawienia się zasad sprzyjających dominacji rządu. Po drugie, ewolucja systemów wyborczych pozwoliła na zachowanie ciągłości wyboru tych samych partii do parlamentu, co z kolei ograniczyło możliwości tworzenia rządu przez różne partie. Jednocześnie spowodowało to rozwój dużych partii, których wpływ na parlament jest o wiele większy niż partii małych<sup>124</sup>. W momencie tworzenia podstaw modelowych w Czechach i na Węgrzech polityczni decydenci brali pod uwagę powyższe kwestie.

Z normatywnego punktu widzenia istnieje kilka mechanizmów zapewniających odpowiedzialność egzekutywy w czeskim i węgierskim systemie politycznym. Jeżeli chodzi o Republikę Czeską, to rząd ponosi solidarną odpowiedzialność przed Izbą Poselską. Wyraża ona wotum zaufania rządowi do 30 dni od mianowania premiera przez prezydenta. Premier może także poprosić o wotum zaufania. Ponadto grupa co najmniej 50 posłów ma prawo wniesienia wniosku

<sup>124</sup> G. ILONSKI: *From Minimal to Subordinate...*, s. 28; R. ZUBEK: *Negative Agenda Control and Executive – Legislative Relations in East Central Europe, 1997–2008*. W: *Post-Communist Parliaments...*, s. 57.

o wyrażenie rządowi wotum nieufności<sup>125</sup>. W przypadku węgierskim zarówno przed rokiem 2011, jak i po nim, premier ponosi odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Krajowym. Parlament może go odwołać w wyniku zastosowania konstruktywnego wotum nieufności po wcześniejszym zgłoszeniu takiego wniosku przez co najmniej 1/5 deputowanych. Premier może poprosić o wotum zaufania i związać z nim projekt ustawy<sup>126</sup>.

W praktyce widać wyraźne próby zdominowania legislatywy przez egzekutywę. Do podstawowych przyczyn wzrostu dominacji rządu w procesie legislacji należy zaliczyć chęć przyspieszenia uchwalania prawa, wzmocnienie efektywności zarządzania oraz dążenie do implementacji zasad popieranym przez zwycięską opcję polityczną i zgodnego z nimi kształtowania rzeczywistości. Na Węgrzech w pierwszej fazie konsolidacji demokracji rząd wypracował kilka technik wpływania na charakter i przebieg procesu legislacyjnego, m.in. zamiast wnioskowania o uchwalenie nowych ustaw zaczęto zgłaszać poprawki do już istniejących, co przyspieszało wprowadzanie nowego prawa oraz proponowano uchwalanie pakietów ustaw, które jednocześnie zmieniały różne aspekty życia publicznego. Gabriella Ilonszki zauważa, że liczba poprawek do ustaw znacząco wzrastała w okresie pierwszych kilku kadencji Zgromadzenia Krajowego. W drugiej kadencji węgierskiego parlamentu można było zaobserwować zwiększenie zakresu dominacji rządu nad procesem legislacyjnym w porównaniu do pierwszej kadencji, co wynikało z istnienia koalicji socjalliberalnej, w której już sam MSzP posiadał większość mandatów. Trend ten był rozwijany w następnych kadencjach – z udziałem prawicowej koalicji w trzeciej kadencji, socjalliberalnej w czwartej i piątej oraz ponownie prawicowej w szóstej i siódmej. Rządzące partie starają się zmonopolizować arenę parlamentu i zmarginalizować te instytucje, które stają w opozycji do szybkiego przebiegu legislacji. Zauważalne jest ponadto ograniczenie autonomii parlamentu przy tworzeniu harmonogramu prac, gdyż partie koalicji rządowej narzucają odpowiadający im sposób ułożenia problemów do rozpatrzenia<sup>127</sup>.

Zastanówmy się teraz nad charakterem wpływu rządu na prace parlamentu. Wskaźnikiem, który pozwoli nam zrozumieć zakres uzależnienia wspólczesnej czeskiej i węgierskiej legislatywy od egzekutywy, jest liczba projektów ustaw kierowanych do rozpatrzenia przez rząd, a także procent ich uchwalania w porównaniu do innych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. W tabeli 19 prezentowane są dane dotyczące udziału projektów ustaw przedkładanych bezpośrednio przez rząd w odniesieniu do ogółu projektów (nie uwzględniono indywidualnych projektów posłów i grup posłów związanych z rządem) oraz udziału uchwalonych ustaw rządowych w stosunku do wszyst-

<sup>125</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego – Remar, Katowice 2012, s. 162.

<sup>126</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej...*, s. 112–113.

<sup>127</sup> G. IŁONSKI: *From Minimal to Subordinate...*, s. 40–43.

kich ustaw przyjętych przez czeską Izbę Poselską i węgierskie Zgromadzenie Krajowe.

**Tabela 19.** Procent projektów ustaw zgłaszanych przez rządy w Czechach i na Węgrzech w stosunku do ogółu projektów oraz procent przyjętych ustaw inicjowanych przez gabinety w stosunku do ogółu przyjętych ustaw

Kadencja	Izba Poselska Republiki Czeskiej		Zgromadzenie Krajowe na Węgrzech	
	% udziału rządowych projektów ustaw w procesie legislacji	% udziału przyjętych ustaw rządowych wśród wszystkich uchwalonych ustaw	% udziału rządowych projektów ustaw w procesie legislacji	% udziału przyjętych ustaw rządowych wśród wszystkich uchwalonych ustaw
I	58	75	54	81
II	52	76	62	85
III	60	73	51	86
IV	63	83	53	82
V	66	80	54	80
VI	brak danych	brak danych	50	78

Obliczenia własne na podstawie: L. LINEK, Z. MANSFELDOVÁ: *The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004*. In: *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Eds. D.M. OLSON, P. NORTON. Routledge, London–New York 2008, s. 22; *Chamber of Deputies. Parliament of the Czech Republic*; <http://www.psp.cz/en/sqw/hp.sqw> [dostęp: 11.02.2017]; *House of Nations. Hungary*; <http://www-archiv.parlament.hu/angol/append/bills.htm> [dostęp: 11.02.2017].

Stosunek rządowych projektów ustaw do inicjatyw ustawodawczych zgłaszanych przez inne podmioty w przypadku Węgier i Czech wynosi ponad 50% na korzyść projektów rządowych. Oznacza to przewagę wniosków rządowych przy jednocześnie umiarkowanej inicjatywie pozostałych podmiotów, przy czym w przypadku Czech tamtejszy rząd posiada większy udział w zgłaszaniu projektów ustaw w porównaniu do rządu węgierskiego. Zdecydowanie wzrasta natomiast udział rządowych ustaw po uchwaleniu ich przez parlament w stosunku do ustaw inicjowanych przez pozostałe podmioty. W tym przypadku procentowy udział uchwalonych ustaw zgłaszanych przez rząd jest większy na Węgrzech (średnia w pierwszych sześciu kadencjach Zgromadzenia Krajowego: 82%) niż w Czechach (średnia w pierwszych pięciu kadencjach czeskiej Izby Poselskiej: 79%), chociaż w trakcie ostatnich kadencji parlamentu procent ten wyrównał się.

Problem posiadania większości parlamentarnej przez partię/partie rządzącą/e na Węgrzech ogranicza się wyłącznie do jednoizbowego Zgromadzenia Krajowego, podczas gdy w Republice Czeskiej należy uwzględnić zarówno Izbę Poselską, jak i Senat. Dlatego też legislacja w węgierskim przypadku może być sprawniej kontrolowana przez rząd, niż ma to miejsce w Czechach, gdzie należy uwzględniać stanowisko obu izb. Jest to o tyle skomplikowane, że skład obu izb nie musi być identyczny, a poparcie dla gabinetu w Senacie może nie dawać potrzebnej większości.

W okresie konsolidacji demokracji czeskie gabinety nie zawsze mogły liczyć na poparcie większości senatorów. Jeżeli przyjrzymy się danym umieszczonym w tabeli 20, która uwzględnia procentowe poparcie partii zasiadających w Senacie dla poszczególnych rządów (tabela nie zawiera informacji o pozapartyjnych rządach urzędniczych), okazuje się, że po jedenastu wyborach do Senatu tylko w pięciu przypadkach koalicje rządowe posiadały większościowe poparcie w drugiej izbie parlamentu. Najtrudniejszą sytuację miał rząd M. Zemana, który nie tylko, że nie miał większości w Izbie Poselskiej, to jego poparcie w Senacie wynosiło w 1998 roku 28,4%, a w 2000 roku 18,5%. Brak większości poparcia w Senacie charakteryzował również gabinet Petra Nečasa (w 2010 roku 37%, w 2012 roku 23%). Ciekawa była natomiast sytuacja mniejszościowego rządu M. Topolánka, gdyż posiadał on większościowe poparcie w Senacie (w 2006 roku 61%, w 2008 roku 53%).

**Tabela 20.** Wykaz poparcia dla rządu w Senacie Republiki Czeskiej w latach 1992–2017

Premier i lata pełnienia urzędu	Rodzaj koalicji	Poparcie w Senacie (%)
Václav Klaus: 1992–1998	centro-prawicowa	64,1 (1996)
Miloš Zeman: 1998–2002	lewicowe rządy mniejszościowe	28,4 (1998) 18,5 (2000)
Vladimír Špidla, Stanislav Gross, Jiří Paroubek: 2002–2006	centro-lewicowa	51,9 (2002) 43,0 (2004)
Mirek Topolánek: 2006–2010	centro-prawicowe rządy mniejszościowe	61,0 (2006) 53,0 (2008)
Petr Nečas: 2010–2013	centro-prawicowa	37,0 (2010) 23,0 (2012)
Bohuslav Sobotka: 2013–2017	centro-lewicowa	49,0 (2014) 56,0 (2016)

Opracowanie własne.

Konsekwencją braku posiadania większościowego zaplecza dla rządu w Senacie jest wzmocnienie niezależności tej izby w procesie ustawodawczym, co może przejawiać się w większej liczbie poprawek do ustaw, a także zwiększa prawdopodobieństwo ich odrzucenia. W takiej sytuacji pozycja Senatu odgrywa istotną rolę w całym systemie władzy państwowej i wpływa na ograniczenie dominacji gabinetu nad parlamentem.

Ze względu na relacje pomiędzy systemem partyjnym a wzajemną relacją legislatywy i egzekutywy Radosław Zubek wskazuje na charakterystyczne cechy czeskiego i węgierskiego przypadku. Po przebadaniu charakteru systemów wyborczych, częstotliwości występowania rządów mniejszościowych, struktury procesu ustawodawczego, autor pisze, że możliwość wywierania wpływu na parlament i jego prace jest większy na Węgrzech niż w Czechach<sup>128</sup>.

<sup>128</sup> R. ZUBEK: *Negative Agenda Control and Executive – Legislative Relations...*, s. 64–74.

Po piąte, w przypadku relacji legislatywy z prezydentem, to na Węgrzech jego wybór jest uzależniony od decyzji Zgromadzenia Krajowego. W Czechach październikowa nowela Konstytucji z 2012 roku zmieniła pośredni wybór głowy państwa na bezpośredni. Szerzej o procedurze elekcji prezydenta w Republice Czeskiej i na Węgrzech traktuje część niniejszego podrozdziału poświęcona prezydentowi.

Jeżeli chodzi o relacje ciała ustawodawczego i głowy państwa, to poza elekcją w czeskim przypadku możemy wymienić następujące płaszczyzny wymuszające podjęcie działań jednego podmiotu względem drugiego:

- 1) rozpisanie i określenie terminu wyborów parlamentarnych przez prezydenta;
- 2) zwołanie pierwszego posiedzenia parlamentu po jego elekcji;
- 3) zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu (tylko w Czechach);
- 4) skrócenie kadencji parlamentu;
- 5) prawo inicjatywy ustawodawczej (tylko na Węgrzech);
- 6) prawo zawetowania ustawy i możliwość skierowania jej do Sądu Konstytucyjnego<sup>129</sup>;
- 7) możliwość uczestniczenia w każdym posiedzeniu parlamentu i prawo do zabrania głosu w dowolnym momencie<sup>130</sup>.

Warto podkreślić przyznanie prezydentowi uprawnienia do skracania kadencji parlamentu, co wynikało z obawy ustrojodawcy przed pojawieniem się destabilizacji sceny politycznej. W Republice Czeskiej głowa państwa może rozwiązać Izbę Poselską, jeżeli ta: a) nie wyrazi zaufania nowo powołanemu rządowi; b) nie zajmie w ciągu trzech miesięcy stanowiska wobec rządowego projektu ustawy, z którego rozpatrzeniem rząd związał kwestię wotum zaufania; c) w okresie dłuższym niż trzy miesiące będzie niezdolna do podejmowania uchwał, chociaż jej sesja nie została przerwana lub została ponownie zwołana w tym okresie; d) sesja Izby Poselskiej zostanie przerwana na okres dłuższy niż jest to dopuszczalne, czyli ponad 120 dni. Izba Poselska nie może być jednak rozwiązana w ciągu trzech miesięcy przed upływem kadencji<sup>131</sup>.

Obecnie na Węgrzech prezydent może rozwiązać Zgromadzenie Krajowe, gdy: a) nie wybierze ono w ciągu czterdziestu dni premiera i nie zatwierdzi nowego rządu; b) nie przyjmie do 31 marca budżetu państwa na dany rok. W poprzednim porządku konstytucyjnym możliwość rozwiązania parlamentu wy-

<sup>129</sup> Na Węgrzech prezydent Árpád Göncz dwukrotnie skorzystał z prawa zawetowania ustawy w przeciągu 10 lat, Ferenc Mádl i László Sólyom po trzy razy w ciągu pięcioletnich kadencji. P. KÖKER: *Veto and Peto: Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*; [http://discovery.ucl.ac.uk/1461326/1/Philipp%20Koecker\\_thesis%20w%20corrections\\_final\\_FINAL%20\(discovery\).pdf](http://discovery.ucl.ac.uk/1461326/1/Philipp%20Koecker_thesis%20w%20corrections_final_FINAL%20(discovery).pdf) [dostęp: 13.02.2017].

<sup>130</sup> Por. P. ŻUKIEWICZ: *Przywódstwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 112–119.

<sup>131</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 25. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 43.

stępowała tylko w pierwszym przypadku oraz gdy w ciągu dwunastu miesięcy Zgromadzenie czterokrotnie wyraziło wotum nieufności wobec rządu<sup>132</sup>.

Po szóste, istotne znaczenie w demokracji odgrywa opozycja. W poszczególnych systemach politycznych różni się jednak ona ze względu na charakter, wewnętrzną spójność lub podziały, a także zakres oddziaływania na elity władzy<sup>133</sup>. W pierwszej dekadzie przemian w Europie Środkowej i Wschodniej wspólną cechą opozycji było jej duże rozdrobnienie oraz wysoki poziom rywalizacyjności. W wyniku powstawania wielopartyjnych koalicji rządowych wpływ opozycji na poszczególne gabinety był stosunkowo wysoki. Andrzej Antoszewski wyróżnia cztery fazy rozwoju opozycji w pierwszej dekadzie procesu demokratyzacji. W pierwszej miała miejsce rywalizacja pomiędzy partiami postkomunistycznymi oraz antykomunistycznymi, w wyniku której zwycięstwo w wyborach odniosły te drugie, a dawne ugrupowania komunistyczne przeszły do opozycji. W drugiej fazie dochodziło do wyodrębniania się partii politycznych i krystalizacji ich postaw ideowych. W trzeciej fazie następowała alternacja władzy, która pozwalała postkomunistom na przejście z opozycji do rządu. W czwartej, ustabilizowała się rywalizacja pomiędzy silnymi postkomunistycznymi ugrupowaniami lewicowymi a centroprawicowymi<sup>134</sup>.

**Tabela 21.** Siła opozycji w czeskiej Izbie Poselskiej i węgierskim Zgromadzeniu Krajowym po wyborach liczona na podstawie procentowego udziału mandatów

Wybory	Republika Czeska (%)	Węgry (%)	Wybory	Republika Czeska (%)	Węgry (%)
I	47,5	40,7	V	50,0	47,2
II	50,5	28,0	VI	41,0	31,9
III	63,0	49,2	VII	44,5	33,2
IV	49,5	48,7			

Opracowanie własne.

W drugiej dekadzie przemian nastąpiła stabilizacja systemów partyjnych, czego przykładem są Czechy i Węgry. W obydwu państwach doszło do dalsze-

<sup>132</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 28 ust. 3a i b. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 42; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 3 ust. 3. Red. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 70.

<sup>133</sup> M. SIMLAT: *Zasada opozycji jako zasada demokracji współczesnej*. W: *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*. Red. K. ŁABĘDŹ, M. MIKOŁAJCZYK. Akademia Pedagogiczna im. KEN w Krakowie, Kraków 2001, s. 65–71.

<sup>134</sup> Swoją koncepcję A. Antoszewski oparł na P. LEWIS: *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*. Routledge, London 2000, s. 17–18. A. ANTOSZEWSKI: *Wzorce opozycji parlamentarnej w Europie postkomunistycznej*. W: *Opozycja w systemach demokratycznych...*, s. 112–119.

go rozwoju wzorca opozycji w oparciu o ostatnią fazę z pierwszej dekady przemian. Początek trzeciej dekady przyniósł jednak zmiany. Po pierwsze, nastąpiło zastąpienie niektórych dawnych ważnych partii politycznych nowymi, w tym o charakterze populistycznym, a także radykalnie prawicowym. Po drugie, na Węgrzech pozycja opozycji została znacznie ograniczona przez rządzący Fidesz, a w Czechach porażka prawicy w 2013 roku pozwoliła lewicy na przejście władzy i stworzenie wielopartyjnej koalicji rządowej.

Im mniejsza jest przewaga koalicji rządowej nad opozycją, tym większy może być wpływ tej drugiej na proces podejmowania decyzji. Wynika to z możliwości obsadzania ważnych stanowisk w organach parlamentu, jak komisje czy komitety. W ten sposób funkcja opozycji wyraźnie wzrasta, co następuje dzięki wykorzystaniu takich narzędzi, jak krytyka, kontrola i prezentacja alternatywnych rozwiązań. W Czechach w trzech kadencjach Izby Poselskiej opozycja była w stanie uzyskać co najmniej połowę mandatów, co pozwalało jej realnie wpływać na decyzje podejmowane przez koalicje rządowe. Po raz pierwszy miało to miejsce w 1996 roku i przyczyniło się do przeprowadzenia pierwszych przedterminowych wyborów. Po raz drugi nastąpiło to w 1998 roku, ale ze względu na doświadczenia z poprzedniej kadencji dwa główne podmioty, czyli ČSSD i ODS, zawarły porozumienie, dzięki któremu centroprawicowa opozycja otrzymała znaczne korzyści polityczne. Po raz ostatni w 2006 roku opozycja znajdowała się w uprzywilejowanej pozycji, która zapewniała jej wpływ na rozwój sytuacji w życiu politycznym. W 2009 roku przyczyniła się do rozpisania przedterminowych wyborów. Cechą charakterystyczną w przypadku Czech jest stosunkowo niewielka przewaga koalicji rządowych nad opozycją.

Na Węgrzech opozycja nigdy nie zdobyła przewagi nad koalicją rządową. Najbliżej tej sytuacji była po wyborach w 1998 roku, gdy swój pierwszy rząd tworzył Viktor Orbán. Również po następnych wyborach opozycja była bliska uzyskania połowy mandatów w Zgromadzeniu Krajowym. Co ciekawe, mimo że wybory wygrał Fidesz, nie był w stanie stworzyć rządu, gdyż nie dysponował ani większością bezwzględną, ani nie mógł liczyć na zawarcie porozumienia z mniejszą partią. Dwie ostatnie elekcje wykazały słabość węgierskiej opozycji, która w parlamencie zdobyła nieco ponad 30% mandatów.

### **6.2.3. Kształtowanie się pozycji prezydenta w procesie konsolidacji demokracji**

W Czechosłowacji instytucja prezydenta była obecna zarówno w okresie międzywojennym, jak i w socjalizmie. W przypadku Węgier prezydent pojawił się w systemie politycznym na krótko po zakończeniu I (listopad 1918 r.–marzec 1919 r.), a potem II wojny światowej (luty 1946 r.–sierpień 1949 r.). Wpływ



na formalną oraz faktyczną pozycję prezydenta współczesnych Czech wywarła postać Tomáša Garrigue Masaryka, który był wybierany na to stanowisko, czterokrotnie pełniąc funkcję głowy Czechosłowacji w latach 1918–1935. Należy podkreślić, że jego autorytet gwarantował zakorzenienie się demokracji w międzywojennej Czechosłowacji.

Obecnie model czeski i węgierski różnią się co do sposobu wyboru głowy państwa, chociaż po upadku socjalizmu przez dwie dekady w obydwu państwach mieliśmy do czynienia z pośrednią elekcją głowy państwa. Dzisiaj tylko na Węgrzech pozostawiono taką drogę wyłaniania prezydenta. Podkreśliśmy jednak fakt, że zarówno w Czechach, jak i na Węgrzech dochodziło do zmian procedury wyborów prezydenta w czasie rozwoju procesu demokratyzacji. O ile w przypadku Czech rezygnacja z pośredniego wyboru oznaczała przyznanie prezydentowi bezpośredniej legitymizacji i ogólne wzmocnienie pozycji w systemie politycznym, o tyle na Węgrzech ograniczenie trzech tur elekcji do dwóch miało za zadanie uproszczenie wyboru głowy państwa i uniknięcie komplikacji i rozwoju potencjalnych sytuacji konfliktowych.

W latach 1992–2012 Konstytucja Republiki Czeskiej przewidywała pośredni sposób wyboru prezydenta, który zmieniono na bezpośredni. Nie zmieniły się jednak wymogi formalne i zasady ograniczające pełnienie funkcji przez prezydenta. Głową państwa może zostać osoba posiadająca bierne prawo wyborcze do Senatu, czyli legitymująca się wiekiem co najmniej 40 lat. Na Węgrzech dolna granica wieku wynosi 35 lat. Nie mamy natomiast ograniczeń dla kandydatów będących członkami mniejszości narodowych oraz koniecznością udokumentowania zamieszkiwania kraju przez określony czas (domicyl). W obydwu państwach przyjęto rozwiązania występujące we współczesnym konstytucjonalizmie ograniczające długość sprawowania urzędu do maksymalnie dwóch pięcioletnich kadencji. W przypadku zasady *incompatibilitas* Konstytucja Republiki Czeskiej wskazuje, że poseł, senator oraz sędzia nie mogą łączyć swoich funkcji z pełnieniem obowiązków głowy państwa. Zarówno w myśl zapisów Konstytucji z 1989 roku, jak i Fundamentalnego Prawa na Węgrzech urzędu prezydenta nie można łączyć z żadnym innym urzędem lub funkcją państwową, gospodarczą lub polityczną. Ponadto prezydent nie może prowadzić żadnej dodatkowej działalności zarobkowej ani przyjmować wynagrodzenia za żadną działalność, z wyjątkiem objętej prawem autorskim<sup>135</sup>.

W poprzednim porządku konstytucyjnym kandydata na prezydenta Czech zgłaszało 10 posłów lub 10 senatorów, obecnie 50 tys. obywateli lub 20 posłów

<sup>135</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 22 ust.1, 2; art. 57 ust. 1, 2; art. 82 ust. 3. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 39, 48, 56; *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 29A, ust. 2, 3; art. 30 ust. 1. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 48, 50; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 10 ust. 2, 3; art. 12 ust. 2. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 77, 78.

lub 10 senatorów<sup>136</sup>. Kandydata na prezydenta Węgier zgłaszało 50 deputowanych, a obecnie 1/5 deputowanych<sup>137</sup>.

W Czechach prezydent był wybierany na wspólnym posiedzeniu obu izb parlamentu, przy czym o jego elekcji decydowały głosy liczone osobno w Izbie Poselskiej i Senacie. W obydwu przypadkach musiał otrzymać bezwzględną większość. Głosowanie odbywało się w trzech turach. Jeżeli w pierwszej kandydat nie otrzymał wymaganej większości, w drugiej uczestniczyli kandydaci z najlepszymi wynikami z pierwszej tury w Izbie Poselskiej i Senacie. W przypadku niemożności wyłonienia prezydenta w drugiej turze po upływie 14 dni przeprowadzano trzecią, w której mogli uczestniczyć kandydaci z poprzedniej tury. Za wybranego uważano tego, który łącznie uzyskał większość głosów obecnych posłów i senatorów. Należy jednak wskazać, że pierwsze wybory głowy państwa odbyły się wyłącznie w Izbie Poselskiej, gdyż Senat został wybrany w 1996 roku. Jak pisze Rafał Głajcar, w konsekwencji nie mógł być spełniony warunek wyboru przez obie izby. Jednak mimo braku zbieżności trybu elekcji z postanowieniami Konstytucji nikt nie podważał wyniku wyboru, a kadencja prezydenta nie została skrócona<sup>138</sup>. Po nowelizacji Konstytucji w 2012 roku wybory głowy państwa w Czechach mają charakter bezpośredni. Za wybraną zostaje uznana osoba, która uzyskała bezwzględną większość głosów, a w przypadku spełniania tego wymogu w drugiej turze mogą uczestniczyć dwaj kandydaci z największą liczbą głosów otrzymanych w pierwszej turze. Prezydentem zostaje wybrany ten kandydat, który uzyska większość głosów w drugiej turze<sup>139</sup>.

Na Węgrzech Fundamentalne Prawo uprościło i ograniczyło procedurę wyboru prezydenta z trzech do dwóch tur. Do 2010 roku prezydentem zostawał ten kandydat, który uzyskał 2/3 głosów w Zgromadzeniu Krajowym. Jeżeli nie spełniono tego wymogu, powtarzano głosowanie na tych samych zasadach, co w pierwszej turze. W przypadku braku sukcesu w tej turze w trzeciej brali udział dwaj kandydaci z największą liczbą głosów z drugiej tury, a wygrywał ten, który zdobył większość poparcia obecnych na sali obrad deputowanych. Fundamentalne Prawo stanowi, że dzisiaj głową państwa zostaje kandydat, który otrzyma 2/3 ogólnej liczby głosów. Jeżeli nie zostanie spełniony ten warunek, to przeprowadza się drugą turę głosowania. Biorą w niej udział dwaj kandydaci z największą

<sup>136</sup> *The Constitution of Republic Czech*. Art. 58 ust. 5; <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> [dostęp: 27.02.2017].

<sup>137</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 29 B ust. 1. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 49; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 11 ust. 2. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 77.

<sup>138</sup> R. GŁAJCAR: *Instytucja prezydenta...*, s. 152.

<sup>139</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 58. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 49 oraz *The Constitution of Republic Czech*. Art. 56l; <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> [dostęp: 27.02.2017].

liczbą głosów otrzymanych w pierwszej turze. Prezydentem zostaje osoba, która w drugiej turze głosowania otrzyma najwięcej oddanych głosów obecnych na sali deputowanych<sup>140</sup>.

Konstytucja Republiki Czeskiej przewiduje złożenie ślubowania przez prezydenta, podczas gdy Fundamentalne Prawo Węgier nie uzależnia objęcia urzędu przez głowę państwa od złożenia ślubowania, co można uznać za ograniczenie zakresu uprawnień głowy państwa<sup>141</sup>.

Jeżeli chodzi o kompetencje prezydentów Czech i Węgier w stosunku do legislatywy, to mogą oni:

- rozpisać i wyznaczyć termin przedterminowych oraz terminowych wyborów parlamentarnych,
- zwołać pierwsze posiedzenie parlamentu po wyborach,
- w Czechach zwołać nadzwyczajną sesję parlamentu,
- skracać kadencję parlamentu w ściśle określonych warunkach,
- na Węgrzech skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej,
- zawetować ustawę,
- na Węgrzech skierować ustawę do Sądu Konstytucyjnego,
- uczestniczyć w każdym posiedzeniu parlamentu i zabierać głos w dowolnym momencie obrad<sup>142</sup>.

W zakresie relacji z rządem prezydenci Czech i Węgier uczestniczą w procedurze powoływania gabinetu. W Czechach prezydent ma znaczną swobodę w wyborze kandydata na premiera, ale jeżeli dwukrotnie próba powołania rządu nie powiedzie się, wówczas prezydent mianuje szefa rządu na wniosek przewodniczącego Izby Poselskiej. Na wniosek premiera prezydent mianuje pozostałych członków rządu i powierza im kierowanie ministerstwami. Prezydent Czech może uczestniczyć w każdym posiedzeniu rządu i rozpatrywać z ministrami poszczególne problemy. Na Węgrzech prezydent ma wyłączność w procesie przedstawiania kandydata na premiera. Jeżeli ta próba się nie powiedzie dwukrotnie, wówczas głowa państwa może rozwiązać Zgromadzenie Krajowe. Ministrowie są mianowani przez prezydenta na wniosek premiera<sup>143</sup>. Przytaczając słowa Bożeny Dziemidok-Olszewskiej, możemy stwierdzić, że czeski i węgierski model relacji prezydenta z rządem należą do typu, w którym zaznacza się dominacja rządu<sup>144</sup>.

---

<sup>140</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 29 B. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 49; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 11. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 77.

<sup>141</sup> P. ŻUKIEWICZ: *Przywódstwo prezydenckie...*, s. 109.

<sup>142</sup> *Ibidem*, s. 112–119.

<sup>143</sup> *Ibidem*, s. 120–124.

<sup>144</sup> B. DZIEMIDOK: *Władza wykonawcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*. Red. J.A. RYBCZYŃSKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 155.

W stosunku do władzy sądowniczej prezydent Republiki Czeskiej mianuje sędziów Sądu Konstytucyjnego, jego przewodniczącego i wiceprzewodniczących, spośród sędziów Sądu Najwyższego mianuje przewodniczącego i wiceprzewodniczących tego organu, daruje lub łagodzi kary nałożone przez sąd, postanawia o niewszczygnięciu postępowania karnego, a jeśli zostało ono wszczęte, o jego przerwaniu i zaciera skazanie, mianuje sędziów, ma prawo ogłaszania amnestii<sup>145</sup>. Natomiast prezydent Węgier proponuje kandydata na prezesa Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, powołuje sędziów zawodowych, posiada także prawo łaski<sup>146</sup>.

Poza uprawnieniami prezydenta wynikającymi z relacji z organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej głowy państw w Czechach i na Węgrzech posiadają także inne kompetencje. Po pierwsze, są reprezentantami swoich krajów na arenie międzynarodowej. Po drugie, mianują i odwołują przedstawicieli państwa w innych krajach. Po trzecie, podpisują umowy międzynarodowe po wcześniejszym upoważnieniu parlamentu. Po czwarte, są zwierzchnikami sił zbrojnych, przy czym na Węgrzech dodatkowo prezydent stoi na czele Rady Obrony Kraju. Po piąte, prezydenci mianują i odwołują generałów<sup>147</sup>.

Prezydent Czech może być pociągnięty do odpowiedzialności za zdradę stanu przed Sądem Konstytucyjnym na podstawie oskarżenia Senatu. Karą może być utrata urzędu prezydenckiego i zdolności do jego ponownego objęcia. Gdy urząd prezydenta Czech zostaje opróżniony, wówczas jego kompetencje przejmuje premier oraz przewodniczący Izby Poselskiej, a w przypadku jej rozwiązania przewodniczący Senatu<sup>148</sup>.

Fundamentalne Prawo Węgier wskazuje, że parlament podejmuje uchwałę o ustaniu urzędu prezydenta większością 2/3 głosów deputowanych, jeżeli w okresie dłuższym niż 90 dni nie jest on w stanie wypełniać swoich obowiązków oraz gdy doszło do złamania zasady *incompatibilitas*. W przypadku, gdy prezydent świadomie naruszy prawo, a także popełni czyn karalny, wtedy 1/5 członków Zgromadzenia Krajowego występuje z wnioskiem o usunięcie głowy państwa z urzędu do Sądu Konstytucyjnego, którzy orzeka o naruszeniu odpowiedzialności publicznoprawnej prezydenta i pozbawia go urzędu. Jeżeli prezydent czasowo nie może wypełniać swoich funkcji, wówczas zastępuje go przewodniczą-

<sup>145</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 62 pkt. e–g; art. 63 ust. 1 pkt. i, j. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 50, 51.

<sup>146</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 9 ust. 3 pkt. j, k. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 75.

<sup>147</sup> R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 275–311; P. ŻUKIEWICZ: *Przywódstwo prezydenckie...*, s. 130–138.

<sup>148</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 65 ust. 2; art. 66. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 51–52.

cy Zgromadzenia Krajowego. Zaistnienie przejściowej niezdolności stwierdza Zgromadzenie Krajowe na wniosek prezydenta, rządu lub deputowanego<sup>149</sup>.

Analiza zachowania prezydenta wykracza poza prawne aspekty, dlatego też w jego relacjach z innymi organami oraz otoczeniem należy zwrócić uwagę na inne kwestie. Prawne i pozaprawne czynniki pozwalają nam dostrzec całokształt funkcji pełnionych przez głowę państwa. W literaturze przedmiotu istnieje kilka typologii, które podejmują próbę rozróżnienia stylu czy modelu uprawiania polityki przez prezydentów Europy Środkowej i Wschodniej. Jerzy J. Wiatr wyróżnia reformatorów, budowniczych państw narodowych, kontrreformatorów, autorytety moralne oraz kontynuatorów<sup>150</sup>. Tomasz Słomka wskazuje na dwa podstawowe style prezydentury: bierny i aktywny<sup>151</sup>. Przemysław Żukiewicz zauważa, że w stylu biernym i aktywnym można wyróżnić jeszcze po dwa podtypy prezydentur: konfrontacyjny i koncyliacyjny<sup>152</sup>. W stylu biernym prezydent wykonuje swoje obowiązki konstytucyjne i nie stara się wpływać na życie polityczne, podczas gdy w stylu aktywnym nie tylko kreuje to życie, ale i inspiruje różne podmioty do podejmowania działań<sup>153</sup>. Przyjmując formułę konfrontacyjną, wykorzystuje słabości poszczególnych systemów, starając się narzucić swoje decyzje, natomiast w formule koncyliacyjnej w sytuacji kryzysu postępuje jak arbiter<sup>154</sup>.

W okresie demokratyzacji Czechy miały trzech prezydentów: Václava Havla (1993–1998, 1998–2003), Václava Klause (2003–2008, 2008–2013), Miloša Zeman (2013–). Po 1990 roku na Węgrzech doszło do elekcji pięciu prezydentów: Árpáda Göncza (1990–1995, 1995–2000), Ferenc Mádla (2000–2005), László Sólyoma (2005–2010), Pála Schmitta (2010–2012), Jánosa Ádera (2012–).

W Republice Czeskiej Václav Havel po raz pierwszy został wybrany na urząd prezydenta 2 lutego 1993 roku. W Izbie Poselskiej otrzymał 109 głosów posłów należących do partii tworzących koalicję rządową, jak i socjaldemokratów i liberałów. Reelekcja nastąpiła w 1998 roku<sup>155</sup>. W trakcie swojej prezydentury starał się nie angażować w spory polityczne, ale raczej je rozwiązywać przy użyciu metod koncyliacyjnych. Nie dominował nad organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, nie rozszerzał znaczenia aktualnych przepisów w celu wywarcia wpływu na poszczególnych aktorów politycznych. Jego działa-

<sup>149</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 12, 13, 14. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 78–79.

<sup>150</sup> J.J. WIATR: *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Scholar, Warszawa 2006, s. 282.

<sup>151</sup> T. SŁOMKA: *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 214.

<sup>152</sup> P. ŻUKIEWICZ: *Przywódstwo prezydenckie...*, s. 283.

<sup>153</sup> T. SŁOMKA: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 214.

<sup>154</sup> P. ŻUKIEWICZ: *Przywódstwo prezydenckie...*, s. 283.

<sup>155</sup> B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 174.

nia opierały się na przyjęciu założeń charakterystycznych dla modelu autorytetu moralnego. Podkreślał, że nie czuje się zawodowym politykiem. Jego zachowanie pozwoliło okrzepnąć parlamentarnemu modelowi w Republice Czeskiej<sup>156</sup>. Cieszył się niezwykle wysokim poparciem społecznym. Styl prezydentury V. Havla można zaliczyć do autorytetów moralnych w koncepcji J.J. Wiatra oraz aktywno-koncyliacyjnego według P. Żukiewicza. Prezydenturę drugiego prezydenta Republiki Czeskiej, V. Klause, zaliczylibyśmy do reformatorów według J.J. Wiatra oraz stylu aktywno-koncyliacyjnego, chociaż jego osobowość miała bardziej dominujący charakter niż poprzednika. W latach 1993–1998 V. Klaus sprawował funkcję premiera Czech i dał się wówczas poznać jako wysokiej klasy specjalista. Był bardziej zainteresowany problematyką gospodarczą i społeczną niż aksjologiczną. Na urząd prezydenta był wybierany dwukrotnie: w 2003 i 2008 roku. Jego osobiste ambicje nie zawsze sprzyjały koncyliacyjnej polityce. Pomimo że należał do grona eurosceptyków opóźniających procesy integracji i próbował interweniować w życie polityczne, zawsze czynił to w granicach przyśługujących mu uprawnień<sup>157</sup>. Jeżeli chodzi o Miloša Zemana, to ze względu na sposób sprawowania przez niego urzędu należałoby go zaliczyć do kontynuatorów w koncepcji J.J. Wiatra oraz stylu aktywno-konfrontacyjnego. M. Zeman jest pierwszym prezydentem Czech wyłonionym w bezpośrednich wyborach (2013), co powoduje zwiększenie jego samodzielności względem innych organów władzy ze względu na szerszy zakres społecznej legitymizacji. Był uczestnikiem wielu skandali, a także przyczynił się do rozwoju kryzysów politycznych. W 2013 roku odmówił przyznania tytułu profesorskiego Martinowi Putnie ze względu na zaangażowanie naukowca w ruch LGBT. W tym samym roku, po rezygnacji Petra Nečasa, wyznaczył swojego przyjaciela Jiříego Rusnoka na urząd tymczasowego premiera bez akceptacji Izby Poselskiej. W rosyjsko-ukraińskim konflikcie o Krym popiera Moskwę. Próbował także wywołać konflikt w partii socjaldemokratycznej i pozbawić stanowiska przewodniczącego Bohuslava Sobotkę. Jego kontrowersyjne zachowanie jest wzmacniane przez wulgarny język i nadużywanie alkoholu. Sondaże opinii publicznej wskazują, że nie może liczyć na więcej niż 50% poparcie elektoratu<sup>158</sup>.

W przypadku Węgier prezydent Árpád Göncz przez dwie kadencje (1990–1995, 1995–2000) pozostawał najpopularniejszym politykiem w kraju. Sam jego wybór odbył się w pierwszej turze elekcji dokonanej przez Zgromadzenie Kra-

<sup>156</sup> M. BANKOWICZ: *Systemy władzy państwowej...*, s. 225–227; R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta...*, s. 341–342.

<sup>157</sup> M. BANKOWICZ: *Systemy władzy państwowej...*, s. 229–231; R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta...*, s. 341–342; P. ŻUKIEWICZ: *Przywództwo prezydenckie...*, s. 333–334.

<sup>158</sup> J. GROSKOWSKI: *Prezydent Zeman dzieli społeczeństwo*; <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-26/prezydent-zeman-dzieli-czeskie-spolescenstwo> [dostęp: 1.03.2017]; J. GROSKOWSKI: *Kryzys tradycyjnych partii w Czechach*; <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-09/kryzys-tradycyjnych-partii-w-czechach> [dostęp: 1.03.2017].

jowe<sup>159</sup>. Uważany był przez społeczeństwo za prawdziwego ojca narodu. Uosabiał wysoki poziom cnót politycznych, obywatelskich i osobistych. W czasie sprawowania urzędu nie odwoływał się do populizmu, a jego poglądy bliskie były tradycjom demokratycznym i liberalnym. Niewątpliwie jego aprobata dla mechanizmów demokratycznych pozytywnie wpłynęła na rozwój tego reżimu na Węgrzech w pierwszej dekadzie po upadku socjalizmu. Wybór A. Göncza na pierwszą kadencję wiązał się z porozumieniem pomiędzy rządzącym MDF a opozycyjnym SzDSz. W zamian za wprowadzenie do systemu politycznego konstruktywnego wotum nieufności J. Antall zgodził się na prezydenckiego kandydata liberałów. Gdy w 1995 roku miały miejsce drugie wybory prezydenckie, rządziła już socjalliberalna koalicja, która bez cienia wątpliwości uznała potrzebę reelekcji A. Göncza. Pierwszy prezydent Węgier nie nadużywał swoich kompetencji, chociaż dwukrotnie sprzeciwił się decyzjom rządu. W 1991 roku stanął po stronie strajkujących taksówkarzy, a następnie sprzeciwił się nominacjom kandydatów prawicy na stanowiska szefów radia i telewizji. Popierał wstąpienie Węgier do UE i NATO, a także rozwój relacji z państwami Europy Środkowej<sup>160</sup>. J.J. Wiatr wskazuje, że jego prezydenturę możemy zaliczyć do kategorii autorytetów moralnych, a P. Żukiewicz uważa, że jej styl miał charakter bierno-koncyliacyjny. Również dwóch następnych prezydentów Węgier możemy zaklasyfikować do tych samych kategorii ze względu na sposób sprawowania urzędu. Zarówno Ferenc Mádl, jak i László Sólyom starali się wykonywać swoje obowiązki w granicach prawa. Pierwszy z nich był nominowany przez Fidesz i FKgP. Uchodził za zwolennika integracji europejskiej i starał się utrzymywać styl prezydentury wyznaczony przez swojego poprzednika<sup>161</sup>. Drugi, podobnie, jak poprzednik był kandydatem Fideszu i ze względu na nieporozumienie pomiędzy członkami socjalliberalnej koalicji rządowej w 2005 roku został wybrany na trzeciego prezydenta Węgier. Co ciekawe, w obawie przed jego niezależnością V. Orbán nie poparł go w walce o reelekcję, a w 2010 roku wysunął kandydaturę Pála Schmitta. Gdy ten w 2012 roku zmuszony był do rezygnacji z urzędu ze względu na ujawnienie plagiatu doktoratu, piątym prezydentem Węgier został przyjaciel V. Orbána János Áder. Dwóch ostatnich prezydentów Węgier cechowała wierna lojalność wobec partii wysuwającej ich kandydatury, czyli Fidesz, i mały stopień niezależności w prowadzonej polityce. Trudno uznać P. Schmitta za moralny autorytet, chociaż starał się za takowy uchodzić. Trudno także jednoznacznie ocenić style jego prezydentury oraz Jánosa Ádera. Skłaniałibyśmy się jednak do uznania ich za bierne i koncyliacyjne, chociaż w tym ostatnim przypadku użycie tego określenia należy przyjąć z dużą rezerwą.

---

<sup>159</sup> B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA: *Instytucja prezydenta...*, s. 175.

<sup>160</sup> B. GÓRALCZYK: *Węgierski pakiet*. Studio Wydawnicze Familia, Warszawa 2000, s. 189–195.

<sup>161</sup> B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA: *System polityczny Węgier...*, s. 599.

#### 6.2.4. Kształtowanie się pozycji rządu w procesie konsolidacji demokracji

W skład czeskiego i węgierskiego rządu wchodzi przewodniczący, jego zastępcy oraz ministrowie. W Republice Czeskiej powołanie rządu ma charakter trzyetapowy. Najpierw prezydent mianuje premiera, a potem na jego wniosek ministrów, powierzając im kierowanie ministerstwami i urzędami. Wszyscy członkowie rządu składają przysięgę na ręce prezydenta. Po dopełnieniu tych formalności w przeciągu 30 dni premier występuje przed Izbą Poselską z wnioskiem o wotum zaufania. Jeżeli uzyska bezwzględną większość głosów poparcia obecnych posłów, wówczas misja tworzenia rządu dobiega końca. W przypadku, gdy rząd nie uzyska wotum zaufania, powtórzona zostaje procedura jego powołania. W trzeciej próbie prawo wskazania kandydata na premiera przechodzi na przewodniczącego Izby Poselskiej, ale poszczególnych ministrów mianuje prezydent. Jeżeli i ta próba się nie powiedzie, prezydent może rozwiązać Izbę Poselską.

Na Węgrzech prezydent rekomenduje premiera, którego wybiera Zgromadzenie Krajowe. Musi to uczynić na inauguracyjnej sesji nowego parlamentu lub do 15 dni od ustąpienia poprzedniego premiera. Na wniosek premiera prezydent mianuje ministrów, którzy składają przysięgę przed parlamentem. W przypadku, gdy Zgromadzenie Krajowe nie wyrazi premierowi wotum zaufania, prezydent wskazuje kolejnego kandydata na premiera do 15 dni. Jeżeli parlament nie wybierze premiera do 40 dni od przedstawienia pierwszej kandydatury, prezydent ma prawo rozwiązania Zgromadzenia Krajowego<sup>162</sup>.

Czeski i węgierski rząd ponoszą solidarną odpowiedzialność przed parlamentem (w Czechach przed Izbą Poselską), nie ma natomiast możliwości udzielenia wotum nieufności poszczególnym ministrom. W Czechach rząd może połączyć głosowanie w Izbie Poselskiej nad projektem ustawy z udzieleniem wotum zaufania. Od momentu zgłoszenia takiego projektu do zakończenia prac nad jego rozpatrzeniem Izba Poselska ma 3 miesiące. Wniosek o wotum nieufności składa co najmniej 1/5 posłów, a do jego przyjęcia potrzebna jest bezwzględna większość wszystkich deputowanych Izby Poselskiej. Na Węgrzech występuje natomiast mechanizm konstruktywnego wotum zaufania. Prawo zgłoszenia takiego wniosku ma 1/5 deputowanych, a do jego przyjęcia potrzebna jest zwykła większość<sup>163</sup>. Poza brakiem wotum zaufania czy uchwaleniem wotum nieufności do dymisji rządów w Czechach i na Węgrzech może dojść także: po wyborach parlamentarnych, w wyniku złożenia rezygnacji z pełnienia urzędu przez premiera, jego śmierci, złamania przez niego zasady *incompatibilitas*.

<sup>162</sup> A. Czyż: *Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. Czyż, R. RAJCZYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 162–165.

<sup>163</sup> Ibidem, s. 166–168.



Rząd wykonuje zadania przypisane władzy wykonawczej i w tej strukturze zajmuje dominującą pozycję. Potwierdza to występująca zarówno w Czechach, jak i na Węgrzech zasada domniemania kompetencji na rzecz rządu, zgodnie z którą ma on prawo zająć stanowisko w każdej sprawie, jaka nie jest jasno przypisana innemu organowi. Zarówno Konstytucja Republiki Czeskiej, jak i Fundamentalne Prawo Węgier nie dokonują enumeratywnego wyliczenia zadań rządu. W Republice Czeskiej rząd podejmuje decyzje kolegialnie, a jego przewodniczący organizuje prace gabinetu. W celu wykonania ustawy rząd wydaje rozporządzenia<sup>164</sup>. Na Węgrzech Konstytucja wskazuje, że premier określa główne kierunki polityki rządu, który jest naczelnym organem administracji publicznej. W celu wykonywania zadań premier oraz ministrowie wydają rozporządzenia<sup>165</sup>.

Na funkcjonowanie gabinetu wpływają nie tylko czynniki o charakterze prawnym, ale i kontekst sytuacyjny zależny od współwystępowania różnych zmiennych. Wiesława Jednaka zauważa, że do zmiennych wpływających na trwanie i dymisję gabinetu należą: 1) atrybuty systemu politycznego, które mają charakter instytucjonalny; 2) atrybuty koalicji, które uzależniają gabinet od układów partyjnych; 3) struktura systemu przetargów, która wpływa na wzorce rywalizacji; 4) wydarzenia przyczyniające się do upadku gabinetu<sup>166</sup>. W przypadku punktu pierwszego charakter tej zmiennej został przedstawiony w pierwszej części niniejszego podrozdziału. Jeżeli chodzi o drugi i trzeci punkt tej analizy, to ich rozszerzenie znajdujemy w innej pracy W. Jednaki. Autorka przytacza w niej sposób analizy formowania rządów w oparciu o model systemu partyjnego Petera Maira. Wyróżnia tutaj trzy zmienne wpływające na strukturę rywalizacji o rząd: alternację władzy, innowacyjność lub powtarzalność formuły rządu i dostęp do rządu<sup>167</sup>. Czwarty punkt odnosi się do jednostkowych i indywidualnych sytuacji o charakterze kontekstowym.

Alternacja władzy w Czechach miała miejsce trzykrotnie, po raz pierwszy dopiero w 1998 roku, a następnie w 2006 i 2013 roku. Na Węgrzech wystąpiła czterokrotnie, bo w 1994, 1998, 2002 i 2010 roku. Zjawisko powtarzalności odnosi się do odbudowywania koalicji rządowych na podstawie wcześniej istniejących kompozycji. W Czechach doszło do tego w 1996 roku, z tym, że

<sup>164</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 76 ust. 1; art. 77 ust. 1, 78. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 54.

<sup>165</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 15 ust. 1, 2, 3; art. 18 ust. 1. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 80–84.

<sup>166</sup> W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 53.

<sup>167</sup> W. JEDNAKA: *Proces formowania i dymisji gabinetów. Rodzaje gabinetów*. W: *Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 228–230.

bez udziału KDS i we wszystkich trzech rządach kadencji parlamentu z lat 2002–2006. Warto zauważyć, że KDU-ČSL zasiła zarówno centroprawicowe, jak i centrolewicowe koalicje. Na Węgrzech wszystkie rządy tworzone przez lewicę składały się z dwóch tych samych partii, czyli MSzP i SzDSz, a dwa ostatnie rządy z Fidesz i KDNP. Jeżeli chodzi o dostęp do rządu, czyli stopień, w jakim wszystkie partie mają możliwość uczestniczenia w gabinecie, to w przypadku Republiki Czeskiej komunistyczny KSČM jest izolowany w tym względzie, chociaż w coraz mniejszym stopniu. Ostatnio także Úsvit podlega tej samej regule. Na Węgrzech w latach 1998–2002 MIÉP był partią izolowaną, a od 2010 roku jest nią Jobbik.

W okresie demokratyzacji w Republice Czeskiej utworzono trzynaście rządów, z tym, że Václav Klaus (1992–1996, 1996–1998) oraz Mirek Topolánek (2006–2007, 2007–2009) dwukrotnie stawali na ich czele. Trzykrotnie dochodziło do utworzenia rządów urzędniczych, których celem było kierowanie polityką w czasie kryzysu wywołanego przez poprzednie koalicje rządzące. Rządom tym przewodzili: Josef Tošovský (1998), Jan Fischer (2009–2010), Jiří Rusnok (2013–2014). Dwukrotnie dochodziło także do utworzenia rządów mniejszościowych: Miloša Zemana (1998–2002), Mirka Topolánka (2006–2007). Średnia długość rządu w Republice Czeskiej wynosi 707 dni<sup>168</sup>.

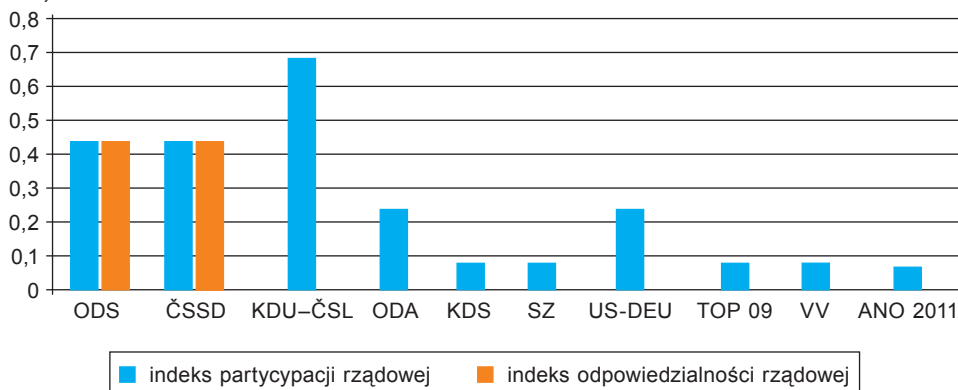
Możemy prześledzić wpływ poszczególnych partii politycznych na kierowanie polityką państwa za pomocą indeksu relewancji rządowej Giuseppe Iearciego. Indeks występuje w postaci indeksu partycypacji rządowej i odpowiedzialności rządowej. Pierwszy z nich ukazuje liczbę gabinetów, w których uczestniczyła partia w stosunku do liczby gabinetów sformowanych w danym okresie. Indeks odpowiedzialności rządowej wskazuje liczbę stanowisk premiera wywodzącego się z określonej partii w stosunku do liczby rządów sformowanych w danym okresie<sup>169</sup>.

W Republice Czeskiej indeks partycypacji rządowej dla partii politycznych w latach 1992–2017 wyniósł: KDU-ČSL – 0,69; ODS i ČSSD – 0,46; US-DEU – 0,23; KDS, SZ, TOP 09, VV i ANO 2011 – 0,007. Indeks odpowiedzialności rządowej prezentuje się tak: ODS i ČSSD – 0,46. Należy uznać indeks odpowiedzialności rządowej w przypadku prawicowego ODS za wysoki, podobnie w przypadku lewicowego ČSSD. Wskazuje to na to, że te dwie partie w okresie prawie trzech dekad cieszyły się niezmiennie wysokim poparciem elektoratu, a także że czescy wyborcy dokonywali alternacji władzy, oscylując w swoich preferencjach wyborczych pomiędzy poparciem dla lewicy reprezentowanej przez ČSSD bądź prawicy (ODS) przy zdecydowanie mniejszym poparciu dla partii reprezentujących inne nurty<sup>170</sup>.

<sup>168</sup> Wartość odnosi się do okresu od 1992 roku do 2016 roku.

<sup>169</sup> R. HERBUT: *Systemy partyjne*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 180–181.

<sup>170</sup> S. KUBAS: *Czeska i węgierska prawica: ODS i Fidesz w rodzimych systemach partyjnych. Próba analizy jakościowej i ilościowej*. „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2015. T. 15, s. 90.

**Wykres 1.** Indeksy partycypacji i odpowiedzialności rządowej partii politycznych w Republice Czeskiej (lata 1992–2017)

Opracowanie własne na podstawie: S. KUBAS: *Czeska i węgierska prawica: ODS i Fidesz w rodzimych systemach partyjnych. Próba analizy jakościowej i ilościowej.* „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2015. T. 15, s. 95.

**Tabela 22.** Premierzy oraz rządy w Republice Czeskiej w okresie po 1992 roku

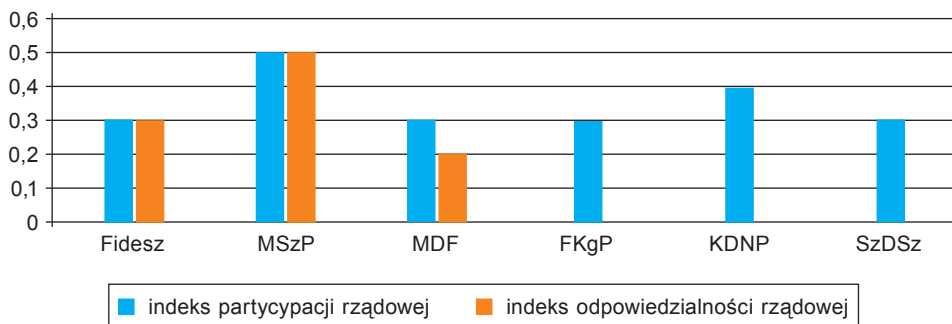
Nazwisko premiera	Okres piastowania urzędu	Rodzima partia polityczna	Partie składające się na koalicję
Václav Klaus (I)	2.07.1992–4.07.1996	ODS	ODS, KDU-ČSL, ODA, KDS
Václav Klaus (II)	4.07.1996–2.01.1998	ODS	ODS, KDU-ČSL, ODA,
Josef Tošovský	2.01.1998–22.07.1998	niezależny	gabinet urzędniczy wspierany przez: ODS (potem zastąpił go US), KDU-ČSL, ODA
Miloš Zeman	22.07.1998–15.07.2002	ČSSD	ČSSD (rząd mniejszościowy)
Vladimír Špidla	15.07.2002–4.08.2002	ČSSD	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU
Stanislav Gross	4.08.2002–25.04.2005	ČSSD	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU
Jiří Paroubek	25.04.2005–4.09.2006	ČSSD	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU
Mirek Topolánek (I)	4.09.2006–9.01.2007	ODS	ODS (rząd mniejszościowy)
Mirek Topolánek (II)	9.01.2007–8.05.2009	ODS	ODS, KDU-ČSL, SZ
Jan Fischer	8.05.2009–13.07.2010	niezależny	gabinet urzędniczy, ponadpartyjny
Petr Nečas	13.07.2010–10.07.2013	ODS	ODS, TOP 09, VV (potem zastąpiony przez LIDEM)
Jiří Rusnok	10.07.2013–29.01.2014	niezależny	gabinet urzędniczy wspierany przez KDU-ČSL i początkowo przez ČSSD
Bohuslav Sobotka	Od 29.01.2013	ČSSD	ČSSD, ANO 2011, KDU-ČSL

Opracowanie własne.

Na Węgrzech doszło do utworzenia jedenastu gabinetów. Trzykrotnie zdarzyło się, że jedna osoba stała na czele rządu więcej niż jeden raz. Dwukrotnie funkcję premiera piastowali: Péter Boross (1993, 1993–1994), Ferenc Gyurcsány (2004–2006, 2006–2009), trzy razy Viktor Orbán (1998–2002, 2010–2014, 2014–). Jeden raz doszło do stworzenia rządu mniejszościowego: Gordon Bajnai (2009–2010). Dwukrotnie premier formalnie nie należał do żadnej partii politycznej, ale za każdym razem tworzył rząd lewicowy i był popierany przez MSzP: Péter Medgyessy (2004–2006), Gordon Bajnai (2009–2010). Średnia długość trwania rządu wynosi 876 dni<sup>171</sup>.

Indeks partycypacji rządowej partii węgierskich prezentuje się następująco: MSzP – 0,5; KDNP – 0,4; Fidesz, MDF, FKgP i SzDSz – 0,3. W przypadku Fidesz równa się on wartości indeksu odpowiedzialności rządowej. Partia ta uczestniczyła w tworzeniu rządu trzy razy, każdorazowo przejmując fotel szefa rządu. Oprócz Fidesz jedynie dwie inne partie miały możliwość obsadzenia urzędu premiera: MDF (József Antall, Péter Boross) oraz MSzP (Gyula Horn, Péter Medgyessy, dwukrotnie Ferenc Gyurcsány oraz Gordon Bajnai). Indeks odpowiedzialności rządowej przyjmuje następujące wartości: MSzP – 0,5; Fidesz – 0,3; MDF – 0,2. Najwyższą wartość indeks partycypacji rządowej występuje w partii MSzP. Lewica trzykrotnie wygrywała wybory i pięciokrotnie tworzyła koalicyjne gabinety. W każdym z tych przypadków MSzP inicjował powstanie rządu i koalicji. Również Fidesz zwyciężał trzykrotnie i zawsze tworzył rząd i koalicję. MDF wygrał w wyborach raz w 1990 roku, a w 1998 roku wszedł do pierwszego rządu Viktora Orbána w roli mniejszego koalicjanta. Pozostałe partie: KDNP, FKgP i SzDSz występowały wyłącznie jako partie uzupełniające koalicje rządowe.

**Wykres 2.** Indeksy partycypacji i odpowiedzialności rządowej partii politycznych na Węgrzech (lata 1990–2017)



Źródło: S. KUBAS: *Czeska i węgierska prawica: ODS i Fidesz w rodzimych systemach partyjnych. Próba analizy jakościowej i ilościowej*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2015. T. 15, s. 95.

<sup>171</sup> Wartość odnosi się do okresu lat 1990–2016.

**Tabela 23.** Premierzy oraz rządy na Węgrzech w okresie po 1990 roku

Nazwisko premiera	Okres piastowania urzędu	Rodzima partia polityczna	Partie składające się na koalicję
József Antall	23.05.1990–12.12.1993	MDF	MDF, FKgP, KDNP
Péter Boross (I)	12.12.1993–21.12.1993	MDF	MDF, FKgP, KDNP
Péter Boross (II)	21.12.1993–15.07.1994	MDF	MDF, FKgP, KDNP
Gyula Horn	15.07.1994–6.07.1998	MSzP	MSzP, SzDSZ
Viktor Orbán (I)	6.07.1998–27.05.2002	Fidesz	Fidesz, FKgP, MDF
Péter Medgyessy	27.05.2002–29.09.2004	bezpartyjny, popierany przez MSzP	MSzP, SzDSz
Ferenc Gyurcsány (I)	29.09.2004–9.06.2006	MSzP	MSzP, SzDSz
Ferenc Gyurcsány (II)	9.06.2006–14.04.2009	MSzP	MSzP, SzDSz
Gordon Bajnai	14.04.2009–29.05.2010	bezpartyjny, popierany przez MSzP	MSzP
Viktor Orbán (II)	29.05.2010–6.06.2014	Fidesz	Fidesz, KDNP
Viktor Orbán (III)	6.06.2014	Fidesz	Fidesz, KDNP

Opracowanie własne.

### 6.2.5. Sądy Konstytucyjne w czeskim i węgierskim wymiarze sprawiedliwości

Konstytucja Republiki Czeskiej uznaje władzę sądowniczą za niezawisłą. Wykonują ją sądy i sędziowie, którzy w swoich czynnościach nie mogą być ograniczani. Nie mogą łączyć swoich funkcji z urzędem prezydenta, stanowiskiem parlamentarzysty ani z jakąkolwiek funkcją w administracji publicznej. Sędziowie są mianowani przez prezydenta na czas nieograniczony. System sądownictwa jest tworzony przez: Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Administracyjny, sądy apelacyjne, wojewódzkie i powiatowe<sup>172</sup>. W wymiarze sądowniczym Konstytucja wymienia także Sąd Konstytucyjny<sup>173</sup>.

Ze względu na szczególne znaczenie Sądu Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego powinniśmy zwrócić na nie większą uwagę. Sąd Najwyższy jest zwierzchnim organem sądowym, który rozstrzyga w sprawach należących do właściwości sądów. Rozpatruje nadzwyczajne odwołania od decyzji sądów okręgowych, rozpatruje sprawy wskazane mu przez ustawodawstwo i umowy międzynarodowe, ewaluuje pracę sądów niższej instancji.

<sup>172</sup> K. SCHELLE: *The Process of Democratization of the Civil Judiciary in the Czech Republic in the Last Twenty Years*. W: *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej. Płaszczyzny-wymiary-kierunki*. Red. S. WRÓBEL. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 303.

<sup>173</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 81–82, 90–96. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 54.

Na jego czele stoi prezes, do którego kompetencji należy m.in. organizowanie pracy sędziów poprzez wydawanie rocznego planu pracy, wydawanie regulaminu Sądu Najwyższego, zwoływanie i przewodniczenie Ogólnemu Zgromadzeniu SN, branie udziału w spotkaniach wydziałów SN, przewodniczenie lub zasiadanie w odpowiedniej izbie SN, rozpatrywanie skarg dotyczących opóźnień w procesach, niestosownego zachowania lub naruszenia powagi postępowania przez sędziów lub innych pracowników Sądu Najwyższego<sup>174</sup>. Prezes, wiceprezesi i przewodniczący wydziałów i izb SN są powoływani przez prezydenta na 10 lat. Siedzibą Sądu jest Brno. W przeszłości funkcję prezesa pełnili: Otakar Motejl, Eliška Wagneřová, Iva Brožová. Od 2015 roku prezesem jest Pavel Šámal.

Czeskie tradycje dotyczące sądownictwa konstytucyjnego sięgają XIX wieku. W międzywojennej Czechosłowacji wśród organów władzy państwowej pojawił się Sąd Konstytucyjny. Po 1948 roku został zniesiony. Powrócił w ustroju socjalistycznym na podstawie zapisów Konstytucji z 1960 roku, ale – jak się później okazało – tylko na papierze, gdyż prawa nie wcielono w życie i pozostało martwą literą<sup>175</sup>. Dnia 27 lutego 1991 roku parlament Czechosłowacji uchwalił ustawę o Sądzie Konstytucyjnym<sup>176</sup>. Jego siedzibę wyznaczono w Brnie. Już po rozpadzie federacji czeska Izba Poselska przyjęła ustawę o Sądzie Konstytucyjnym<sup>177</sup>, która oprócz Konstytucji<sup>178</sup> normuje zasady funkcjonowania tego ciała.

Siedzibą Sądu jest nadal Brno. Sąd składa się z 15 sędziów powoływanych na 10 lat z możliwością jednej reelekcji. Prezydent mianuje sędziów za zgodą Senatu. Pierwszych sędziów powołał prezydent V. Havel w 1993 roku. Muszą spełnić następujące wymagania: posiadać czeskie obywatelstwo, wykazać się nieskazitelnym charakterem, mieć ukończone 40 lat, wyższe wykształcenie prawnicze i 10 lat praktyki w zawodzie prawniczym.

Na czele Sądu stoi jego przewodniczący, poza nim są dwaj wiceprzewodniczący oraz pozostali sędziowie. Przewodniczący oraz wiceprzewodniczący są mianowani przez prezydenta. Funkcję przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego

<sup>174</sup> *Nejvyšší soud*; [http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS\\_new/ns\\_web.nsf?openDatabase&lng=EN](http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf?openDatabase&lng=EN) [dostęp: 12.12.2016].

<sup>175</sup> A. Czyż: *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*. W: *Sądownictwo konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 50–52; S. GRABOWSKA: *Sądy konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 45.

<sup>176</sup> *Constitutional Court Act of the Czech and Slovak Federal Republic of 27 February 1991, sb. 191 (Ustawa nr 91 o Sądzie Konstytucyjnym Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej z 27 lutego 1991 roku)*; [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/History/Constitutional\\_act\\_1991.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/History/Constitutional_act_1991.pdf) [dostęp: 2.03.2017].

<sup>177</sup> *Constitutional Court Act of 16 June 1993, sb. 182 (Ustawa nr 182 o Sądzie Konstytucyjnym z 16 czerwca 1993 roku)*; [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Pravni\\_uprava/A/Constitutional\\_court\\_act\\_182\\_1993.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/A/Constitutional_court_act_182_1993.pdf) [dostęp: 2.03.2017].

<sup>178</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 83–89. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 56–59.

go pełnili: Zdeněk Kessler (1993–2003), Miloš Holeček (2003), Pavel Rychetský (od 2003 roku).

Działalność czeskiego Sądu Konstytucyjnego opiera się na kilku podstawowych zasadach. Po pierwsze, jest on jedynym organem sądowym odpowiadającym za konstytucyjną kontrolę aktów prawa. Po drugie, jest niezawisły w tym znaczeniu, że żaden organ władzy nie może ingerować w jego decyzje. Po trzecie, decyzje Sądu są ostateczne i powszechnie wiążące, posiada uprawnienia kasacyjne.<sup>179</sup>

Czeski Sąd Konstytucyjny posiada wyłącznie uprawnienia do kontroli aktów prawa *ex post*, czyli po ich uchwaleniu. Nie ma natomiast możliwości podejmowania kroków w zakresie kontroli prewencyjnej. W zakresie relacji z parlamentem może sprawdzać prawidłowość uchwalanych przez legislaturę ustaw, natomiast w stosunku do władzy wykonawczej rozpatruje wniosek o pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności.

Konstytucja Republiki Czeskiej wymienia następujące organy posiadające inicjatywę składania do Sądu wniosków o zbadanie zgodności ustaw z Konstytucją: prezydenta, grupę co najmniej 41 posłów i 17 senatorów, senat, rząd, wnioskodawcę skargi konstytucyjnej. Za skargę konstytucyjną uznaje się: skargę wniesioną przez organ przedstawicielski jednostki samorządu terytorialnego na niezgodną z prawem ingerencją państwa, skargę powszechną wniesioną przez osobę prawną lub fizyczną na organ władzy, który narusza podstawowe prawa i wolności, skargę partii politycznej na niezgodną z prawem decyzję o jej rozwiązaniu. Uprawnienia do wniesienia wniosku o uchylenie innego niż ustawowy przepisu prawa posiadają: rząd, grupa co najmniej 25 posłów, 10 senatorów, senat, organ przedstawicielski jednostki samorządu terytorialnego, Rzecznik Praw Obywatelskich, minister spraw wewnętrznych, minister właściwy w zakresie danego przepisu prawa, dyrektor urzędu regionalnego. W zakresie związanym z działalnością orzeczniczą wniosek o zbadanie zgodności decyzji z prawem wnosi sąd<sup>180</sup>.

Do zadań Sądu Konstytucyjnego należy orzekanie w sprawach:

- 1) o uchyleniu ustaw lub ich poszczególnych postanowień, jeśli są niezgodne z ustawą konstytucyjną lub umową międzynarodową,
- 2) o uchyleniu innych przepisów prawnych lub ich poszczególnych postanowień, jeśli są niezgodne z ustawą konstytucyjną, ustawą lub umową międzynarodową,

<sup>179</sup> M. BORSKI: *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*. Sosnowiec, Oficyna Wydawnicza Humanitas, 2009, s. 63; M. KRUK: *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*. W: *Sądy Konstytucyjne w Europie*. T. 2. Red. J. TRZCIŃSKI. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1997, s. 66; A. CZYŻ: *Sąd Konstytucyjny...*, s. 54–55.

<sup>180</sup> *Constitutional Court Act of 16 June 1993, sb. 182 (Ustawa nr 182 o Sądzie Konstytucyjnym z 16 czerwca 1993 roku)*. Art. 64; [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Pravni\\_uprava/AJ/Constitutional\\_court\\_act\\_182\\_1993.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Constitutional_court_act_182_1993.pdf) [dostęp: 2.03.2017].

- 3) o skargach konstytucyjnych organów samorządu terytorialnego na niezgodną z ustawą ingerencją państwa,
- 4) o skargach konstytucyjnych na prawomocne rozstrzygnięcie lub naruszenie przez organy władzy publicznej konstytucyjnie zagwarantowanych podstawowych praw i wolności,
- 5) o środkach odwoławczych od decyzji w sprawie ważności wyboru posła lub senatora,
- 6) w przypadku wątpliwości w kwestii utraty wybieralności lub niepołączalności funkcji posła lub senatora,
- 7) o konstytucyjnym oskarżeniu prezydenta przez Senat,
- 8) o wniosku prezydenta o uchylenie uchwały Izby Poselskiej i Senatu,
- 9) o środkach niezbędnych do wykonania rozstrzygnięcia sądu międzynarodowego, które jest dla Republiki Czeskiej wiążące, o ile nie można go wykonać inaczej,
- 10) o zgodności z ustawami konstytucyjnymi lub ustawami decyzji o rozwiązaniu partii politycznej lub innej decyzji dotyczącej działalności partii politycznej,
- 11) o sporach kompetencyjnych między organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego, jeśli zgodnie z ustawą nie należy to do właściwości innego organu<sup>181</sup>.

W okresie konsolidacji demokracji Sąd Konstytucyjny uzyskał znaczącą pozycję w czeskim systemie politycznym. Kilkukrotnie musiał stawić czoło niezwykle trudnym sprawom, które wywoływały ostre spory w życiu publicznym.

Jednym z poważniejszych problemów, z którym kilkakrotnie spotkał się Sąd, był stosunek do mienia ponemieckiego oraz dekretów konfiskacyjnych zwanych dekretami Beneša. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w tym względzie nie były spójne. Najpierw został odrzucony wniosek czeskiego obywatela narodowości niemieckiej, który złożył skargę konstytucyjną, domagając się zwrotu zagarniętego po wojnie majątku, a następnie Sąd przyznał zwrot majątku innemu czeskiemu obywatelowi<sup>182</sup>.

Także sprawa lustracji i stosunku do poprzedniego reżimu stały się problemami, z którymi musiał poradzić sobie Sąd. Jeszcze w 1992 roku nakazał parlamentowi Czechosłowacji nowelizację kategorii osób uznanych za współpracowników, którzy otrzymali świadectwa lustracyjne. W zakresie badania ustaw dekomunizacyjnych Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej wykazał się wstrzeźliwością. We wrześniu 1993 roku rozpatrywał wniosek 41 posłów o uchylenie ustawy o nielegalności rządów komunistycznych, który następnie odrzucił.

---

<sup>181</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 87. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 58.

<sup>182</sup> A. Czyż: *Sąd Konstytucyjny...*, s. 62–65.



W marcu 2013 roku Senat, w którym większość posiadał socjaldemokratyczny ČSSD, zainicjował procedurę składania z urzędu ówczesnego prezydenta Vaclava Klause. Wysłunięto mu zarzut zdrady stanu na podstawie jego decyzji o amnestii więźniów. W jej wyniku z więzień wypuszczono 1/3 więźniów. Drugim zarzutem było opóźnianie terminów podpisywania umów międzynarodowych, m.in. z UE, a także lekceważenie przepisów Konstytucji. Sąd Konstytucyjny oddalił wniosek po rozpatrzeniu<sup>183</sup>.

W węgierskim systemie sądownictwa należy podkreślić fakt, że po alternacji władzy w 2010 roku Fidesz dokonał pewnych zmian. Podobnie jak w porządku konstytucyjnym z 1989 roku, władza sądownicza przyznana została sądom i sędziom. Sędziowie są niezależni i niezawisli w swoich działaniach. Nie mogą być członkami partii politycznych i prowadzić działalności politycznej. Powoływani są przez prezydenta. Na czele wymiaru sądowniczego stoi Sąd Najwyższy. Do jego kompetencji należy orzecznictwo w sprawach karnych, w sprawach cywilnych, w innych sprawach określonych ustawami, decydowanie o prawomocności decyzji administracyjnych, o zgodności rozporządzeń samorządu z innymi aktami normatywnymi oraz o ich unieważnieniu, o stwierdzeniu zaniechań przez samorządy lokalne w wykonywaniu obowiązków legislacyjnych. Sąd Najwyższy gwarantuje ponadto jednolitość stosowania prawa przez sądy, wydając w tej sprawie postanowienia wiążące sądy. Sąd Najwyższy rozpatruje kasację od wyroków, które wydały węgierskie sądy II instancji, oraz skargi na działalność organów, które mu podlegają. Prezesa Sądu Najwyższego wybiera parlament większością 2/3 na wniosek prezydenta<sup>184</sup>. Jego kadencja trwa 9 lat. Od 2012 roku prezesem Sądu Najwyższego jest Péter Darák.

W 1989 roku na mocy postanowień 21. poprawki do Konstytucji z 1949 roku na Węgrzech implementowano instytucję Sądu Konstytucyjnego do systemu politycznego<sup>185</sup>. Do jego kompetencji zaliczono: kontrolę konstytucyjności uchwalanego prawa, anulowanie niekonstytucyjnych aktów i przepisów, badanie zgodności ustaw i aktów wykonawczych z umowami międzynarodowymi, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami władzy, orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, wydawanie opinii w sprawie rządowego wniosku o rozwiązanie organu samorządu terytorialnego. Początkowo liczbę sędziów ustalono na 15, a od 1994 roku zmniejszono ją do 11<sup>186</sup>. Kadencja

<sup>183</sup> Ibidem.

<sup>184</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 25–28. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje w państwach Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 86–87.

<sup>185</sup> *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Art. 32/A. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 53–54.

<sup>186</sup> *Act LXXIII of 1994 Amending the Constitution of the Republic of Hungary (Ustawa LXXIV z 1994 roku o zmianie Konstytucji Republiki Węgier)*. In: *Oxford Constitution of the World*. Oxford University Press, Oxford 1995.

wynosiła 9 lat z możliwością jednej reelekcji. Sędziowie byli wybierani przez parlament większością 2/3 głosów, a ich nominację wskazywała specjalna parlamentarna komisja, w której składzie znajdowało się z po jednym przedstawicielem z każdej partii obecnej w Zgromadzeniu Krajowym<sup>187</sup>.

Pierwszych pięciu sędziów Sądu Konstytucyjnego wybrano jeszcze w 1989 roku, pięciu następnych w lipcu 1990 roku po pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych. Ostatnich pięciu wchodzących w skład pierwszego Sądu Konstytucyjnego wyłoniono dopiero po drugich wyborach parlamentarnych w 1994 roku. Zatem aż do 1994 roku skład Sądu był niepełny. W tym samym roku parlament zmienił zapis artykułu 32/A Konstytucji i zmniejszył liczbę sędziów do 11. W okresie konsolidacji demokracji na Węgrzech mieliśmy istniały problem natury politycznej, który wynikał stąd, że parlamentarna komisja nominująca kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego miała trudności z obsadzeniem stanowisk. Nie zawsze dochodzono do porozumienia i zdarzało się, że pojawiały się wakaty, co stanowiło przeszkodę w procesie podejmowania decyzji<sup>188</sup>.

Pierwszym prezesem Sądu był László Sólyom, który przyczynił się do ukształtowania jego wysokiej pozycji i potrafił wpływać na scenę polityczną Węgier. Po nim funkcje prezesów pełnili: János Németh (1998–2003), András Holló (2003–2005), Mihály Bihari (2005–2008), Péter Paczolay (od 2008 roku)<sup>189</sup>. W 2011 roku parlament wydłużył kadencję sędziów z 9 na 12 lat i zniósł możliwość reelekcji<sup>190</sup>. W tym samym roku znowelizowano artykuł 15/3 Ustawy o Sądzie Konstytucyjnym z 1989 roku, który wskazywał, że w przypadku braku wyboru sędziego do 90 dni przed upływem jego kadencji automatycznie przedłuża się tę kadencję do czasu wyboru nowego sędziego<sup>191</sup>.

Obecnie pozycję ustrojową Sądu określają Fundamentalne Prawo<sup>192</sup> oraz Ustawa CLI z 2011 roku o Sądzie Konstytucyjnym<sup>193</sup>. Do jego zadań należy:

a) rozstrzygnięcie o zgodności z prawem uchwalonych, ale jeszcze nieogłoszonych

<sup>187</sup> W. BRODZIŃSKI: *System konstytucyjny Węgier*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 65–66; A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej...*, s. 117–119.

<sup>188</sup> K. KELEMEN: *The Hungarian Constitutional Court in the New Constitutional Framework*; [http://www.academia.edu/1760644/The\\_Hungarian\\_Constitutional\\_Court\\_in\\_the\\_new\\_constitutional\\_framework](http://www.academia.edu/1760644/The_Hungarian_Constitutional_Court_in_the_new_constitutional_framework) [dostęp: 5.09.2016].

<sup>189</sup> Dane pochodzą ze strony Węgierskiego Sądu Konstytucyjnego. Alkotmánybíróság; <http://www.mkab.hu> [dostęp: 1.09.2014].

<sup>190</sup> Ibidem.

<sup>191</sup> *Act XXXII of 1989 on the Constitutional Court (Ustawa XXXII z 1989 roku o Sądzie Konstytucyjnym)*; <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwehun.htm> [dostęp: 12.01.2010]

<sup>192</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 24. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje w państwach Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 85–86.

<sup>193</sup> *Act CLI of 2011 on the Constitutional Court (Ustawa CLI z 2011 roku o Sądzie Konstytucyjnym)*; <http://www.mkab.hu/rules/act-on-the-cc> [dostęp: 31.08.2016].

aktów, b) rozstrzyganie na wniosek sędziego o sprawach indywidualnych odnoszących się do materii prawa, c) rozpatrywanie skarg konstytucyjnych w sprawach indywidualnych oraz dotyczących zgodności z prawem rozstrzygnięć sędziów w sprawach indywidualnych, d) rozstrzyganie o zgodności przepisów prawa z Konstytucją z inicjatywy Rady Ministrów, ¼ posłów Zgromadzenia Narodowego lub Rzecznika Praw Podstawowych, e) rozstrzyganie o niezgodności przepisów prawa z umową międzynarodową, a także wykonywanie zadań, które nakłada na Sąd ustawa kompetencyjna. Liczba członków Sądu Konstytucyjnego została określona na 15 sędziów, którzy są wybierani na 12 lat większością 2/3 głosów Zgromadzenia Narodowego. Przewodzi im prezes. Sędziowie oraz prezes nie mogą być członkami partii ani prowadzić działalności politycznej<sup>194</sup>. Nominacje na członków Sądu przedstawia specjalny parlamentarny komitet składający się z od 9 do 15 przedstawicieli wszystkich partii parlamentarnych i frakcji zasiadających w parlamencie.

Ustawa CLI z 2011 roku dzieli sprawy, którymi zajmuje się Sąd, na takie, które znajdują się w fazie *ex ante*, czyli przed uchwaleniem, oraz *ex post*, czyli po uchwaleniu. W przypadku kontroli prewencyjnej, czyli *ex ante*, organami, które mogą zgłosić projekt ustawy do Sądu, są Zgromadzenie Krajowe oraz prezydent<sup>195</sup>. Jak stwierdza Anna M. Ludwikowska, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej najpowszechniej występuje jednak inny typ kontroli, który następuje już po uchwaleniu aktu prawnego, czyli *ex post*<sup>196</sup>. Organami uprawnionymi do wnoszenia spraw są sądy w celu zbadania prawidłowości norm w konkretnych sprawach, osoba fizyczna lub organizacja będąca stroną postępowania, która uważa, że regulacje stosowane w postępowaniu sądowym są sprzeczne z Konstytucją oraz gdy narusza się prawa obywatelskie, prokurator generalny, Zgromadzenie Krajowe, ¼ parlamentarzystów, Rzecznik Obrony Praw Podstawowych, prezes Sądu Najwyższego, Prezydent i rząd<sup>197</sup>.

W okresie konsolidacji demokracji Sąd Konstytucyjny wypracował wysoką pozycję, wielokrotnie przyczyniając się do uniknięcia poważnych kryzysów politycznych. Po 2010 roku Fidesz rozpoczął walkę o przejęcie nad nim kontroli i uczynienie z niego bezwolnego organu władzy. Viktor Orbán, lekceważąc zasady konstytucyjne, zaczął obchodzić orzeczenia wydawane przez Sąd w ten spo-

<sup>194</sup> Ustawa zasadnicza Węgier. *Magyarország Alaptörvénye*. Art. 24 ust. 2. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje w państwach Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 85.

<sup>195</sup> Ustawa zasadnicza Węgier. *Magyarország Alaptörvénye*. Art. 6. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje w państwach Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 72–73.

<sup>196</sup> A.M. LUDWIKOWSKA: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 82–83.

<sup>197</sup> *Act CLI of 2011 on the Constitutional Court (Ustawa CLI o Sądzie Konstytucyjnym)*. Art. 25–38; <http://www.mkab.hu/rules/act-on-the-cc> [dostęp: 31.08.2016].

sób, że zamiast się do nich stosować, wpływał na Zgromadzenie Krajowe, aby uchwalało poprawki do Konstytucji i w ten sposób wprowadzało nadrzędne prawo nad orzeczeniami Sądu. Rodziło to protesty instytucji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej i Rady Europy.

Na przykład w 2011 roku Sąd Konstytucyjny uznał ustawę o Kościele za niezgodną z prawem. Pomimo tego parlament, zmieniając przepisy Regulaminu Zgromadzenia Krajowego, nadał tej ustawie ochronę konstytucyjną. Następnie uprawniono praktykantów sędziowskich do wydawania orzeczeń, co wcześniej zakwestionował Sąd. Gdy Sąd Konstytucyjny uznał za niezgodne z prawem wprowadzenie podatku od pensji, które otrzymywali byli urzędnicy państwowi, to w zmienionych zapisach Fundamentalnego Prawa okazywało się, że może on być pobierany. Ponownie przyznano prokuratorowi prawo rozpatrywania spraw, które Sąd wcześniej anulował ze względu na naruszanie przepisów prawa<sup>198</sup>.

Po 2011 roku Zgromadzenie Krajowe pięciokrotnie nowelizowało Konstytucję. Za każdym razem Sąd Konstytucyjny wskazywał na brak przestrzegania procedur prawnych oraz na niekonstytucyjność nowelizowanych przepisów. W odpowiedzi parlament tak obchodził te decyzje, że uchwalane zmiany zyskiwały status konstytucyjny podważający możliwość uznania ich za sprzeczne z prawem<sup>199</sup>. Generalnie możemy zauważyć, że takie zachowanie mieści się jednak w ramach legitymacji demokratycznej o charakterze legalnym.

### 6.3. Systemy wyborcze i wybory parlamentarne

W niniejszym podrozdziale zwrócimy uwagę na podstawowe cechy czeskiego i węgierskiego systemu wyborczego, a także przedstawimy wyniki wyborów parlamentarnych w obydwu państwach w okresie konsolidacji demokracji. Związek pomiędzy wyborami przeprowadzanymi w zgodzie z takimi zasadami, jak wolność, tajność, powszechność, równość, bezpośredniość a demokracją jest niezaprzeczalny. Zarówno podstawy prawne, sposób przeprowadzania wyborów, jak i uznanie ich efektu przez wszystkie siły polityczne, są świadectwem dojrzałości demokratycznej.

Przy tworzeniu systemu wyborczego Czechosłowacji zdecydowano się odejść od systemu większościowego na rzecz proporcjonalnego. Odwoływano się w ten sposób do przedwojennych tradycji oraz chęci zagwarantowania udziału w życiu publicznym szerokim siłom politycznym. Także po upadku Federacji, już w Republice Czeskiej, ówczesne elity polityczne przeforsowały proporcjonalny system

<sup>198</sup> *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary. European Commission for Democracy through Law. Venice Commission (17<sup>th</sup> June, 2013)*; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)012-e) [dostęp: 2.09.2016].

<sup>199</sup> S. KUBAS: *Sąd Konstytucyjny Węgier...*, s. 76–94.

wyborczy. Po pewnym czasie pojawiły się jednak sugestie, aby system wyborczy zmienić, ograniczając zakres proporcjonalności, i wprowadzić do niego elementy systemu większościowego. Gdy w 1998 roku powstał mniejszościowy rząd socjaldemokratyczny, ponownie podjęto debatę nad zmianą systemu. Doprowadziło to do tego, że w 2002 roku dokonano nowelizacji prawa wyborczego, które z pewnymi drobnymi zmianami obowiązuje do dzisiaj<sup>200</sup>.

Wybory do dwuizbowego parlamentu Republiki Czeskiej odbywają się na podstawie podstawowych zasad demokratycznych, z tym że system wyborczy do Izby Poselskiej jest proporcjonalny, a do Senatu – większościowy. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelowi Republiki Czeskiej, który ukończył 18 lat, bierne do Izby Poselskiej temu, kto skończył lat 21, a do Senatu – 40 lat. Wybory odbywają się przez dwa dni: w piątek i sobotę. Czesi wybierają 200 posłów na okres czterech lat oraz 81 senatorów na sześć lat, a co dwa lata odnawia się 1/3 składu Senatu. Wybory muszą być przeprowadzone do 30. dnia poprzedzającego zakończenie kadencji izby oraz do 60 dni od przedterminowego rozwiązania Izby Poselskiej. Konstytucja Republiki Czeskiej wskazuje, że wykonywanie prawa wyborczego, organizację wyborów i zakres kontroli sądowej określa ustawa<sup>201</sup> o wyborach do parlamentu Republiki Czeskiej i zmianie niektórych przepisów i ustaw<sup>202</sup>.

Sposób przeliczania głosów na mandaty w wyborach do Izby Poselskiej ma charakter proporcjonalny. Do 2002 roku obowiązywała metoda Hagenbacha-Bischoffa, a następnie do dzisiaj d'Hondta. Przed zmianami próg wyborczy dla partii politycznej wynosił 5%, dla koalicji dwóch partii – 7%, dla koalicji trzech partii – 9%, a dla czterech i więcej partii – 11% głosów, obecnie wygląda to następująco: 5% dla partii, 10% dla koalicji dwóch partii, 15% dla koalicji trzech partii i 20% dla koalicji czterech i więcej partii. Zmianie uległ również podział państwa na okręgi, pierwotnie było ich 8, dzisiaj jest 14. Zmiany w ordynacji wyborczej wprowadziła ustawa z 17 stycznia 2002 roku<sup>203</sup>. Elekcja senatorów ma charakter większościowy, a mandat przypada temu kandydatowi, który uzyska większość bezwzględną głosów w okręgu jednomandatowym. W przypadku niewyłonienia senatora dochodzi do drugiej tury, w której uczestniczy dwóch

<sup>200</sup> W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 378–394.

<sup>201</sup> *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Art. 16, 17, 18, 19, 20. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 38–39.

<sup>202</sup> *Zákon 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (Ustawa nr 247 z 1995 roku o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej i o zmianie niektórych ustaw)*; <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1995&cz=247> [dostęp: 22.05.2016].

<sup>203</sup> *Zákon 37/2002 Sb., kterým se mění zákon 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (Ustawa nr 37 z 2002 roku o zmianie ustawy nr 247 z 1995 roku o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej i zmianie niektórych ustaw)*; <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=37&r=2002> [dostęp: 6.06.2016].

kandydatów z największą liczbą głosów uzyskaną w pierwsze turze. Wygrywa ten, który otrzyma największą liczbę głosów<sup>204</sup>.

W okresie konsolidacji demokracji w Republice Czeskiej po 1996 roku odbyło się sześć elekcji do Izby Poselskiej. W 1996 roku miały one miejsce 31 maja i 1 czerwca. Frekwencja wyniosła wówczas 76,41%<sup>205</sup>.

**Tabela 24.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Republice Czeskiej w 1996 roku

Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów
ODS	1 794 560	29,62	68	SPR-RSČ	485 072	8,01	18
ČSSD	1 602 250	26,44	61	ODA	385 369	6,36	13
KSČM	626 136	10,33	22	Inni	676 479	11,16	0
KDU-ČSL	489 349	8,08	18	Razem	6 059 215	100,00	200

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/ps/ps1996/u4> [dostęp: 12.03.2017].

W tym samym roku odbyły się pierwsze wybory do Senatu. Miały one miejsce 15 i 16 listopada (I tura) oraz 22 i 23 listopada (II tura). W pierwszej turze frekwencja wyniosła 35,03% oraz 30,63% w drugiej turze<sup>206</sup>.

**Tabela 25.** Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 1996 roku

Partia, koalicja	Głosy (%)	Liczba mandatów	Partia, koalicja	Głosy (%)	Liczba mandatów
ODS	39,51	32	KSČM	2,46	2
ČSSD	30,86	25	Niezależni	1,24	1
KDU-ČSL	16,05	13	DEU <sup>a)</sup>	1,23	1
ODA	8,64	7	Razem	100,00	81

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Unia Demokratyczna (czes. Demokratická unie, DEU)

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/senat/se1213?xjazyk=CZ&xdatum=19961116&xv=2> [dostęp: 10.03.2017].

W dniach 19 i 20 czerwca 1998 roku w Republice Czeskiej doszło do przedterminowych wyborów do pierwszej izby parlamentu. Frekwencja osiągnęła poziom 74,03%<sup>207</sup>.

<sup>204</sup> W. SOKÓL: *System polityczny Czech*. W: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. W. SOKÓL, M. ŽMIGRODZKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 275.

<sup>205</sup> Český statistický úřad; <http://www.volby.cz/pls/ps/ps1996/u4> [dostęp: 10.03.2017].

<sup>206</sup> Český statistický úřad; <http://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=19961116&xv=0> [dostęp: 10.03.2017].

<sup>207</sup> Český statistický úřad; <http://www.volby.cz/pls/ps/ps1998/u4> [dostęp: 10.03.2017].

**Tabela 26.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Republice Czeskiej w 1998 roku

Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów
ČSSD	1 928 660	32,31	74	US <sup>a)</sup>	513 596	8,60	19
ODS	1 656 011	27,74	63	Inni	675 675	11,32	0
KSČM	658 550	11,03	24	Razem	5 969 505	100,00	200
KDU-ČSL	537 013	9,00	20				

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Unia Wolności (czes. Unie Svobody)

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/ps1998/u4> [dostęp: 11.03.2017].

W tym samym roku odbyły się wybory do Senatu (13, 14 listopada), w wyniku których wyłoniono 1/3 składu izby. Frekwencja w pierwszej turze osiągnęła poziom 41%, a w drugiej 20,01%<sup>208</sup>.

**Tabela 27.** Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 1998 roku

Partia, koalicja	Głosy (%)	Liczba mandatów	Partia, koalicja	Głosy (%)	Liczba mandatów
ODS	33,33	9	ČSSD	7,41	2
KDU-ČSL	18,52	5	KSČM	7,41	2
ODA	14,81	4	US-DEU <sup>a)</sup>	3,71	1
Niezależni	14,81	4	Razem	100,00	27

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Unia Wolności-Unia Demokratyczna (czes. Unie svobody – Demokratická unie, US-DEU).

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/senat/se1214?xjazyk=CZ&xdatum=19981114&xobvod=0&xstrana=0&xv=2> [dostęp: 10.03.2017].

Wybory do Senatu wyłaniające 1/3 składu izby odbyły się 25 i 26 października 2000 roku przy frekwencji 33,4% w pierwszej i 21,5% w drugiej turze<sup>209</sup>.

**Tabela 28.** Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 2000 roku

Partii, koalicja	Głosy (%)	Liczba mandatów	Partii, koalicja	Głosy (%)	Liczba mandatów
Czwórkoalicja <sup>a)</sup>	62,96	17	Niezależni	3,70	1
ODS	29,63	8	Razem	100,00	27
ČSSD	3,71	1			

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> KDU-ČSL, US, DEU, ODA

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/senat/se1213?xjazyk=CZ&xdatum=20001112&xv=2> [dostęp: 10.03.2017].

<sup>208</sup> Český statistický úřad; <http://www.volby.cz/pls/senat/se1214?xjazyk=CZ&xdatum=19981114&xobvod=0&xstrana=0&xv=2> [dostęp: 10.03.2017].

<sup>209</sup> Český statistický úřad; <http://www.volby.cz/pls/senat/se1213?xjazyk=CZ&xdatum=20001112&xv=2> [dostęp: 10.03.2017].

Kolejna elekcja do czeskiej Izby Poselskiej odbyła się 14 i 15 czerwca 2002 roku, a frekwencja wyniosła wówczas 58%<sup>210</sup>.

**Tabela 29.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Republice Czeskiej w 2002 roku

Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów
ČSSD	1 440 279	30,20	70	KDU-ČSL i US-DEU	680 671	14,27	31
ODS	1 166 975	24,47	58	Inni	597 428	12,55	0
KSČM	882 653	18,51	41	Razem	4 768 006	100,00	200

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/ps2002/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 11.03.2017].

W 2002, 2004 i 2006 roku odbyły się trzy kolejne elekcje do Senatu Republiki Czeskiej, które dokonały całkowitej zmiany składu drugiej izby czeskiego parlamentu ukształtowanego w pierwszych wyborach do Senatu i wyborach w 1998 i 2000 roku. W 2002 roku frekwencja w pierwszej turze wyniosła 24,1%, a drugiej 37,1%, w 2004 roku dane przedstawiały się następująco: 28,6% i 18,4%, a w 2006 roku: 38,2% i 20,7%<sup>211</sup>.

**Tabela 30.** Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 2002, 2004 i 2006 roku

Partia, koalicja	2002		2004		2006	
	Głosy (%)	Liczba mandatów	Głosy (%)	Liczba mandatów	Głosy (%)	Liczba mandatów
ODS	33,33	9	66,67	18	51,85	14
ČSSD	25,93	7	–	–	22,22	6
Niezależni	11,13	3	3,70	1	3,70	1
SNK Evropští demokraté <sup>a)</sup>	7,41	2	3,70	1	–	–
KDU-ČSL	3,70	1	11,133	3	14,83	4
KSČM	3,70	1	3,70	1	–	–
US-DEU	3,70	1	3,70	1	–	–
HNHRM <sup>b)</sup>	3,70	1	–	–	–	–
Cesta změny <sup>c)</sup>	3,70	1	–	–	–	–
Liberálové.CZ <sup>d)</sup>	3,70	1	–	–	–	–
Sz	–	–	3,70	1	–	–
Spojení demokraté – Sdružení nezávislých <sup>e)</sup>	–	–	3,70	1	–	–

<sup>210</sup> Český statistický úřad; <http://www.volby.cz/pls/ps2002/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 10.03.2017].

<sup>211</sup> Český statistický úřad; <https://www.czso.cz> [dostęp: 10.03.2017].



cd. tab. 30

Strana pro otevřenou společnost <sup>f)</sup>	–	–	–	–	3,70	1
Starostové a nezávislí <sup>g)</sup>	–	–	–	–	3,70	1
Razem	100,00	27	100,00	27	100,00	27

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Związek Niezależnych (czes. SNK sdružení nezávislých) i Europejscy Demokraci (czes. Evropsští demokraté)

<sup>b)</sup> Ruch Niezależnych na rzecz Harmonijnego Rozwoju Miast i Wsi (czes. Hnutí nezávislých za harmonický rozvoj obcí a měst)

<sup>c)</sup> Droga Zmian (czes. Cesta změny)

<sup>d)</sup> Liberałowie (czes. Liberálové.CZ)

<sup>e)</sup> Zjednoczeni Demokraci-Związek Niezależnych (czes. Spojení demokraté – Sdružení nezávislých)

<sup>f)</sup> Partia na rzecz Otwartego Społeczeństwa (czes. Strana pro otevřenou společnost)

<sup>g)</sup> Starostowie i Niezależni (czes. Starostové a nezávislí)

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/senat/se1213?xjazyk=CZ&xdatum=20021025&xv=2> [dostęp: 10.03.2017].

Następne wybory do Izby Poselskiej miały miejsce 2 i 3 czerwca 2006 roku. Frekwencja wyniosła 64,47%<sup>212</sup>.

**Tabela 31.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Republice Czeskiej w 2006 roku

Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów
ODS	1 892 475	35,38	81	SZ	336 487	6,29	6
ČSSD	1 728 827	32,32	74	Inni	319 153	5,98	0
KSČM	685 328	12,81	26	Razem	5 348 976	100,00	200
KDU-ČSL	386 706	7,22	13				

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 11.03.2017].

W 2010 roku wybory do Izby Poselskiej miały miejsce w dniach 28 i 29 maja, a frekwencja wyniosła 62,60%<sup>213</sup>.

**Tabela 32.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Republice Czeskiej w 2010 roku

Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów
ČSSD	1 155 267	22,08	56	Věci veřejné <sup>b)</sup>	569 127	10,88	24
ODS	1 057 792	20,22	53	Inni	4 245 784	18,85	0
TOP 09 <sup>a)</sup>	873 833	16,70	41	Razem	5 230 859	100,00	200
KSČM	589 765	11,27	26				

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Tradycja Odpowiedzialność Dobrobyt (czes. Tradice Odpovědnost Prosperita 09, TOP 09)

<sup>b)</sup> Sprawy Publiczne (czes. Věci veřejné, VV)

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/ps2010/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 11.03.2017].

<sup>212</sup> Český statistický úřad; <http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 10.03.2017].

<sup>213</sup> Český statistický úřad; <http://www.volby.cz/pls/ps2010/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 10.03.2017].

W latach 2008, 2010 i 2012 dokonano trzech kolejnych elekcji do Senatu Republiki Czeskiej. W 2008 roku frekwencja w pierwszej turze wyniosła 39,5%, a w drugiej 29,8%, w 2010 roku odpowiednio: 44,3%, 24,6%, a w 2012 roku: 34,8% i 18,6%<sup>214</sup>.

**Tabela 33.** Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 2008, 2010 i 2012 roku

Partia, koalicja	2008		2010		2012	
	Głosy (%)	Liczba mandatów	Głosy (%)	Liczba mandatów	Głosy (%)	Liczba mandatów
ODS	11,11	3	29,63	8	14,81	4
ČSSD	85,19	23	44,40	12	48,15	13
Niezależni	–	–	3,70	1	7,41	2
KDU-ČSL	–	–	7,41	2	3,70	1
KSČM	3,70	1	–	–	3,70	1
Koalice „STAN” a TOP 09	–	–	7,41	2	3,70	1
Severočeši.cz <sup>a)</sup>	–	–	7,41	2	–	–
Koalicja KDU-ČSL i NV	–	–	–	–	3,70	1
Koalicja KDU-ČSL, SZ, Piráti <sup>b)</sup>	–	–	–	–	3,70	1
Sz	–	–	–	–	3,70	1
Koalicja STAN i „HOPB” <sup>c)</sup>	–	–	–	–	3,70	1
Ostravak <sup>d)</sup>	–	–	–	–	3,70	1
Razem	100,00	27	100,00	27	100,00	27

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Północni Czesi (czes. Severočeši.cz)

<sup>b)</sup> Czeska Partia Piratów (czes. Česká pirátská strana)

<sup>c)</sup> Burmistrzowie i niezależni (czes. Starostové a nezávislí, STAN)

<sup>d)</sup> Ruch z Ostravy (czes. Hnutí Ostravak)

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/senat/se1213?xjazyk=CZ&xdatum=20021025&xv=2> [dostęp: 10.03.2017].

Drugie przedterminowe wybory w Republice Czeskiej odbyły się 25 i 26 października 2013 roku. Frekwencja wyniosła 59,5%<sup>215</sup>.

Dwie kolejne elekcje do Senatu odbyły się w 2014 i 2016 roku. W 2014 roku frekwencja w pierwszej turze wyniosła 38,62 oraz 16,69 w drugiej. W 2016 roku dane przedstawiały się następująco: 33,17% i 15,38%<sup>216</sup>.

<sup>214</sup> Český statistický úřad; <https://www.czso.cz> [dostęp: 10.03.2017].

<sup>215</sup> Český statistický úřad; <http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 11.03.2017].

<sup>216</sup> Český statistický úřad; <https://www.czso.cz> [dostęp: 10.03.2017].

**Tabela 34.** Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Republice Czeskiej w 2013 roku

Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Partia, koalicja	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów
ČSSD	1 016 829	20,45	50	Świt Demokracji Bezpośredniej <sup>b)</sup>	342 339	6,88	14
ANO 2011 <sup>a)</sup>	927 240	18,65	47	KDU-ČSL	336 970	6,78	14
KSČM	741 044	14,91	33	Inni	625 031	12,62	0
TOP 09	596 357	11,99	26	Razem	4 969 984	100,00	200
ODS	384 174	7,72	16				

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Akcja Niezadowolonych Obywateli 2011 (czes. Akce nespokojených občanů, ANO 2011)

<sup>b)</sup> Świt Demokracji Bezpośredniej Tomia Okamury (czes. Úsvit přímé demokracie)

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 11.03.2017].

**Tabela 35.** Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 2014 i 2016 roku

Partia, koalicja	2014		2016	
	Mandaty (%)	Liczba mandatów	Mandaty (%)	Liczba mandatów
ODS	7,40	2	11,11	3
ČSSD	37,04	10	7,40	2
Niezależni	–	–	18,40	5
KDU-ČSL	14,81	4	22,22	6
ANO 2011	14,81	4	11,11	3
Koalicja KDU-ČSL, Sz <sup>a)</sup>	11,11	3	3,70	1
STAN	3,70	1	7,40	2
Starostové pro Liberecký kraj <sup>b)</sup>	3,70	1	3,70	1
Strana soukromníků České republiky <sup>c)</sup>	3,70	1	–	–
Strana Práv Občanů <sup>d)</sup>	3,70	1	–	–
Severočeši.cz	–	–	7,40	2
TOP 09	–	–	7,40	2
Razem	100,00	27	100,00	27

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> W 2016 r. wynik odnosi się wyłącznie do Sz

<sup>b)</sup> Burmistrzowie dla Libereckiego kraju (czes. Starostové pro Liberecký kraj)

<sup>c)</sup> Partia Wieczystych Republik Czeskiej (czes. Strana soukromníků České republiky)

<sup>d)</sup> Partia Praw Obywatelskich (czes. Strana Práv Občanů)

Opracowanie własne na podstawie: Český statistický úřad. <https://www.czso.cz> [dostęp: 10.03.2017].

Podobnie jak w przypadku Czechosłowacji, tak i na Węgrzech podczas przyjmowania założeń dotyczących systemu wyborczego uważano, że będą miały tymczasowy charakter. Okazało się jednak, że aż do 2011 roku na trwałe wpisały się do systemu politycznego. Istnieją spory co do genezy systemu wyborczego na Węgrzech. Część badaczy uważa, że jego twórcy odwoływali się do źródeł niemieckich, podczas gdy inni upatrują w nim wyjątkowego i nowatorskiego charakteru<sup>217</sup>. Nie zmienia to faktu, że miał on bardzo skomplikowany charakter i należał do mieszanych systemów łączących w sobie pierwiastek większościowy i proporcjonalny. Powstał w wyniku rozmów toczących się pomiędzy MSzMP oraz partiami opozycyjnymi, w trakcie których poszczególni aktorzy polityczni negocjowali oraz weryfikowali swoje propozycje. W tym świetle należy podkreślić fakt, że każda ze stron optowała za takim rozwiązaniem, które przyniosłoby jej najwięcej korzyści w pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych<sup>218</sup>.

Prawo wyborcze opierało się na przepisach zawartych w Konstytucji Republiki Węgier z 1989 roku oraz w ustawie XXXIV o wyborach deputowanych do Zgromadzenia Krajowego z 20 października 1989 roku<sup>219</sup>. Wybory odbywały się w kwietniu lub maju w oparciu o podstawowe zasady wyborcze: powszechność, tajność, bezpośredniość i równość. Czynne i bierne prawo przysługiwało osobom po ukończeniu 18. roku życia.

Do jednoizbowego Zgromadzenia Krajowego wybierano 386 deputowanych. 176 wyłaniano w jednomandatowych okręgach wyborczych, 152 w okręgach wielomandatowych, a 58 mandatów przyznawano z listy krajowej. W jednomandatowych okręgach kandydat musiał uzyskać pisemne poparcie co najmniej 750 mieszkańców danego okręgu. Listę kandydatów w okręgu wielomandatowym zgłaszały wyłącznie partie polityczne, które wcześniej wystawiły kandydatów w co najmniej 1/4 okręgów jednomandatowych leżących na obszarze okręgu wielomandatowego, ale nie mniej niż w dwóch jednomandatowych okręgach. Listę krajową zgłaszały partie.

W Republice Węgier w jednomandatowych okręgach mandat otrzymywał ten kandydat, który zdobył bezwzględną większość głosów przy zachowaniu 50% frekwencji. Jeżeli nie obsadzono w ten sposób mandatu, przeprowadzano drugą turę

<sup>217</sup> Por. W. BRODZIŃSKI: *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Węgier*. W: *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Red. S. GRABOWSKA, K. SKŁADOWSKI. Zakamycze, Kraków 2006, s. 269; W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych...*, s. 453; B. MICHALAK: *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013, s. 247.

<sup>218</sup> Szerzej w: W. SOKÓŁ: *Polityka reform wyborczych na Węgrzech*. W: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*. T. 2. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu. Red. A. ALBERSKI, W. JEDNAKA, D. SKRZYPIŃSKI. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 329–336.

<sup>219</sup> *Act XXXIV of 1989 on the Election of Members of Parliament (Ustawa XXXIV z 1989 roku o wyborach deputowanych do Zgromadzenia Krajowego)*; <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5324> [dostęp: 12.03.2017].

z udziałem tych, którzy w pierwszej turze zdobyli co najmniej 15% głosów poparcia, przy czym musiało być co najmniej trzech kandydatów w drugiej turze. W drugiej turze wygrywał kandydat, który otrzymał najwięcej głosów przy 25-procentowej frekwencji. W komitetach obowiązywał proporcjonalny sposób podziału mandatów, który wykorzystywał metodę Hagenbacha-Bischoffa. Partie mogły uczestniczyć w podziale mandatów po przekroczeniu następujących progów wyborczych: 5% dla jednej partii, 10% dla koalicji dwóch partii, 15% dla trzech i więcej partii 15%. Jeżeli po alokacji mandatów pozostawały wolne miejsca, wówczas odbywało się przyznawanie mandatów na trzecim poziomie z tzw. listy krajowej. Tutaj do wykorzystania było 58 miejsc i stosowano metodę d'Hondta<sup>220</sup>.

Po przejściu władzy przez Fidesz nastąpiła poważna zmiana węgierskiego systemu wyborczego. Dzisiaj jego podstawa prawna opiera się przede wszystkim na Fundamentalnym Prawie oraz na ustawie CCIII z 2011 roku o wyborze posłów do parlamentu i ustawie XXXVI z 2013 o procedurze wyborczej<sup>221</sup>. Obecnie wybiera się 199 deputowanych do Zgromadzenia Krajowego, z tym że 106 wyłania się w okręgach jednomandatowych, a 93 w wielomandatowych okręgach wyborczych. W okręgu jednomandatowym kandydat powinien wykazać się poparciem 1000 mieszkańców w celu przedłożenia swojej kandydatury. W okręgach wielomandatowych partia zgłasza listę, jeżeli wystawiła kandydatów w co najmniej 27 okręgach jednomandatowych, w tym w dziewięciu komitach i Budapeszcie. Istnieje możliwość zgłaszania list mniejszości narodowych przez jedną z trzynastu ustawowo uznanych mniejszości<sup>222</sup>.

Wyborca ma dwa głosy, które oddaje w okręgu jednomandatowym oraz w okręgu wielomandatowym. W pierwszym zwycięża kandydat, który uzyska względną większość głosów. W okręgu wielomandatowym w podziale mandatów uczestniczą partie, które przekroczyły próg 5%, koalicje dwóch partii 10%, a trzech i więcej partii 15%. W systemie proporcjonalnym wykorzystuje się metodę d'Hondta.

Analiza nowego systemu wyborczego wskazuje, że ograniczenie trzech poziomów alokacji mandatów do dwóch, zmniejszenie liczby deputowanych oraz

---

<sup>220</sup> S. KUBAS: *Wpływ węgierskiego systemu wyborczego na wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego i Parlamentu Europejskiego w latach 1990–2009*. „Studia Wyborcze” 2010. T. 9, s. 123–125; B. MICHALAK: *Mieszane systemy wyborcze...*, s. 244–248; W. SOKÓL: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych...*, s. 463–466.

<sup>221</sup> *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 2. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 69; Act XXXVI of 2013 on Electoral Procedure (Ustawa XXXVI z 2013 roku o procedurze wyborczej); [http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241\\_1\\_10.html](http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_10.html) [dostęp: 17.02.2016]; Act CCIII of 2011 On the Elections of Members of Parliament (Ustawa CCIII z 2011 roku o wyborze posłów do parlamentu); [http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241\\_1\\_11.html](http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_11.html) [dostęp: 17.02.2016].

<sup>222</sup> Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities (Ustawa LXXVII z 1993 roku o prawach narodowych i etnicznych mniejszości). Art. 61 ust. 1; <http://www.kisebbszegiombudsman.hu/data/files/128317683.pdf> [dostęp: 17.02.2016].

uproszczenie procedur stosowanych przy wyborach parlamentarnych wzmacniają pozycję partii dużych kosztem mniejszych, w szczególności Fidesz. Służy temu także pozwolenie na uczestnictwo w wyborach Węgrom zamieszkującym państwa ościennie. To, że w większości cechuje ich tradycyjne i konserwatywne podejście do życia, również umacnia Fidesz. Wojciech Sokół dodaje, że „celem polityki premiera V. Orbana było zwiększenie szans na reelekcję oraz uzyskanie efektu nadreprezentacji, co jest z kolei warunkiem wstępnym kontynuacji zapoczątkowanych w 2010 roku zmian politycznych i społeczno-ustrojowych”<sup>223</sup>.

Trzecie wolne wybory parlamentarne na Węgrzech miały miejsce 10 i 24 maja 1998 roku. Frekwencja w pierwszej turze wyniosła 57%, a w drugiej 48,4%<sup>224</sup>.

Wybory w 2002 roku odbywały się 7 i 21 kwietnia 2002 roku. W pierwszej turze frekwencja wyniosła 70,53%, a w drugiej 73,51%<sup>225</sup>.

Następne wybory do węgierskiego parlamentu odbyły się 9 i 23 kwietnia 2006 roku. W pierwszej turze frekwencja wyniosła 67,83%, a w drugiej 64,39%<sup>226</sup>.

W 2010 roku wybory do węgierskiego Zgromadzenia Krajowego odbyły się 11 i 25 kwietnia 2010 roku. W pierwszej turze frekwencja wyniosła 64,38%, a w drugiej 46,66%<sup>227</sup>.

Siódme wybory do węgierskiego parlamentu odbyły się 6 kwietnia 2014 roku. Frekwencja wyniosła 61,73%<sup>228</sup>.

<sup>223</sup> Cyt. za: W. SOKÓŁ: *Polityka reform wyborczych...*, s. 340.

<sup>224</sup> Hungary. *Parliamentary Chamber. Országgyűlés*; [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141\\_98.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141_98.htm) [dostęp: 17.02.2016]; NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 1998*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 10.03.2017].

<sup>225</sup> *Nemzeti Választási Iroda. Országgyűlési választások Magyarországon 2002*; [http://www.valasztas.hu/parval2002/so02/ered\\_ind\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/parval2002/so02/ered_ind_en.htm) [dostęp: 9.02.2017]; NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 2002*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 10.03.2017].

<sup>226</sup> *Nemzeti Választási Iroda. Országgyűlési választások Magyarországon 2006*; [http://www.valasztas.hu/parval2006/en/08/8\\_0.html](http://www.valasztas.hu/parval2006/en/08/8_0.html) [dostęp: 9.02.2016]; NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 2006*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 10.03.2017].

<sup>227</sup> *Nemzeti Választási Iroda. Országgyűlési választások Magyarországon 2010*; [http://www.valasztas.hu/en/parval2010/298/298\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/en/parval2010/298/298_0_index.html) [dostęp: 10.03.2017]; NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 2010*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 10.03.2017].

<sup>228</sup> Hungary. *Parliamentary Chamber. Országgyűlés*; [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2141\\_e.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2141_e.htm) [dostęp: 9.02.2016]; IDEA. *Institute for Democracy and Electoral Assistance*; <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=100> [dostęp: 10.03.2017].

Tabela 36. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 1998 roku

Partie	Okręgi jednomandatowe			Okręgi wielomandatowe			Lista krajowa		Ogółem	
	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Udział mandatów (%)
Fidesz	1 161 520	26,0	90	1 263 563	28,2	48	10	148	38,34	
MSzP	1 332 412	29,8	54	1 446 138	32,2	50	30	134	34,72	
FKgP	594 009	13,3	12	617 821	13,8	22	14	48	12,44	
SzDSz	456 032	10,2	2	353 205	7,9	5	17	24	6,22	
MIÉP <sup>a)</sup>	249 135	5,6	0	248 832	5,5	3	11	14	3,63	
MDF	137 621	3,1	17	139 934	3,1	0	0	17	4,40	
Niezależni	75 965	1,7	1	0	0,0	0	0	1	0,26	
Inni	525 749	10,3	0	463 282	10,4	0	0	0	0,00	
Łącznie	4 532 443	100,0	176	4 532 775	100,0	128	82	386	100,00	

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Węgierska Partia Sprawiedliwości i Życia (węg. Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP).

Opracowanie własne na podstawie: F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary. In: Elections in Europe. A Data Book*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 873 i n.; *Nemzeti Választási Iroda. Országgyűlési választások Magyarországon 1998*; [http://www.valasztas.hu/en/mvb/204/204\\_0.html](http://www.valasztas.hu/en/mvb/204/204_0.html) [dostęp: 10.03.2017].

Tabela 37. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 2002 roku

Partie	Okręgi jednomandatowe			Okręgi wielomandatowe			Lista krajowa		Ogółem	
	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Udział mandatów (%)
MSzP	2 227 732	40,5	78	2 361 983	42,1	69	31	178	46,11	
Fidesz-MDF	2 217 755	39,4	95	2 306 763	41,1	67	26	188	48,7	
SzDSz	380 982	6,8	2	313 084	5,6	4	13	19	4,92	
MSzP-SzDSz	27 892	0,5	1	0	0,0	0	0	1	0,26	
Inni	82 6097	12,8	0	698 793	11,2	0	0	0	0,00	
Łącznie	5 680 458	100,0	176	5 680 623	100,0	140	70	386	100,00	

Opracowanie własne na podstawie: F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary. In: Elections in Europe. A Data Book*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 873 i n.; *Nemzeti Választási Iroda. Országgyűlési választások Magyarországon 2002*; [http://www.valasztas.hu/parval2002/so02/ered\\_inc\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/parval2002/so02/ered_inc_en.htm) [dostęp: 10.03.2017].



Tabela 38. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 2006 roku

Partie	Okręgi jednomandatowe			Okręgi wielomandatowe			Lista krajowa		Ogółem	
	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Udział mandatów (%)
Fidesz-KDNP	2 269 241	42,0	68	2 272 979	42,0	69	27	164	42,50	
MSzP	2 175 312	40,3	98	2 336 705	43,2	71	17	186	48,20	
SzDSz	340 746	6,3	3	351 612	6,5	4	11	18	4,60	
MDF	238 566	4,4	0	272 831	5,0	2	9	11	2,80	
MSzP-SzDSz	154 619	2,9	6	0	0,0	0	0	6	1,50	
Związek dla Somogy	9 457	0,2	1	0	0,0	0	0	1	0,26	
Inni	267 136	3,9	0	221 225	3,3	0	0	0	0,00	
Łącznie	5 455 077	100,0	176	5 455 352	100,0	140	70	386	100,00	

Opracowanie własne na podstawie: F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary. In: Elections in Europe. A Data Book*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 873 i n.; *Nemzeti Választási Iroda. Országgyűlési választások Magyarországon 2006*; [http://www.valasztas.hu/parval2006/main\\_en.html](http://www.valasztas.hu/parval2006/main_en.html) [dostęp: 10.03.2017].

**Tabela 39.** Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 2010 roku

Partie	Okręgi jednomandatowe			Okręgi wielomandatowe			Lista krajowa		Ogółem	
	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba głosujących	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Udział mandatów (%)
Fidesz-KDNP	2 743 626	53,64	173	2 706 292	52,73	87	3	263	67,88	
MSzP	1 088 374	21,27	2	990 428	19,30	28	29	59	15,28	
Jobbik	836 774	16,36	0	855 436	16,70	26	21	47	12,18	
LMP	259 220	5,07	0	383 876	7,50	5	11	16	4,15	
Inni	152 874	3,72	0	196 499	3,80	0	0	0	0,00	
Łącznie	5 114 570	100,00	176	5 132 531	100,00	146	64	386	100,00	

Opracowanie własne na podstawie: F. GROTZ, L. HUBAI: *Hungary. In: Elections in Europe. A Data Book*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010, s. 873 i n.; *Nemzeti Választási Iroda. Országgyűlési választások Magyarországon 2010*; <http://www.valasztas.hu/en/parval2010/index.html> [dostęp: 10.03.2017].

Tabela 40. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 2014 roku

Partie	Okręgi jednomandatowe			Lista ogólnokrajowa				Ogółem	
	Liczba głosów	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba głosów	Głosy (%)	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Liczba mandatów	Udział mandatów (%)
Fidesz-KDNP	2 165 342	44,87	96	2 264 780	44,9	37	133	66,8	
MSzP-Együtt-DK-PM-MLP	1 317 879	25,57	10	1 290 806	25,6	28	38	19,1	
Jobbik	1 000 637	20,22	0	1 020 476	20,2	23	23	11,6	
LMP	244 191	5,34	0	269 414	5,3	5	5	2,5	
Inni	180 559	4,00	0	201 887	4,0	0	0	0,0	
Łącznie	4 908 608	100,00	106	5 047 363	100,0	93	199	100,0	

Opracowanie własne na podstawie: <http://valasztas.hu/en/ovi/index.html#> [dostęp: 10.03.2017].

Jeżeli potraktujemy frekwencję udziału obywateli w wyborach parlamentarnych jako wskaźnik poparcia demokracji, to zarówno w Republice Czeskiej, jak i na Węgrzech osiąga ona w okresie konsolidacji demokracji średnią wartość około 65% (w pierwszym państwie w latach 1996–2013: 65,8%, w drugim w latach 1998–2014: 64,3%, przy czym w przypadku Węgier brano pod uwagę frekwencję z pierwszej tury, w Czechach wybory do Izby Poselskiej). Generalnie możemy przyjąć założenie, że obydwie narody podobnie odnoszą się do obywatelskiego obowiązku cedowania władzy na reprezentantów. Drugą wspólną cechą jest stopniowy spadek frekwencji w kolejnych wyborach w obydwu państwach. Na uwagę zasługuje fakt, że w Republice Czeskiej nagłe obniżenie frekwencji miało miejsce w 2002 roku (58%), po czym powróciła ona do poziomu powyżej 60%. Na Węgrzech w tym samym roku obserwowaliśmy odwrotne zjawisko, gdyż frekwencja przekroczyła wówczas 70,5% i była najwyższa w historii wyborów po 1990 roku. Obniżająca się frekwencja wynika z rozczarowaniem partii politycznych, negatywną opinią na ich temat i barakiem zaufania do klasy politycznej.

Uzyskiwane wyniki wyborów parlamentarnych mogą zostać potraktowane jako zmienna wpływająca na określenie stabilności demokracji. Proces ten jest związany z oznaczeniem poziomu chwiejności wyborczej elektoratu, który im jest większy, tym bardziej sprzyja destabilizacji demokratycznego systemu politycznego. Warto zwrócić uwagę, że poziom chwiejności wyborczej wpływa nie tylko na efekt elekcji, ale i na system partyjny oraz system wyborczy<sup>229</sup>. W celu prezentacji poziomu chwiejności wyborczej posłużymy się indeksem Pedersena<sup>230</sup>.

**Tabela 41.** Poziom chwiejności wyborczej w Republice Czeskiej (Izba Poselska) i na Węgrzech mierzony indeksem Pedersena w latach 1996–2016

Rok elekcji	Republika Czeska	Węgry	Rok elekcji	Republika Czeska	Węgry
1998	11,5	37,4	2010	33,7	35,4
2002	9,7	25,6	2013	44,1	–
2006	14,4	7,9	2014	–	9,9

Opracowanie własne.

O ile możemy wskazać, że w Republice Czeskiej następuje wzrost poziomu chwiejności wyborczej, to na Węgrzech nie jesteśmy w stanie zauważyć jednolitego trendu jego rozwoju. Możemy natomiast go uznać w obydwu przypadkach za umiarkowanie wysoki, co jest cechą konsolidujących się demokracji państw Europy Środkowej i Wschodniej. W Republice Czeskiej uwagę zwracają wybory w 2010 i 2013 roku, kiedy poziom chwiejności wyborczej znacznie przerósł ten

<sup>229</sup> A. TURSKA-KAWA: *Determinanty chwiejności wyborczej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 47–51.

<sup>230</sup> Opis indeksu dokonano w rozdziale 3.

występujący we wcześniejszych okresach, sięgając odpowiednio 33,7 i 44,1 punktu. Wiązało się to z wyrażeniem przez obywateli niezadowolenia z istniejącego układu sił politycznych i działań podejmowanych przez elity partyjne, co z kolei doprowadziło zarówno w 2010, jak i 2013 roku do wyboru kilku wcześniej niewystępujących w parlamencie, reprezentacji nowych partii politycznych. Na Węgrzech w 2006 roku poziom chwiejności przyjął niski pułap – 7,9 punktu, co wynikało z ugruntowania się dwupartyjnego systemu z dominującymi partiami lewicową (MSzP) i prawicową (Fidesz). Jednakże już w 2010 roku poziom chwiejności wyborczej wzrósł do 34,5 punktu i oznaczał wycofanie poparcia elektoratu dla wcześniejszej socjalliberalnej koalicji (MSZP i SzDSz) przy jednoczesnym wzroście dla partii prawicowej (Fidesz) i ultraprawicowej (Jobbik).

Ze względu na przyjęte rozwiązania systemów wyborczych część głosów nie zostaje uwzględniona przy podziale mandatów. Metody proporcjonalne powinny niwelować dysproporcje, przyznając miejsca w parlamencie stosunkowo szerokim reprezentacjom politycznym, podczas, gdy metoda większościowa przyczynia się do pozbawienia większej liczby elektoratu swoich przedstawicieli. Czeski system wyborczy opiera się na metodzie d'Hondta, która wśród metod proporcjonalnych uchodzi za najbardziej sprzyjającą dużym ugrupowaniom i tym samym może pozbawiać większą część elektoratu swoich reprezentantów w porównaniu do innych metod proporcjonalnych. Węgierski system wyborczy ma charakter większościowo-proporcjonalny, z tym, że nieco więcej mandatów przyznaje się okręgach jednomandatowych. W wyborach do czeskiej Izby Poselskiej w okresie konsolidacji demokracji średnio 12,08% głosów nie przekładało się na mandaty, a na Węgrzech 6,74%. W Republice Czeskiej dwukrotnie wystąpiły znaczne wahnięcia od średniej, w 2006 roku zmarnowano zaledwie 5,98% głosów, ale już w 2010 roku 18,85%. Na Węgrzech od 2006 roku obserwuje się znaczny spadek głosów zmarnowanych. W 1998 i 2002 roku wynosiły one ponad 10%, a od 2006 do 2014 roku nie przekroczyły poziomu 4%. Reasumując, możemy stwierdzić, że proporcjonalny system wyborczy obowiązujący w wyborach do czeskiej Izby Poselskiej przyczynia się do marnowania większego odsetka głosów niż kombinacyjny większościowo-proporcjonalny system obowiązujący na Węgrzech.

W Republice Czeskiej i na Węgrzech mamy do czynienia z istnieniem warunków umożliwiających przeprowadzenie wolnych wyborów. Pełnią one funkcje, które są związane z państwami demokratycznymi<sup>231</sup>. Należy jednak pamiętać, że system wyborczy jest jednym z najczęściej zmienianych elementów systemowych. Jego zmiany są często wynikiem dostosowania sytuacji do potrzeb panującej elity politycznej, co zaburza bezstronny charakter procedury wyborczej. W okresie konsolidacji demokracji na Węgrzech z jaskrawym tego przykładem mieliśmy do czynienia w 2011 roku, gdy Fidesz uchwalił nowe prawo wyborcze,

<sup>231</sup> W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolite. Teoria i praktyka*. Remar, Katowice 2012, s. 59–77.

zmieniając nie tylko formułę przeprowadzania wyborów, lecz również rozmiar i kształt okręgów wyborczych.

#### 6.4. Pluralistyczne systemy partyjne Czech i Węgier

Atilla Ágh twierdzi, że od drugiej połowy lat 90. XX wieku czeskie i węgierskie partie zaczęły przyjmować charakter partii-kartelu<sup>232</sup>, chociaż wydaje się, że bliższa prawdy jest analiza Ryszarda Herbuta<sup>233</sup>, który zauważa, że partie te przybrały formę wyborczą. Cechą charakterystyczną partii w analizowanych państwach jest ich uzależnienie od finansów państwowych, a także wąska baza członkowska. Poza KSČM nie mamy do czynienia z partiami masowymi. Dlatego też ważną rolę odgrywają liderzy partyjni, których medialna siła musi być na tyle atrakcyjna dla elektoratu, że zastępuje inne elementy sprzyjające popularności partii w społeczeństwie.

W Czechach i na Węgrzech, a także innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej podziały socjopolityczne odegrały mniejszą rolę w kształtowaniu się systemów partyjnych niż na Zachodzie Europy. Oczywiście nie można zaprzeczyć, że podziały te uległy odmrożeniu po upadku socjalizmu, a później stopniowo rozwijały się. Obserwacja życia politycznego pozwala zauważyć, że istnieją relacje pomiędzy pewnymi grupami społecznymi a partiami w Czechach i na Węgrzech, ale możliwość wskazania jednoznacznych kierunków przepływu poparcia określonych grup dla konkretnych partii wydaje się niezwykle trudna. Wynika to stąd, że zazwyczaj liczące się partie polityczne stosują apel do szerokich warstw społecznych, chcąc uzyskać jak największe poparcie w wyborach.

W tym kontekście należy przywołać badania Pippy Norris i Ronalda Ingleharta, którzy zaobserwowali ogólną tendencję w postawach i zachowaniach społeczeństw wynikającą z ich podejścia do kwestii bezpieczeństwa fizycznego i ekonomicznego i religii. Na tej podstawie przedstawili model społeczeństwa tradycyjnego/racjonalnego oraz zorientowanego na przetrwanie/indywidualną ekspresję. Społeczeństwa tradycyjne i zorientowane na przetrwanie są bardziej skłonne podlegać autorytarnej władzy, cechuje je większy stopień religijności, mniejsze zaangażowanie w sprawy polityczne, niski poziom zaufania społecznego, przywiązywanie większej wagi do zabezpieczania sfery materialnej niż rozwoju edukacyjnego. Przeciwnieństwem są społeczeństwa racjonalne i zorientowane na indywidualną ekspresję. Możemy zauważyć, że czeskie społeczeństwo ma cechy bliższe modelowi racjonalnemu i zorientowanemu na indywidualizm, podczas gdy węgierskie – modelowi tradycyjnemu i zorientowanemu

<sup>232</sup> A. ÁGH: *The Politics of Central Europe*. SAGE Publications Ltd., London 1998, s. 9.

<sup>233</sup> R. HERBUT: *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 105.

na przetrwanie<sup>234</sup>. Nie znaczy to, że na Węgrzech nie występują postawy bliskie liberalnemu racjonalizmowi i indywidualizmowi. Zwraca na to uwagę Adriana Körmendy, która wskazuje, że u zarania współczesnego systemu partyjnego pojawił się podział socjopolityczny uwzględniający postawy tradycyjne (ludowe) oraz liberalne (nurt urbanistyczny). Z biegiem czasu nurt tradycyjny (ludowy) zdobył przewagę<sup>235</sup>.

Obserwując rozwój węgierskiego systemu partyjnego, możemy powiedzieć, że od 1994 roku do 2010 roku cechowała go bipolarność wynikająca z zajęcia dwóch głównych miejsc w systemie partyjnym przez prawicowy Fidesz oraz lewicowy MSzP. Czeski system partyjny po 1996 roku również zbliżał się ku bipolarnemu modelowi, w którym dominujące pozycje przypadły prawicowemu ODS oraz lewicowemu ČSSD. Na tym kończą się jednak podobieństwa. O ile na Węgrzech doszło do wzmocnienia dwóch najważniejszych partii w latach 1994–2010, a następnie dominacji Fidesz oraz osłabienia partii opozycyjnych, o tyle w Czechach przewaga dwóch najważniejszych partii nad pozostałymi nigdy nie była tak duża, jak na Węgrzech. Co więcej, w 2013 roku ODS musiał ustąpić swoją dominującą pozycję w rodzinie partii prawicowych na rzecz innych, nowych partii.

Na lewicy antysystemowość KSČM i decyzja o niepodjęciu reform ideologicznych przez tę partię spowodowały przejście lewicowego i centrolewicowego elektoratu przez ČSSD. Zarówno w okresie tranzycji, jak i początkowym okresie konsolidacji demokracji ČSSD był rzecznikiem integracji z Unią Europejską oraz NATO. W sferze ekonomicznej popierano socjalną gospodarkę rynkową, w której państwo powinno uwzględniać zasadę pomocniczości i solidarności społecznej<sup>236</sup>. Ponadto opowiadano się za wprowadzeniem samorządu pracowniczego, rozwojem spółdzielczości i rozbudową rynku usług wzmacniającego konsumpcję społeczną<sup>237</sup>. W 1998 roku partia osiągnęła sukces w postaci pierwszego miejsca w wyborach do Izby Poselskiej (32,31% głosów). Na czele socjaldemokratycznego rządu stanął Miloš Zeman, ale gabinet miał mniejszościowy charakter. Wynikało to z umowy stabilizacyjnej zawartej z opozycyjnym ODS, zgodnie z którą w zamian za udostępnienie prawicy kilku kluczowych stanowisk w organach państwa ČSSD mógł liczyć na poparcie w głosowaniach parlamentarnych. Obydwie partie chciały przeforsować zmiany w ordynacji wyborczej, która wzmacniałby pozycję dużych ugrupowań kosztem mniejszych. Tę

<sup>234</sup> R. INGLEHART, P. NORRIS: *Sacrum i profanum. Religia i polityka na świecie*. NOMOS, Kraków 2006, s. 94–130, 169–195, 297–330.

<sup>235</sup> A. KÖRMENDY: *Transformacja ustrojowa na Węgrzech: sukces czy porażka? (Geneza i anatomia transformacji)*. W: *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*. Red. A. KOSESKI, J. WOJNICKI. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2011, s. 67–92.

<sup>236</sup> J. WOJNICKI: *Kształtowanie...*, s. 183.

<sup>237</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne...*, s. 163–164.

uchwałę zakwestionował jednak Sąd Konstytucyjny<sup>238</sup>. Czeska socjaldemokracja ponownie wygrała wybory w 2002 roku i stworzyła koalicyjny rząd z KDU-ČSL i US-DEU<sup>239</sup>. W tranzycji i początkowym okresie konsolidacji ČSSD przesunął się z pozycji związanej z popieraniem etatyzmu i społecznej gospodarki rynkowej w stronę centrum, przyjmując kilka założeń charakterystycznych dla liberalnej gospodarki wolnorynkowej<sup>240</sup>.

Po 2002 roku doszło do ostrego konfliktu pomiędzy ówczesnym socjaldemokratycznym premierem Vladimírem Špidlą a byłym liderem ČSSD Milošem Zemanem. Konsekwencją tej sytuacji był brak poparcia dla tego drugiego w wyborach prezydenckich, które wygrał Václav Klaus. W 2004 roku ČSSD poniósł porażkę w pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego, co doprowadziło do zmiany premiera. Vladimíra Špidlę zastąpił Stanislav Gross. Zaledwie rok później ujawniono, że premier nie płacił podatku od posiadanych finansów i majątku stałego. Nastąpiła kolejna zmiana na stanowisku premiera, którym został Jiří Paroubek. Doprowadziło to do odpływu poparcia zarówno dla rządu, jak i samego ČSSD. Dwie kolejne elekcje parlamentarne w 2006 i 2010 roku oznaczały przejście do opozycji, aby w przedterminowych wyborach w 2013 roku socjaldemokrati ponownie mogli przejąć władzę. Funkcję premiera objął Bohuslav Sobotka, a w skład koalicji rządowej weszły ANO 2011 i KDU-ČSL. W wyniku konfliktu z Milošem Zemanem partia nie poparła go w pierwszych bezpośrednich wyborach prezydenckich. Należy zaznaczyć, że wcześniej M. Zeman próbował zdyskredytować B. Sobotkę. Obecnie w programie politycznym partia popiera rozwój demokracji i budowę społeczeństwa obywatelskiego, a w ekonomii udział państwa w pobudzaniu wzrostu gospodarczego<sup>241</sup>. W formie komentarza warto jeszcze podkreślić, że ČSSD jest specyficzną partią socjaldemokratyczną w regionie ze względu na brak powiązań z poprzednim reżimem. Zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech rodzime partie socjaldemokratyczne ewoluowały z hegemonistycznych partii komunistycznych.

W Czechach partia komunistyczna nie zmieniła swojego profilu i po pierwszych latach tranzycji KSČM ustabilizował się pod względem programowym i zrezygnował z reform<sup>242</sup>. W swoim apelu KSČM zaczął się zwracać niemal wyłącznie do osób, które utraciły dosyć dużo w wyniku zmian systemowych. Poza

<sup>238</sup> W. SORÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych...*, s. 391–392.

<sup>239</sup> P. FIALA, V. HLOUŠEK: *System partyjny Republiki Czeskiej. W: Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 45–54.

<sup>240</sup> M. MIGALSKI: *Czeski i polski system partyjny. Analiza porównawcza*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 72, 84, 85, 90.

<sup>241</sup> ČSSD. Jistoty a prosperita; <https://web.archive.org/web/20080504050410/http://www.cssd.cz/nas-program/volebni-program?> [dostęp: 23.03.2017].

<sup>242</sup> M. KOPEČEK: *The Stigma of the Past and the Bond of Belonging: Czech Communists in the first Decade after 1989*. „Czech Journal of Contemporary History” 2013. Vol. 1, s. 112–119.



socjalną gospodarką rynkową partia popiera rozwój samorządności, wzmocnienie krajowych przedsiębiorców kosztem wstrzymania dopływu obcego kapitału, a także ochronę środowiska<sup>243</sup>. Od 1993 do 2005 roku na czele partii stał Miroslav Grebeníček, którego działania wzmocniły antysystemowy i komunistyczny charakter partii<sup>244</sup>. W tym okresie rozwinęły się dwie cechy KSČM, a mianowicie izolacja na scenie partyjnej przez inne ugrupowania oraz dominacja w bazie członkowskiej i składzie elektoratu osób w wieku emerytalnym<sup>245</sup>. W partii występują dwa silne nurty: konserwatywny i reformatorski. Pierwszy popiera etatyzm oraz centralnie planowaną gospodarkę oraz sprzeciwia się integracji europejskiej oraz członkostwu Czech w NATO. Drugi nurt wyraża nieco bardziej liberalne poglądy w powyższych kwestiach włącznie z tym, że popiera integrację w ramach UE<sup>246</sup>. Od 2015 roku na czele partii stoi Vojtěch Filip. Warto zaznaczyć, że mimo niszowego charakteru partia w kolejnych wyborach do Izby Poselskiej zazwyczaj zajmuje trzecie miejsce, osiągając ponad 10% głosów poparcia elektoratu. Przypuszcza się jednak, że wraz z procesem starzenia się wyborców sympatyzujących z komunistami KSČM będzie osiągał coraz gorsze wyniki.

W okresie konsolidacji demokracji prawą stroną czeskiej sceny partyjnej zdominował ODS. Już od początku partia ta cieszyła się dużym poparciem społecznym, co przełożyło się na zwycięstwo w wyborach w 1992 i 1996 roku i sformowanie gabinetów pod przywództwem Václava Klause. W połowie lat 90. XX wieku ODS musiał rywalizować o swoją pozycję z ODA, ale w późniejszym czasie zdystansował to ugrupowanie, uzyskując niekwestionowaną pozycję lidera prawicy. ODA próbował odróżnić się od ODS, przyjmując bardziej liberalny wizerunek, ale okazało się to porażką<sup>247</sup>.

W związku z tym, że ODS dominował na czeskiej scenie politycznej w latach 90. XX wieku, początkowy charakter i przebieg konsolidacji demokracji wyznaczony był przez decyzje i działania tej partii, w szczególności jej lidera i premiera Václava Klause. To właśnie jemu partia zawdzięcza to, że w 1995 roku pod względem programowym ugruntowała konserwatywno-liberalny charakter<sup>248</sup>.

---

<sup>243</sup> M. MIGALSKI: *Czechy. W: Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. M. MIGALSKI. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec 2004, s. 26.

<sup>244</sup> M. KUBÁT: *The Communist Party of Bohemia and Moravia: A Successful Engagement of the Social and the Nationalist Protest*; [http://www.academia.edu/8225850/The\\_Communist\\_Party\\_of\\_Bohemia\\_and\\_Moravia\\_A\\_Successful\\_Engagement\\_of\\_the\\_Social\\_and\\_the\\_Nationalist\\_Protest](http://www.academia.edu/8225850/The_Communist_Party_of_Bohemia_and_Moravia_A_Successful_Engagement_of_the_Social_and_the_Nationalist_Protest), s. 4 [dostęp: 9.03.2017].

<sup>245</sup> A. GRZYMAŁA-BUSSE: *Czech and Slovak Communist Successor Party Transformations after 1989: Organizational Resources, Elite Capacities and Public Commitments*. In: *Communist Successor Parties in Post-Communist Politics*. Red. J.T. ISHIYAMA. Nova Science, New York 1999, s. 44–55.

<sup>246</sup> M. MIGALSKI: *Czeski i polski system partyjny...*, s. 113.

<sup>247</sup> P. FIALA, V. HLOUŠEK: *System partyjny Republiki Czeskiej...*, s. 38, 40, 42.

<sup>248</sup> *Ibidem*, s. 29–30.

W tym czasie ODS wchłonął inne, mniejsze byty partyjne, jak chociażby KDS. W 1998 roku z powodu kryzysu finansowego i politycznego rząd Václava Klause podał się do dymisji. Kolejną konsekwencją ujawnianych skandali z udziałem rządzącej elity było odejście grupy członków ODS i założenie przez nich Unii Wolności (czes. Unie svobody, US). Pod względem programu politycznego US niewiele różnił się od ODS, ale budził nadzieję społeczeństwa na powstanie nowej i nieskazitelnie czystej prawicy. Liderem US liderem był Jan Ruml. W wyborach do Izby Poselskiej w 1998 roku partia otrzymała 8,6% głosów poparcia, a w 2002 roku, uczestnicząc w koalicji wyborczej z KDU-ČSL 14,27%<sup>249</sup>. Po tym sukcesie US stworzył koalicję rządową z ČSSD i KDU-ČSL. Po połączeniu z Unią Demokratyczną (czes. Demokratická unie, DEU) w 2002 roku US występował pod nazwą US-DEU<sup>250</sup>. W 2011 roku US-DEU przestał istnieć.

ODS w gospodarce partia prezentuje program liberalny z nastawieniem na rozwój wolnej konkurencji rynkowej, w wymiarze aksjologicznym stawia natomiast na konserwatyzm, unikając jednocześnie wypowiedzi na temat aborcji, małżeństw homoseksualnych czy radykalnej polityki wobec mniejszości<sup>251</sup>. ODS odzyskał władzę w 2006 roku, ale okazało się, że nie mógł znaleźć partnerów koalicyjnych w celu stworzenia rządu większościowego. Dlatego też od czerwca 2006 roku aż do stycznia 2007 roku funkcjonował mniejszościowy rząd Mirka Topolánka. Nawet po tym, jak na początku 2007 roku zawarto koalicję z SZ i KDU-ČSL, nie dawała ona większości głosów w Izbie Poselskiej, ale jedynie połowę<sup>252</sup>. Po 2006 roku rozwinął się konflikt pomiędzy premierem a prezydentem. Mimo że obydwaj wywodzili się z ODS, o porozumieniu nie było mowy ze względu na dużą ingerencję V. Klause w proces decyzyjny gabinetu. Zakończyło się to tym, że w 2008 roku V. Klaus oddał legitymację partyjną ODS. Udało się jednak zawrzeć kompromis i prezydent uzyskał reelekcję w 2008 roku. Dwa lata później ODS ponownie wygrał wybory do Izby Poselskiej. Premierem mianowano Petra Nečasa. Jak pokazała przyszłość, był to zły wybór, gdyż najbliższe otoczenie szefa rządu pogrążyło się w aferach i skandalach korupcyjnych, a szefowa gabinetu premiera Jana Nagyová wykorzystwała służby bezpieczeństwa do śledzenia żony premiera. Sprawa zakończyła się rozpisaniem przedterminowych wyborów do Izby Poselskiej, które przypieczętowały fiasko czeskiej prawicy. ODS zajął dopiero piąte miejsce uzyskując najgorszy wynik w historii – 7,72% głosów.

W okresie konsolidacji demokracji jeden raz udało się partii ekologicznej uzyskać mandaty w Izbie Poselskiej. Było to udziałem SZ, który w 2006 roku otrzymał poparcie 6,29% głosów, co przełożyło się na 6 miejsc w pierwszej izbie

<sup>249</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja...*, s. 172.

<sup>250</sup> M. MIGALSKI: *Czeski i polski system partyjny...*, s. 88–89.

<sup>251</sup> Ibidem, s. 72, 84, 85, 90.

<sup>252</sup> *Czech Politics: Déjà Vu as Topolànek Readies Another Cabinet for Possible Approval*; <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=06PRAGUE1529> [dostęp: 22.04.2013].

parlamentu. Od 2007 do 2009 roku SZ wchodził także w skład koalicji rządowej. Partia istnieje od 1989 roku. W sferze aksjologicznej jest zwolenniczką rozwiązań liberalnych, podobnie jak w zakresie gospodarczym. Popiera równouprawienie obywateli, w tym zasadę parytetów dla kobiet, integrację europejską oraz pozytywną politykę otwarcia względem imigrantów<sup>253</sup>.

W rodzinie partii chadeckich dominującą pozycję podczas konsolidacji demokracji zajął KDU-ČSL. Partia ma charakter ludowo-chadecki i sytuuje się w centrum sceny partyjnej. Ma charakter ugrupowania obrotowego pozwalającego na tworzenie koalicji rządowych zarówno z prawicą, jak i lewicą. Na trzynaście gabinetów utworzonych po 1992 roku KDU-ČSL uczestniczył jako partner koalicyjny w dziewięciu. Należy zaznaczyć, że centrowy charakter partii ukształtował się w latach 90. XX wieku, początkowo bowiem partia silnie akcentowała wartości chrześcijańskie i współpracowała z Kościołem oraz skłaniała się ku prawicy. Poza 2010 rokiem KDU-ČSL zawsze w wyborach do Izby Poselskiej zdobywał mandaty parlamentarne. Wydaje się, że przyczyną porażki w 2010 roku było pojawienie się TOP 09, a także wyraźniejsze akcentowanie prawicowych haseł w programie wyborczym<sup>254</sup>. Jeżeli prześledzilibyśmy dotychczasowe programy wyborcze, możemy zauważyć, że KDU-ČSL jest zwolennikiem przekształceń wolnorynkowych, dopływu kapitału zagranicznego, prywatyzacji, ograniczonej interwencji państwa w gospodarkę, rozwoju spółdzielczości. Partia uważa, że państwo powinno wspierać roboty publiczne, ograniczając w ten sposób poziom bezrobocia<sup>255</sup>.

TOP 09 powstał w wyniku secesji z KDU-ČSL. W 2009 roku Miroslav Kalousek wraz z grupą działaczy chadecko-ludowych postanowił utworzyć nowe ugrupowanie prawicowe. Liderem partii został były minister spraw zagranicznych Karel Schwarzenberg. Tomáš Jarmara zauważa, że TOP 09 powstał odgórnie w wyniku porozumienia kilku członków elity politycznej. Jego cechą jest brak jednego, dominującego sponsora, co wpływa na większą niezależność w podejmowaniu działań. Partia nie posiada rozbudowanej struktury terenowej, ogniskując się na działaniach w centrum kraju<sup>256</sup>. Ugrupowanie prezentuje nowoczesny, konserwatywno-liberalny profil, podkreślając wartość rodziny w życiu społecznym oraz ochronę praw jednostki, w tym praw mniejszości. Jednocześnie jest zwolennikiem rozwoju wolnego rynku, ograniczenia rozbudowanej administracji oraz decentralizacji władzy. Wspiera zacieśnianie integracji euroatlan-

<sup>253</sup> F. ČERNOCH, J. HUSÁK, O. SCHÜTZ, M. VÍT: *Political Parties and Nationalism in Visegrad Countries*. International Institute of Political Science Masaryk University, Brno 2011, s. 45–49.

<sup>254</sup> F. ČERNOCH, J. HUSÁK, O. SCHÜTZ, M. VÍT: *Political Parties...*, s. 54–58; KDU-ČSL; <http://en.kdu.cz/domu> [dostęp: 23.03.2017].

<sup>255</sup> P. FIALA, V. HLOUŠEK: *System partyjny Republiki Czeskiej...*, s. 30–31, 34, 40. K. SOBOLSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne...*, s. 172–173.

<sup>256</sup> T. JARMARA: *TOP 09 a Věci veřejné v kontextu institucionalizace českých politických stran po roce 1989*. „Politologická revue” 2011, no. 1, s. 66–68.

tyckiej i uniezależnienie się Czech od dostaw rosyjskich surowców<sup>257</sup>. W latach 2010–2013 TOP 09 był członkiem koalicji rządowej.

W latach 2001–2015 istniała partia Sprawy Publiczne (VV), która w 2010 roku weszła do Izby Poselskiej, a następnie stała się członkiem koalicji rządowej pod przywództwem Petra Nečasa. Ugrupowanie starało się prezentować program konserwatywno-liberalny, ale w rzeczywistości faworyzowało hasła o charakterze populistycznym. VV nawoływał do oczyszczenia elity władzy ze skorumpowanych polityków, rozwoju mechanizmów demokracji bezpośredniej, a także zwiększenia kontroli państwa nad procesem dystrybucji środków z budżetu. Partia była też zwolennikiem restrykcyjnej polityki socjalnej. Jednocześnie wyrażała poparcie dla integracji w ramach UE<sup>258</sup>. W 2011 roku Vít Bárta, lider partii i minister transportu, został oskarżony przez kolegów z VV o przyjmowanie łapówek. Sytuacja ta negatywnie wpłynęła na dalsze losy partii, która uległa rozwiązaniu w 2015 roku.

Po 2010 roku zmiany w czeskim systemie partyjnym były udziałem nie tylko TOP 09 oraz VV, ale również ANO 2011. W 2011 roku czeski miliarder Andrej Babiš założył Ruch Niezadowolonych Obywateli (czes. Akce nespokojených občanů, ANO), który rok później przekształcił się w partię o tej samej nazwie. Mimo że ugrupowanie zaznacza, że bliskie są mu liberalne wartości, w wielu aspektach prezentuje populistyczną postawę. W 2013 roku ANO 2011 uplasował się na trzecim miejscu w wyborach do Izby Poselskiej i wszedł do koalicji rządowej<sup>259</sup>. Andrej Babiš uzyskał stanowisko wicepremiera i ministra finansów. ANO 2011 postuluje zwiększenie transparentności działań polityków, niejednoznacznie wypowiada się w sprawie integracji w ramach UE i przyjęcia wspólnej waluty. W sferze socjalnej partia opowiada się za wzrostem płac dla nauczycieli oraz pewnymi ograniczeniami w bezpłatnym dostępie do służby zdrowia. Umiejętne lawirowanie pomiędzy prawą i lewą stroną sceny partyjnej przysparza partii zwolenników. W regionalnych wyborach samorządowych w 2016 roku ANO 2011 uzyskał status pierwszego ugrupowania.

Oryginalnym ugrupowaniem na czeskiej scenie jest Świt – Narodowa Koalicja. Partia powstała w 2013 roku pod nazwą Świt Demokracji Bezpośredniej (czes. Úsvit přímé demokracie), a założył ją Tomio Okamura. W składzie partii znaleźli się byli działacze VV oraz Morawian (czes. Moravané). W wyborach do Izby Poselskiej w 2013 roku Úsvit otrzymał 6,88% głosów, co dało 14 mandatów. W 2015 roku T. Okamura ogłosił, że partia zmagą się z problemami finansowymi. W tym samym roku doszło do rozłamu i partia podzieliła się na Wolność i Demokrację Bezpośrednią (czes. Svoboda a přímá demokracie) z T. Okamurą

<sup>257</sup> F. ČERNOCH, J. HUSÁK, O. SCHÜTZ, M. VÍT: *Political Parties...*, s. 25–30.

<sup>258</sup> Ibidem, s. 30–33.

<sup>259</sup> E. VAN DE RAKT: *Political Earthquake in the Czech Republic: Rejection of Established Parties*; <https://www.boell.de/en/2013/10/31/political-earthquake-czech-republic-rejection-established-parties> [dostęp: 20.03.2017].

oraz Partię Narodowego Interesu z Petrem Adamem. Następnie partie podjęły współpracę, tworząc Świt – Narodową Koalicję.

W dwóch pierwszych elekcjach do pierwszej izby czeskiego parlamentu skrajnie prawicowa partia SPR-RSČ uzyskała wystarczające poparcie społeczne do tego, aby wystawić swoją reprezentację deputowanych. SPR-RSČ powstał w 1989 roku, głosił antyromskie, szowinistyczne i nacjonalistyczne hasła. Jednocześnie mocno zaznaczał swoje przywiązanie do wartości katolickich. Partia była zwolennikiem penalizacji homoseksualizmu i wprowadzenia kary śmierci<sup>260</sup>. W 2013 roku SPR-RSČ uległ rozwiązaniu, po czym wznowił działalność pod nazwą Stowarzyszenia na rzecz Republiki – Republikańska Partia Czechosłowacji Miroslava Sládka (czes. Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa Miroslava Sládka).

W początkowym okresie demokratyzacji, jeszcze w tranzycji, czeski system partyjny miał cechy, które Marzena Cichosz przypisuje duopolowi politycznemu, w którym partia komunistyczna rywalizowała z OF. Po wyborach w 1990 roku OF uległ fragmentacji, w wyniku czego na scenie partyjnej pojawiły się nowe ugrupowania. Równolegle trwał proces powstawania zupełnie nowych partii<sup>261</sup>. W 1992 i 1996 roku czeska scena partyjna nadal podlegała przeobrażeniom, ale zaznaczył się trend budowania dwubiegunowości wyznaczony przez wcześniejszą stabilizację prawicowego ODS, a także nieco późniejszą lewicowego ČSSD. O ile główny spadkobierca OF, czyli ODS, był w stanie już do połowy lat 90. XX wieku zaznaczyć relewancję polityczną, o tyle ČSSD zrobił to pod koniec pierwszej dekady XX wieku. Jednocześnie stabilizowało się otoczenie tych dwóch partii. Na lewicy pozostawał KSČM, ale jego antysystemowy charakter wpływał na izolację przez inne partie. W centrum próbowały się umiejscowić różne byty, z których najtrwalszą popularnością cieszył się chadecko-ludowy KDU-ČSL. W 2002 roku partia ta potwierdziła swój piwotalny charakter, gdy weszła do koalicji rządowej tworzonej przez ČSSD (w latach 1992–1998 uzupełniała koalicję pod przewodnictwem ODS).

W centrum, chociaż z przesunięciem w prawo, starał się umiejscowić także US, który powstał w wyniku rozłamu ODS. Zbyt bliska tożsamość programowa z największym prawicowym ugrupowaniem doprowadziła jednak najpierw do przesunięcia się partii do centrum, a potem do jej zaniku. Krótki był także parlamentarny żywot ekologiczno-liberalnego SZ. Do 1998 roku radykalno-prawicowe poglądy Czechów w parlamencie prezentował SPR-RSČ. Dostyc duże zmiany w systemie partyjnym nastąpiły w 2010 roku, a ich dynamikę potwierdziły następne wybory do Izby Poselskiej w 2013 roku. ODS utracił nie tylko pozycję jednej z dwóch dominujących partii, ale także i pierwsze miejsce wśród

<sup>260</sup> M. MIGALSKI: *Czeski i polski system partyjny...*, s. 79–80.

<sup>261</sup> M. CICHOSZ: *Partie polityczne na czeskim rynku politycznym*. W: *Europa Środkowa. Dekada transformacji...*, s. 64–70.

partii reprezentujących prawicę na rzecz TOP 09. Populistyczno-lewicowy ANO 2011 zajął drugie miejsce w wyborach w 2013 roku oraz współtworzył koalicję rządową. Do Izby Poselskiej powrócił KDU-ČSL, jednocześnie VV nie uzyskał reelekcji. Na uwagę zasługuje też fakt, że w parlamencie znalazł się populistyczny i niespójny programowo Świt. Możemy stwierdzić, że wraz z rozpoczęciem trzeciej dekady procesu transformacji w Republice Czeskiej nastąpiła dekompozycja wcześniej ukształtowanego systemu partyjnego. Nie wiemy jeszcze, czy będzie to trwały trend.

Po 1994 roku w węgierskim systemie partyjnym zaczęły pojawiać się tendencje do kształtowania dwupartyjnego bloku oraz grupy partii o mniejszym stopniu relewancji. Po 2010 roku wyraźnie widać, że prawicowy Fidesz zdecydowanie wyprzedził swojego lewicowego konkurenta, a pozostałe partie opozycyjne nie są w stanie nawiązać równej walki z hegemonem na scenie partyjnej.

W okresie konsolidacji demokracji lewicowy MSzP przeżył okres świetności oraz upadku. Gdy w 1994 roku, po czterech latach izolacji w parlamencie, postkomunistom udało się uzyskać bezwzględną większość miejsc w Zgromadzeniu Krajowym<sup>262</sup>, rozpoczął się dla nich czas prosperity trwający do końca pierwszej dekady XXI wieku przerwany rządami Fidesz w latach 1998–2002. W 2010 roku porażka MSzP była dotkliwa i trwała. Po drugich wyborach parlamentarnych (1994) MSzP wraz z SzDSz utworzył koalicję rządową. Z matematycznego punktu widzenia była ona niepotrzebna, gdyż postkomuniści mieli ponad połowę miejsc w Zgromadzeniu Krajowym, ale wzmacniała legitymizację MSzP.

Gyula Horn, pierwszy lewicowy premier po 1990 roku, rozpoczął reformy gospodarcze, których zaniechał jego poprzednik J. Antall. Miały one na celu wsparcie programu prywatyzacji przy zachowaniu stabilnego poziomu zatrudnienia, ochronę krajowego przemysłu, utrzymanie płac w sferze budżetowej. Jednocześnie ograniczono wydatki publiczne i zredukowano poziom konsumpcji<sup>263</sup>. W trakcie realizacji działań rząd G. Horna oddalił się od programu wyborczego MSzP, wspierając jednocześnie pomysły liberalnego koalicjanta SzDSz<sup>264</sup>. W polityce zagranicznej realizowano program integracji ze strukturami euroatlantyckimi, rozwijano dobre stosunki z sąsiadami, promowano

<sup>262</sup> Tamás Fricz uważa, że MSzP wygrał wybory w 1994 roku w wyniku rozczarowania Węgrów pierwszymi demokratycznymi rządami i chęcią powrotu do czasów spokoju, ale nie do komunizmu. W tym czasie węgierscy socjaliści tworzyli już zliberalizowaną partię o neokonserwatywnych poglądach gospodarczych. Szerzej w: T. FRICZ: *Demokratyzacja, system partyjny i wybory na Węgrzech. Przeszłość może nas już tylko straszyć*. W: *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990–1998*. Przeł. E. CYGIELSKA, P. KAWECKI, K. KULISIEWICZ, D. ŁUBCZYK. IW PAX, Warszawa 2010, s. 123–125.

<sup>263</sup> K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej po 1989 roku*. Księgarnia Akademicka, Kraków 1999, s. 161.

<sup>264</sup> P. SULA: *System partyjny Republiki Węgier*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 138.

ochronę praw Węgrów mieszkających w państwach ościennych<sup>265</sup>. W latach 90. XX wieku MSzP wyraźnie zrezygnował z części postulatów dotyczących państwa etatystycznego, przyjmując zasady nowoczesnej socjaldemokracji<sup>266</sup>.

W 1998 roku węgierska lewica przeszła do opozycji. W tym okresie krytykowała rząd za wzmacnianie ideologicznych podziałów społecznych, rozbudowę klientelizmu względem nowej władzy, preferowanie rozwoju obszarów wiejskich kosztem miast, wstrzymywanie wolnej konkurencji na rynku gospodarczym, popierała natomiast politykę rządu wobec mniejszości węgierskiej żyjącej w państwach ościennych<sup>267</sup>.

W 2002 roku MSzP powrócił do rządów, tworząc wraz z SzDSz koalicję. Na czele gabinetu stanął Péter Medgyessy, ale w 2004 roku ujawniono, że pracował w tajnych służbach bezpieczeństwa przed 1990 rokiem, co spowodowało jego dymisję<sup>268</sup>. Zastąpił go Ferenc Gyurcsány. Nowy rząd podjął działania na rzecz implementacji potrzebnych reform gospodarczych, ale jednocześnie rozszerzył zakres świadczeń socjalnych. W 2004 roku Węgry stały się członkiem UE. W pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego zwyciężył jednak Fidesz<sup>269</sup>.

Reelekcja lewicy w 2006 roku była pierwszym tego typu wydarzeniem na Węgrzech. Odtworzono koalicję rządową z SzDSz. W kilka miesięcy po wyborach, po ujawnieniu kompromitujących słów wypowiedzianych przez premiera na spotkaniu elity MSzP, rozpoczął się powolny proces upadku tego ugrupowania. W 2009 roku koalicję rządową opuścił SzDSz, co przyczyniło się do dymisji F. Gyurcsányego. Powstał mniejszościowy rząd MSzP z Gordonem Bajnaiem na czele. W szóstych wyborach do Zgromadzenia Krajowego MSzP doznał dotkliwej porażki, tracąc 127 mandatów (2006 rok: 186 mandatów; 2010 rok: 59) i prawie milion głosów poparcia<sup>270</sup>.

Po 2010 roku lewica uległa defragmentaryzacji. W 2011 roku MSzP opuścił były premier Ferenc Gyurcsány, który powołał do życia konkurencyjną Demokratyczną Koalicję (węg. Demokratikus Koalíció, DK). W marcu 2013 roku inny były lewicowy premier Gordon Bajnai stworzył platformę o nazwie Razem 2014 (Együtt 2014). DK i Együtt 2014 stawiały sobie za cel odbudowanie dobrego wi-

<sup>265</sup> F. SOMOGYI: *New Challenges and Responses in Hungarian Foreign Policy*. „The Analyst – Central and European Review – English Edition” 2005, no. 1, s. 6.

<sup>266</sup> A. KÖRÖSÉNYI: *Government...*, s. 54.

<sup>267</sup> L. BENDA: *System partyjny Węgier*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 99–100.

<sup>268</sup> J. DARSKI: *Węgry*. „Europa Środkowo-Wschodnia” 2001/2002, nr 11–12, s. 264; <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=57be2817-bef4-4cff-8516-40e7b9cefad5&articleId=9d983ef6-3f28-41ce-9057-47eea9de9d9b> [dostęp: 8.04.2017].

<sup>269</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej...*, s. 85–87.

<sup>270</sup> S. KUBAS: *Evolution of Preferences at Hungarian Electorate towards Bidimensional “Left-Right” Structure (1990–2013)*. „Political Preferences” 2013, no. 4, s. 70–71.

zērunku lewicy oraz odcięcie się od spuścizny MSzP. Sondaże opinii publicznej wskazywały jednak, że pojedyncze byty nie będą w stanie rywalizować z Fidesz, dlatego w wyborach parlamentarnych w 2014 roku doszło do stworzenia jednej listy partii lewicowych i liberalnych, na której znaleźli się kandydaci: MSzP, DK, Együtt 2014, a także Dialogu dla Węgier (węg. Párbeszéd Magyarországért, PM) oraz Węgierskiej Partii Liberalnej (węg. Magyar Liberális Párt, Liberálisok). Wyborczą koalicję nazwano Jedność (węg. Összefogás)<sup>271</sup>.

SzDSz był jedną z trzech wielkich partii politycznych, które pojawiły się na węgierskiej scenie politycznej jeszcze przed upadkiem socjalizmu. W 1994 roku wszedł do koalicji rządowej z MSzP. Przez cały okres istnienia partii baza członkowska i elektorat SzDSz wywodziły się z wyższych i średnich warstw społecznych, osób z wyższym wykształceniem, które były zainteresowane głębokimi zmianami prorynkowymi. W swojej postawie aksjologicznej SzDSz opierał się na liberalizmie<sup>272</sup>. Aż do rozwiązania partia nie przeszła wewnętrznych rozłamów. Jej struktury regionalne były luźne, bardziej skupiała się na podejmowaniu działań w miastach. Przedstawiciel liberalistów Gábor Demszky przez dwadzieścia lat piastował funkcję burmistrza Budapesztu. W latach 2002–2009 partia brała udział w koalicjach rządowych. W 2013 roku uległa rozwiązaniu.

W chwili, gdy następował odpływ poparcia społecznego z SzDSz pod koniec drugiej dekady procesu demokratyzacji, sympatię liberalnie nastawionej części elektoratu zaczął zyskiwać ruch, który w 2009 roku przekształcił się w partię o nazwie Polityka Może Być Inna (LMP). W wyborach do Zgromadzenia Krajowego w 2010 roku LMP uzyskał 16 mandatów, zastępując tym samym pozycję SzDSz w parlamencie. W swoim programie LMP postuluje wzmocnienie finansowania programu ochrony środowiska, rozwój idei zrównoważonego rozwoju, demokrację deliberatywną, wzmocnienie praw obywatelskich, a także zwalczanie korupcji wśród elit politycznych<sup>273</sup>. LMP musi walczyć o zachowanie swojej tożsamości. W 2012 roku Gordon Bajnai zaprosił partię do udziału w antyfideszowskiej koalicji Jedność, ale LMP odmówił. Ta decyzja nie spodobała się wszystkim członkom i część z nich z Benedekiem Jávoreem na czele odeszła z LMP, tworząc partię Dialog dla Węgier (PM). Następnie PM zasilił koalicję Összefogás. Warto dodać, że wśród liberalnych ugrupowań od 2013 roku znajduje się też założona przez byłego przewodniczącego SzDSz Gábora Fodora Liberálisok lub. Tymczasem partia LMP w 2014 roku ponownie otrzymała mandaty w Zgromadzeniu Krajowym, nieznacznie przekraczając próg wyborczy: 5,34% głosów.

<sup>271</sup> S. KUBAS: *Similarities and Differences of Main Left-wing Parties in Poland and Hungary. The Case of SLD and MSzP from Comparative Perspective (1989–2014)*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2014. T. 13, s. 95.

<sup>272</sup> M. SPIROVA: *Political Parties in Post-Communist Societies*. Palgrave Macmillan, New York 2007, s. 81–82.

<sup>273</sup> S. KUBAS: *Evolution of Preferences...*, s. 71.



Prawą stroną węgierskiego systemu partyjnego zdominował Fidesz. Jego lider Viktor Orbán od połowy lat 90. XX wieku usilnie pracował nad stworzeniem nowej, zjednoczonej prawicy. Początkowo wraz z KDNP i FKgP stworzył Unię Obywatelską popieraną przez prymasa Węgier László Paskaia, ale w wyniku podziałów w partii agrarnej i chadeckiej Unia nie spełniła swoich oczekiwań, chociaż Fidesz był w stanie to wykorzystać, umacniając się na prawicy<sup>274</sup>. W kwietniu 1995 roku do nazwy partii Fidesz dodano człon Węgierska Partia Obywatelska (węg. Magyar Polgári Párt, MPP).

W tamtym okresie Fidesz w swoich programach postulował rozwój gospodarki wolnorynkowej, ochronę narodowego interesu i rynku, wzmocnienie pozycji rodziny w społeczeństwie, ograniczenie zakresu pomocy społecznej, wspieranie mniejszości węgierskiej w państwach ościennych i podkreślanie roli Kościoła katolickiego<sup>275</sup>. Po raz pierwszy przejął władzę na Węgrzech w 1998 roku, tworząc koalicję rządową z FKgP i MDF. Igor Janke zauważa, że Fidesz był dobrze przygotowany do objęcia rządów. Miał przemyślany i logiczny program reform gospodarczych, które wspierały rodziną średnią i małą przedsiębiorczość. Poza tym wspierał decentralizację władzy i rozwój samorządności lokalnej<sup>276</sup>. Po objęciu funkcji premiera Viktor Orbán oddał przywództwo w partii, aby skupić się na sprawach rządowych. Premier chciał wzmocnić rozwój procesu demokratyzacji oraz przeprowadzić radykalną lustrację, co mu się ostatecznie nie udało. W wymiarze aksjologicznym skoncentrował się na umacnianiu narodowej i tradycyjnej symboliki<sup>277</sup>.

W latach 1998–2002 Fidesz stał się już zcentralizowaną i zhierarchizowaną partią, którą dowodził jeden wódz oraz krąg jego najbliższych przyjaciół. Jednym z nich był Lajos Simicska odpowiedzialny za finanse partii. W tym czasie wraz z V. Orbánem wykorzystali sytuację, by wzbogacić kontrolowane przez Fidesz przedsiębiorstwa bezpośrednio lub pośrednio z budżetu państwa. Po czterech latach rządów prawicy społeczeństwo podjęło decyzję o ponownym przekazaniu rządów lewicy. W efekcie Fidesz przeszedł na osiem lat do opozycji<sup>278</sup>.

Viktor Orbán nie uznał wyników wyborów w 2002 roku, twierdząc, że zostały sfałszowane. W czasie, gdy pozostawał w opozycji parlamentarnej, powrócono do strategii partii protestu. Jednocześnie starano się pracować nad zjednoczeniem prawicy pod przywództwem Fideszu. W 2003 roku partia zmieniła

---

<sup>274</sup> J. DEBRECZENI: *Viktor Orbán. Jeden obóz, jeden sztandar, jeden wódz*. Przeł. T. KANTOROWSKI, I. MAKAREWICZ, B. RUBIŃSKI, M. TYC, M. TYSZKO. Wydawnictwo Akurat, Warszawa 2015, s. 111–142.

<sup>275</sup> R. TANKÓ: *Forum. L' hégémonie du parti Fidesz et la concentration du système des partis hongrois entre 1990 et 2000*. „Studia Universitatis Babeş-Bolyai. Studia Europaea” 2011, no. 3.

<sup>276</sup> I. JANKE: *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbánie*. Demart, Warszawa 2012, s. 164–175.

<sup>277</sup> *Ibidem*.

<sup>278</sup> J. DEBRECZENI: *Viktor Orbán...*, s. 203–211; I. JANKE: *Napastnik...*, s. 177.

drugi człon nazwy na Magyar Polgári Szövetség<sup>279</sup>. Następnie rozpoczęto zacieśnianie współpracy z Kościołem katolickim<sup>280</sup>. Po 2002 roku Viktor Orbán często występował na wiecach, ograniczył jednocześnie swoją aktywność na forum parlamentu. Sporym sukcesem partii była umiejętność obsadzenia fotela prezydenta w 2005 roku przez swojego kandydata László Sólyoma. W 2006 roku Fidesz przegrał jednak walkę o przejęcie władzy w parlamencie.

Okres pomiędzy 2006 i 2010 rokiem Fidesz wykorzystał na to, aby przygotować się do walki o mandaty parlamentarne. Zaczęto stosować politykę podziałów w społeczeństwie, podkreślano brak zaufania do elit władzy, przedstawiano dowody na korupcję w administracji. Działania te wynikały z faktu, że istniejący układ rządowy nie był w stanie efektywnie zarządzać i kontrolować życia społecznego i gospodarczego<sup>281</sup>. W 2008 roku Fideszowi udało się doprowadzić do przeprowadzenia referendum, którego celem było oddalenie pomysłu rządu w sprawie wprowadzenia odpłatności za korzystanie ze służby zdrowia i studiowania. Wynik referendum zapowiadał wzrost popularności prawicy oraz pogarszające notowania lewicy. Ponad 80% obywateli opowiedziało się za darmowym dostępem do służby zdrowia i wyższych uczelni przy frekwencji 50,5%. Oznaczało to sukces Fidesz i sromotną porażkę MSzP<sup>282</sup>.

W kampanii wyborczej w 2010 roku Fidesz wzmocnił apel o charakterze populistycznym, kierując swoje hasła programowe do bardzo szerokich warstw społecznych, które były zawiedzione ostatnimi latami rządów lewicy. Igor Janke pisze, że „nastroje społeczne były po stronie Orbána i jego drużyny [...]. Wściekłość na socjalistów była tak wielka, że przed wyborami Orbán przekonywał ludzi, którzy byli mu przeciwni”<sup>283</sup>. József Debreczeni uważa jednak, że w tym czasie wykrystalizowała się także retoryka partii oparta na wzbudzaniu nienawiści społecznej, podziale na „my” oraz „oni”, wypowiedziach o antydemokratycznym charakterze, nacjonalizmie<sup>284</sup>.

Po ogromnym sukcesie wyborczym w 2010 roku Fidesz ogłosił program wielkich przemian w państwie<sup>285</sup>. Bez odpowiednich konsultacji społecznych i politycznych dokonał przebudowy ustroju. Uchwalono nową konstytucję, zmieniono zasady działania Sądu Konstytucyjnego, zawłaszczono sferę mediów, ograni-

<sup>279</sup> M. SZABÓ: *From a Suppressed AntiCommunist Dissident Movement to a Governing Party: The Transformations of FIDESZ in Hungary*. „Corvinus Journal of Sociology and Social Policy” 2011, no. 2, s. 57.

<sup>280</sup> J. DEBRECZENI: *Viktor Orbán...*, s. 203–211.

<sup>281</sup> S. KUBAS: *Similarities and Differences...*, s. 94.

<sup>282</sup> E. RYTKÓ: *National Referenda in Hungary*; [http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation\\_of\\_conference/2008/Referenda%20in%20Hungary\\_english.pdf](http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation_of_conference/2008/Referenda%20in%20Hungary_english.pdf) [dostęp: 20.09.2015]; M. PODOLAK: *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*. Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 367–369.

<sup>283</sup> Cyt. za: I. JANKE: *Napastnik...*, s. 230.

<sup>284</sup> J. DEBRECZENI: *Viktor Orbán...*, s. 407–418.

<sup>285</sup> A. SADECKI: *Państwo stanu wyższej konieczności...*, s. 10.

czając ich wolność, zmieniono charakter dialogu z Unią Europejską<sup>286</sup>. Należy stwierdzić, że gospodarka Węgier w 2010 roku wyglądała tragicznie i tutaj Fidesz musiał dokonać gruntownej naprawy. Rządy lewicy przez wiele lat prowadziły politykę dystrybucji środków państwowych, która przyczyniła się do kryzysu. Po 2010 roku Fidesz zdecydował się na wzmocnienie krajowej gospodarki poprzez dotacje dla małych i średnich przedsiębiorstw, jednocześnie ograniczając zakres działania wielkich zagranicznych korporacji<sup>287</sup>. Jerzy Robert Nowak uważa, że Fidesz dokonał zmian także w innych dziedzinach. Przekształcenia polegały na: redukcji liczby urzędników na poziomie administracji państwowej i samorządowej, reformie systemu wyborczego polegającej m.in. na zmniejszeniu liczby deputowanych do Zgromadzenia Krajowego, a także ciał ustawodawczych w gminach, miastach i komitatach, ograniczeniu wydatków w sferze administracyjnej, powołaniu do życia agencji walczących z korupcją, wprowadzeniu podatku bankowego i likwidacji podatków nadmiernie obciążających średnie i małe firmy, wprowadzeniu większej dostępności do tanich kredytów, obniżeniu kosztów ubezpieczeń<sup>288</sup>.

Prawicowy radykalizm Fidesz w sferze politycznej oraz polityka gospodarcza wzmocniająca krajowych przedsiębiorców przyczyniły się do ponownego poparcia dla partii udzielonego przez elektorat w 2014 roku. Reelekcja oznaczała dla Fidesz kontynuację rządów. Podkreśla się, że Fidesz opanował wiele ośrodków władzy w państwie, wpływając na to, że nawet w przypadku porażki w 2018 roku będzie mógł wpływać na proces decyzyjny.

Podczas drugiej kadencji Zgromadzenia Krajowego zatarł się ostry podział na partię komunistyczną oraz postkomunistyczne. MDF, który był najpopularniejszą partią w okresie tranzytji, uległ wewnętrznym podziałom i zapłacił za rządy w latach 1990–1994 odpływem poparcia elektoratu. Wykorzystał to Fidesz, przesuwając się z pozycji liberalnej na centroprawicową. Począwszy od 1994 roku, MDF stopniowo tracił znaczenie, aż w 2011 roku został rozwiązany. Zanim do tego doszło, partia przebyła drogę wewnętrznym podziałów, szukania wsparcia ze strony innych podmiotów<sup>289</sup>, zdołała także jeszcze w latach 1998–2002 współtworzyć koalicję rządową z Fidesz. W 1993 roku jeden z liderów MDF, István Csurka, poróżnił się z premierem Józsefem Antallem i opuścił partię, tworząc MIÉP<sup>290</sup>. W 1996 roku partię opuściła frakcja liberalna z Ivánem Szabó na czele, zakładając Węgierską Demokratyczną Partię Ludową (węg. Magyar Demokrata Néppárt, MDNP)<sup>291</sup>.

<sup>286</sup> A. GAGYI: *Smartphones and the European Flag: The New Hungarian Demonstrations for Democracy*. „Studia Universitatis Babeş Bolyai Sociologia” 2014, no. 2, s. 80–81.

<sup>287</sup> T. ESCRITT: *The Danube Waltz*. „New Eastern Europe” 2012, no. 2, s. 67–68.

<sup>288</sup> J.R. NOWAK: *Węgierska droga do zwycięstwa*. T. 2. MaRoN, Warszawa 2015, s. 48–67.

<sup>289</sup> A. KÖRÖSÉNYI: *Government and Politics in Hungary...*, s. 35–38.

<sup>290</sup> B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *System polityczny Węgier...*, s. 587.

<sup>291</sup> J. DEBRECZENI: *Viktor Orbán...*, s. 111–142.

W drugiej połowie lat 90. XX wieku oraz w pierwszej dekadzie XXI wieku w swoich programach MDF postulował potrzebę reformy polityki społecznej państwa, zwolnienie tempa przemian gospodarczych przy założeniu możliwości powiększenia deficytu budżetowego, był zwolennikiem integracji europejskiej oraz otwarcia Węgier na dopływ kapitału zagranicznego. W drugiej dekadzie procesu demokratyzacji MDF nie był w stanie utrzymać przy sobie prawicowego elektoratu, co doprowadziło do jego zaniku w 2011 roku<sup>292</sup>. Na jego gruzach powstały dwa ugrupowania: Demokratyczna Wspólnota Dobrobytu i Wolności (węg. Jólét és Szabadság Demokrata Közösség, JeSz) oraz Ruch na rzecz Nowoczesnych Węgier (węg. Modern Magyarorszáért Mozgalom, MoMa)<sup>293</sup>.

Dwaj koalicjanci MDF z okresu pierwszej kadencji parlamentu, czyli FKgP i KDNP, nie ponieśli za rządy kary aż tak dotkliwej, jak MDF. W czasie drugiej kadencji Zgromadzenia Krajowego FKgP przyjął strategię działania charakterystyczną dla ugrupowań radykalnych i populistycznych w celu pozyskania szerokiego poparcia elektoratu, odchodząc od typowo konserwatywnego i agrarnego charakteru. Przed trzecimi wyborami parlamentarnymi FKgP powrócił jednak do tradycyjnego profilu partii ludowej, co przyniosło efekt w postaci wejścia do Zgromadzenia Krajowego oraz współtworzenia koalicji rządowej z Fidesz i MDF<sup>294</sup>. Okazało się jednak, że w okresie współrządzenia przewodniczący József Torgyána podejmował działania o charakterze autorytarnym zarówno w ramach swojej partii, jak i próbował zdominować dwie pozostałe partie koalicyjne. W 2001 roku podał się do dymisji z funkcji ministra rolnictwa. Doszło do rozłamu w partii<sup>295</sup>. Od 2002 roku FKgP pozostaje poza parlamentem, wiernie odwołując się do swojego elektoratu zamieszkującego obszary wiejskie.

KDNP był uczestnikiem pierwszej koalicji rządowej. W latach 90. XX wieku kontynuował budowę wizerunku nowoczesnego ugrupowania chadeckiego, podkreślając konieczność obrony wartości rodzinnych, niwelowanie różnic społecznych, restytucję mienia kościelnego. Od 1995 roku na czele partii stał György Giczy, który starał się wzmocnić apel polityczny do szerokich kręgów społecznych, opierając się na wielu populistycznych hasłach. Ale jego działania przyniosły odwrotny efekt, gdyż KDNP utracił znaczną część elektoratu i nie wszedł do Zgromadzenia Krajowego w 1998 i 2002 roku<sup>296</sup>. W celu wydostania się z zapaści chadecy postanowili stworzyć koalicję wyborczą z Fidesz w wyborach w 2006 roku, a następnie w 2010 i 2014 roku<sup>297</sup>. Ostatnie dwie elekcje zakoń-

<sup>292</sup> M. SPIROVA: *Political Parties...*, s. 84.

<sup>293</sup> MEP Bokros, *controversial former finance minister, founds new free-market political party*; [http://bbj.hu/economy/mep-bokros-controversial-former-finance-minister-founds-new-free-market-political-party\\_65562](http://bbj.hu/economy/mep-bokros-controversial-former-finance-minister-founds-new-free-market-political-party_65562) [dostęp: 29.03.2016].

<sup>294</sup> A. KÖRÖSÉNYI: *Government and Politics in Hungary...*, s. 44–45.

<sup>295</sup> L. BENDA: *System partyjny Węgier...*, s. 101.

<sup>296</sup> Ibidem, s. 92–93; A. KÖRÖSÉNYI: *Government and Politics in Hungary...*, s. 46.

<sup>297</sup> A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej...*, s. 122.

czyły się sukcesem i wejściem do koalicji rządowej. Należy jednak podkreślić, że siła KDNP w obecnym układzie politycznym jest niezbyt duża, co wynika przede wszystkim z dominacji Fidesz w węgierskim systemie partyjnym. Partia posiada ściśle związki z katolickim klerem, a w jej elicie dominują przedstawiciele inteligencji katolickiej.

Na przełomie lat 90. XX wieku i w pierwszej dekadzie XXI wieku część węgierskiego społeczeństwa zaczęła radykalizować swoje postawy. W wyniku niezadowolenia zarówno z rządów lewicy, jak i prawicy podczas czwartych wyborów parlamentarnych Węgrzy postanowili poprzeć skrajnie prawicowe ugrupowanie MIÉP. Zasiadało ono w ławach Zgromadzenia Krajowego wyłącznie w latach 1998–2002 i przez cały ten okres było izolowane.

Głosy skrajnie prawicowego elektoratu w późniejszym czasie przejął Ruch na rzecz Lepszych Węgier (Jobbik). Partia powstała w 2003 roku i wywodziła się z kręgów radykalnie narodowej i konserwatywnej młodzieży. Podstawowymi kryteriami członkostwa był radykalny patriotyzm, przynależność do chrześcijaństwa oraz wyznawanie poglądów antykomunistycznych i antyliberalnych. W wydanym w 2003 roku programie politycznym Jobbik przedstawiał się jako ugrupowanie antysystemowe<sup>298</sup>. Od tego czasu do dzisiaj partia prezentuje ortodoksyjne poglądy dotyczące rozwiązania wielu problemów, np. postuluje ograniczenie praw Romów poprzez ich obligatoryjną asymilację, oparcie systemu edukacji na programach chrześcijańskich i konserwatywno-narodowych, wycofanie zagranicznego kapitału z kraju i wzmocnienie pozycji rodzimych firm<sup>299</sup>.

Po 2006 roku partia zaczęła tworzyć szersze struktury terenowe, które pomogły jej w odniesieniu sukcesu w wyborach do Zgromadzenia Krajowego w 2010 roku. W 2007 roku Jobbik powołał do życia paramilitarną Gwardię Narodową, której celem miała być obrona węgierskiego interesu narodowego zagrożonego przez czynnik zewnętrzny. W 2009 roku Gwardia została rozwiązana. Na jej gruzach powołano Stowarzyszenie Gwardii Narodowej. Warto zwrócić uwagę na to, że w celu zachowania własnej tożsamości Jobbik musi rywalizować z Fideszem, który wielokrotnie przejmował jego hasła i czynił je swoimi<sup>300</sup>. Partie rywalizują o ten sam segment elektoratu, który charakteryzuje się prawicowymi

<sup>298</sup> *Jobbik Magyarorszáért Mozgalom*; <https://jobbik.hu> [dostęp: 12.03.2017].

<sup>299</sup> G. VONA: *Jobbik jest partią narodowo-radykalną. Amerykanizm to śmiertelny wirus*. „Nacjonalista. Dziennik Narodowo-Radykalny” z 18.03.2013; <http://www.nacjonalista.pl/2013/03/18/gabor-vona-jobbik-jest-partia-narodowo-radykalna-amerykanizm-to-smiertelny-wirus> [dostęp: 7.02.2017]; B.T. WILEŃSKI: *Jobbik chce listy Żydów zagrażających państwu węgierskiemu*. „Wyborcza.pl” z 27.12.2012; [http://wyborcza.pl/1,75477,12936355,Jobbik\\_chce\\_listy\\_Zydow\\_zagrazajacych\\_panstwu\\_wegierskiemu.html#ixzz2Ov2vILuK](http://wyborcza.pl/1,75477,12936355,Jobbik_chce_listy_Zydow_zagrazajacych_panstwu_wegierskiemu.html#ixzz2Ov2vILuK) [dostęp: 11.01.2017].

<sup>300</sup> K. VERSECK: *Blurring Boundaries: Hungarian Leader Adopts Policies of Far-Right*. „Spiegel Online” z 30.01.2013; <http://www.spiegel.de/international/europe/ruling-hungarian-fidesz-party-adopts-policies-of-far-right-jobbik-party-a-880590.html> [dostęp: 20.03.2017].

poglądami. Usytuowanie Jobbik po prawej stronie Fidesz pozwala tej drugiej partii określać swój wizerunek w korzystniejszy sposób zarówno na arenie wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Fidesz może prezentować swoje prawicowe założenia w opozycji do ortodoksyjnego nacjonalizmu Jobbik, zyskując sympatyków o poglądach mieszczących się w centrum. W programie wyborczym z 2014 roku Jobbik przedstawił się jako partia negująca globalizację oraz wspierająca hasła antysemickie, antyromskie, nacjonalistyczne oraz wzmacniająca rolę Kościoła katolickiego<sup>301</sup>.

Węgierski system partyjny przeszedł przez cztery główne okresy rozwoju. Pierwszy rozpoczęła liberalizacja reżimu niedemokratycznego i pojawienie się w 1987 roku nielegalnego jeszcze MDF, a potem Fidesz i SzDSz. Następnym ważnym wydarzeniem było uchwalenie przez Zgromadzenie Krajowe ustawy o stowarzyszeniach, która weszła w życie na początku 1989 roku. Końcówą cesurą pierwszego okresu był 1990 roku i wiosenne wybory parlamentarne. W tym okresie komunistyczny hegemon MSzMP zmuszony był do zaakceptowania nowych bytów politycznych, zarówno dopiero co powstałych, jak i tych reaktywowanych o historycznych korzeniach. Poza MDF, SzDSz i Fidesz na scenie politycznej pojawiły się m.in. reaktywowane FKgP, KDNP czy MSzDP.

Drugi okres przypada na lata 1990–1994 i zajął się z okresem tranzycji, kiedy to parlament powoli stawał się areną skupiającą działania partii, ale nie był jeszcze podstawowym miejscem ich aktywności. Mieliśmy wówczas do czynienia z izolacją MSzP przez pozostałe ugrupowania parlamentarne oraz rozwojem podziału wewnątrz dawnych partii opozycyjnych na te, które tworzyły koalicję rządową: MDF, FKgP i KDNP, oraz na ugrupowania pozarządowe: SzDSz i Fidesz. Rok 1994 wyznaczył cesurę przejścia od dwubiegowości do dwublokowości i początek trzeciego okresu rozwoju węgierskiego systemu partyjnego. Dwublokowość wynikała z faktu rozpadu dwubiegowego układu dzielącego partię wokół osi: postkomunistyczny MSzP i pozostałe partie antykomunistyczne. Stworzenie koalicji rządowej przez MSzP z dawną partią opozycyjną SzDSz zatarło dwubiegowość. Potwierdzeniem powstania i rozwoju dwublokowego charakteru systemu partyjnego Węgier były kolejne wybory parlamentarne w 1998 i 2002 roku, w których wygrywał kolejno prawicowy Fidesz lub lewicowy MSzP. Osiągnęły one status partii dominujących, podczas gdy inne uzupełniały koalicje rządowe, jak SzDSz, współpracując z MSzP, oraz MDF i FKgP z Fidesz. Wydawało się, że system partyjny uległ stabilizacji, w której prawica skupiona wokół Fidesz będzie konkurowała z MSzP w równy sposób. O ile taki scenariusz potwierdziły wybory parlamentarne w 2006 roku, to dwie kolejne elekcje temu zaprzeczyły.

---

<sup>301</sup> Z. CSAKY: *Hungary: Jobbik and the "Enemy within"*. Freedom House; <http://www.freedomhouse.org/blog/hungary-jobbik-and-%E2%80%98enemy-within%E2%80%99> [dostęp: 15.03.2017].

Czwarty okres rozwoju systemu partyjnego ma swoją genezę w serii błędów popełnionych przez węgierską lewicę po 2006 roku i umiejętności wykorzystania tego faktu przez Fidesz. Doprowadziło to do zwycięstwa tej partii w wyborach parlamentarnych w 2010 i 2014 roku oraz do uzyskania wystarczającej większości, żeby dokonać zmian systemowych w państwie włącznie z uchwaleniem Konstytucji. Pogrążona w chaosie lewica uległa defragmentaryzacji, tracąc w wyborach w 2014 roku pozycję drugiej partii na rzecz skrajnie prawicowego Jobbik. W tym okresie przestały także istnieć dwie z trzech dawnych wielkich partii opozycyjnych: SzDSz i MDF.

Bardzo trudno jest jednoznacznie odnieść czeski i węgierski system partyjny do znanych w nauce o polityce typologii. Ze względu na dynamikę przekształceń wewnętrznych wymykają się one jednoznacznym stwierdzeniom. Z dzisiejszej perspektywy teza o dwubiegunowym charakterze systemów, w których dwa silne ugrupowania rywalizowały ze sobą w postaci lewicy (ČSSD, MSzP) i prawicy (ODS, Fidesz), a inne partie stanowiły dla nich otoczenie, jest nie do obrony. A przecież jeszcze do niedawna wydawało się, że będzie to trwałe rozwiązanie. Nie zmienia to jednak faktu, że poziom stabilizacji systemów partyjnych analizowanych przypadków jest najbardziej zaawansowany wśród państw Europy Środkowej i Wschodniej<sup>302</sup>.

W klasycznej typologii Maurice'a Duvergera czeski i węgierski system partyjny należałoby uznać za wielopartyjny bez względu na okres ich rozwoju<sup>303</sup>. Jednakże oparcie analizy systemu partyjnego wyłącznie na liczbie partii niewiele wnosi, dlatego powinniśmy spróbować poszukać innych koncepcji w celu określenia badanych systemów.

Jean Blondel uwzględnił dodatkowe czynniki, poza liczbą partii, określające system partyjny, jak np. siła poparcia wyborczego czy charakterystyka ideowa<sup>304</sup>. Pod koniec pierwszej i w drugiej dekady procesu demokratyzacji czeski system partyjny powinniśmy umieścić w typie systemu wielopartyjnego bez partii dominującej ze względu na to, że żadna z partii nie uzyskiwała 45% poparcia. Zauważmy jednak, że dwa najważniejsze ugrupowania, czyli ODS i ČSSD, otrzymywały w tym czasie ok. 60% głosów, podczas gdy trzecie, czyli KSČM, nie przekraczało 20%. Dlatego w omawianym okresie czeski system partyjny był na pograniczu wielopartyjnego bez partii dominującej a dwupartyjnego. W. Sokół uważa, że czeski system partyjny znajdował się wówczas

<sup>302</sup> W. SOKÓŁ: *Ewolucja systemów partyjnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. W: Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja.* Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 138.

<sup>303</sup> M. DUVERGER: *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State.* Wiley, Methuen-London 1965, s. 203, cyt. za: R. HERBUT: *Systemy partyjne...*, s. 159-160.

<sup>304</sup> J. BLONDEL: *Types of Party Systems.* In: *The West European Party Systems.* Ed. P. MAIR. Oxford University Press, Oxford 1990, s. 302-310, cyt. za: K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Partie i systemy partyjne na świecie.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 107-108.

w położeniu umiarkowanie wielopartyjnego z dwiema głównymi partiami<sup>305</sup>. Po 2010 roku system partyjny naszych południowych sąsiadów ewoluje w stronę wielopartyjnego bez partii dominującej, gdyż poparcie elektoratu dla każdej z partii zajmującej miejsce w pierwszej trójce wynosi od 15 do 22%. W przypadku węgierskiego systemu wyborczego pod koniec lat 90. XX wieku mieliśmy do czynienia z systemem dwupartyjnym, w którym Fidesz oraz MSzP w wyborach do parlamentu trzeciej kadencji zdobyły łącznie ok. 60% głosów poparcia, a trzeci – FKgP – prawie 14%. W dwóch kolejnych cyklach wyborczych w 2002 i 2006 roku węgierski system partyjny ewoluował ku dwupartyjności, gdyż Fidesz i MSzP zdobywały ok. 85% głosów, a trzeci – SzDSz – zyskiwał ok. 5-procentowe poparcie. Ostatnie dwie elekcje (2010, 2014) przyniosły kolejną zmianę, gdyż Fidesz otrzymuje ok. 50% głosów elektoratu, a następane dwa ugrupowania po ok. 20%. Świadczyć to może o ewolucji systemu w stronę wielopartyjnego z partią dominującą.

Trzecią koncepcją, za pomocą której możemy dokonać analizy czeskiego i węgierskiego systemu partyjnego, jest typologia autorstwa Giovanniego Sartoriego. Poza liczbą partii włoski politolog uwzględnił w swoim podejściu dystans ideologiczny między partiami wpływający na mechanizm rozwoju systemu partyjnego<sup>306</sup>. Czeski system partyjny należałoby zaklasyfikować do systemu umiarkowanego pluralizmu, gdyż żadna z partii politycznych nie jest w stanie zdobyć absolutnej większości w wyborach parlamentarnych. Powstające rządy mają charakter wielopartyjnych koalicji. W czeskim systemie mamy do czynienia z trzema biegunami: prawica, lewica i centrum, których główni reprezentanci w postaci ODS, ČSSD i KDU-ČSL lub inni rywalizują, kierując się do środka, tzn. programy polityczne partii upodobniają się. Należy jednak podkreślić, że KSČM o antysystemowym charakterze jest charakterystyczny nie dla umiarkowanego pluralizmu, ale ekstremalnie spolaryzowanego pluralizmu. Węgierski system partyjny powinniśmy natomiast uznać za system dwupartyjny, ale jeżeli wybory parlamentarne w 2018 roku przyniosą podobne rezultaty jak dwie poprzednie elekcje, to znajdzie się on w gronie systemów partii dominującej, gdyż w trzech kolejnych wyborach Fidesz uzyskałby niekwestionowaną przewagę nad innymi partiami. Lewicę i prawicę na Węgrzech dzieli duży dystans ideologiczny, który uniemożliwia zawarcie kompromisu i złagodzenia intensywnych konfliktów politycznych.

Charakter i ocenę ewolucji systemu partyjnego możemy przedstawić, uwzględniając metody ilościowe o charakterze indeksacyjnym. Poniżej prezentowane są trzy indeksy: frakcjonalizacji D. Rae, efektywnej liczby partii M. Laakso i R. Taagepera oraz agregacji L. Mayera<sup>307</sup>.

<sup>305</sup> W. SOKÓŁ: *Ewolucja systemów partyjnych...*, s. 137–138.

<sup>306</sup> G. SARTORI: *A Typology of Party Systems*. In: *The West European Party Systems...*, s. 316–349.

<sup>307</sup> Opis indeksów został dokonany w rozdziale 3.



**Tabela 42.** Wartość indeksu frakcjonalizacji D. Rae w Republice Czeskiej (RC) i na Węgrzech na poziomie parlamentarnym w latach 1990–2014

Rok wyborów	Republika Czeska	Węgry	Rok wyborów	Republika Czeska	Węgry
1990	–	0,73	2002	0,73	0,55
1992	0,79	–	2006	0,67	0,57
1994	–	0,65	2010	0,78	0,50
1996	0,76	–	2013	0,82	–
1998	0,73	0,71	2014	–	0,50

Opracowanie własne.

Indeks frakcjonalizacji systemu partyjnego Republiki Czeskiej w kolejnych wyborach do Izby Poselskiej wynosił ponad 0,7 punktu, z wyjątkiem 2006 roku, gdy przyjął wartość 0,67. Oznacza to, że możemy go zaklasyfikować do wielopartyjnego, w którym mamy do czynienia ze skomplikowanym układem negocjacji. Efektem tego stanu rzeczy jest powoływanie rządów, w których ryzyko ich wcześniejszego upadku jest stosunkowo wysokie. Możemy zauważyć, że czeskie gabinety cechuje różny charakter ideologiczny, jak i status. Zróżnicowane koalicje wpływają jednak na występowanie konsensualnych praktyk w życiu politycznym Czech<sup>308</sup>. Na Węgrzech w wyniku następujących po sobie wyborów parlamentarnych następuje proces zmniejszania poziomu frakcjonalizacji systemu partyjnego i jednocześnie jego konsolidacja. Trend ten zachwiały jedynie wybory w 1998 roku, gdy poziom indeksu wzrósł do 0,71 punktu z 0,65 w 1994 roku, ale w następnych elekcjach obniżał się, przyjmując w 2010 i 2014 roku 0,5 punktu. Wyniki te mogą sugerować, że system partyjny na Węgrzech zbliża się ku dwupartyjności, ale nie potwierdzają tego obserwacje sceny partyjnej. Już w 2005 roku uwagę na to zwracał Piotr Sula<sup>309</sup>, a wydarzenia po 2010 roku sugerują, że w tym państwie wykształcił się system wielopartyjny z jedną partią dominującą.

**Tabela 43.** Wartość indeksu efektywnej liczby partii M. Laakso i R. Taagepera w Republice Czeskiej (RC) i na Węgrzech na poziomie parlamentarnym w latach 1990–2014

Rok wyborów	Republika Czeska	Węgry	Rok wyborów	Republika Czeska	Węgry
1990	–	3,75	2002	3,67	2,20
1992	4,80	–	2006	3,06	2,32
1994	–	2,90	2010	4,51	2,00
1996	4,15	–	2013	5,62	–
1998	3,71	3,45	2014	–	2,01

Opracowanie własne.

<sup>308</sup> K. WOJTAS: *W poszukiwaniu reguł – czeska polityka koalicyjna*. W: *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*. Red. A. KOSESKI, J. WOJNICKI. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2011, s. 42–43.

<sup>309</sup> P. SULA: *System partyjny Republiki Węgier...*, s. 110.

Indeks efektywnej liczby partii potwierdza dane prezentowane przez indeks frakcjonalizacji, co oznacza, że w przypadku węgierskim mamy do czynienia ze zmniejszaniem się formatu systemu partyjnego, a w Republice Czeskiej od 2010 roku z jego wzrostem. Redukcja liczby partii na poziomie wyborczym na Węgrzech w dwóch ostatnich elekcjach do poziomu 2,00 i 2,01 oznacza dalsze jego konsolidowanie, podczas gdy system czeski cechuje się wzrostem rozdrobnienia.

**Tabela 44.** Wartość indeksu agregacji L. Mayera w Republice Czeskiej (RC) i na Węgrzech na poziomie parlamentarnym w latach 1990–2014

Rok wyborów	Republika Czeska	Węgry	Rok wyborów	Republika Czeska	Węgry
1990	–	6,07	2002	7,00	12,17
1992	4,75	–	2006	8,10	9,94
1994	–	7,73	2010	5,60	13,57
1996	5,66	–	2013	3,57	–
1998	7,40	6,39	2014	–	16,70

Opracowanie własne.

Wartość indeksu agregacji w przypadku czeskiego systemu partyjnego wskazuje na to, że mamy w nim do czynienia z występowaniem zdekoncentrowanej formy. Osąd taki jest uwarunkowany występowaniem niskiej wartości indeksu. Wielość partii zasiadających w czeskim parlamencie i brak dominującego ugrupowania wpływają na brak stabilności układów przetargowych tworzących koalicje rządowe oraz mniejszą jego koncentrację. Odmiennie rozwija się węgierski system partyjny, w którym występuje wysoka wartość indeksu agregacji. Oznacza to, że mamy w nim do czynienia z istnieniem dużej partii tworzącej gabinety z udziałem wyłącznie jednego, mniejszego koalicjanta, chociaż w 1994 roku, a także – wydaje się – w 2010 i 2014 roku zwycięskie partie mogły utworzyć gabinety jednopartyjne.

Na zakończenie analizy podstawowych determinant konsolidacji demokracji spróbujmy dokonać ich porównania pomiędzy państwami będącymi przedmiotem naszych badań. Cztery wyróżnione determinanty wskazują, że na rozwój tego etapu procesu demokratyzacji w mniejszym stopniu wpływa geograficzna bliskość państw i historyczne dziedzictwo w postaci socjalistycznej spuścizny, a w większym charakter kultury narodowej, wcześniejsze doświadczenia z demokracją, ale przede wszystkim bieżące działania elit politycznych.

W Republice Czeskiej Konstytucja przyjęta w 1992 roku jest trwałym elementem regulującym zasady gry politycznej. Najważniejsze podmioty życia publicznego nie podważają jej. Na Węgrzech tymczasowa nowelizacja Konstytucji z 1949 roku dokonana w 1989 i 1990 roku okazała się trwałą częścią systemu politycznego i przez dwie dekady regulowała zasady jego funkcjonowania.

**Tabela 45.** Podstawowe determinanty konsolidacji demokracji w wymiarze instytucjonalnym oraz ich charakter w Republice Czeskiej i na Węgrzech

Determinanty	Republika Czeska	Węgry
Uznanie przez szerokie siły społeczno-polityczne konstytucji za najważniejszy regulaminu życia publicznego	Przyjęcie konstytucji w 1992 roku. Przestrzeganie jej reguł w okresie konsolidacji demokracji przez liczące się siły polityczne	Oparcie porządku konstytucyjnego na przełomie 1989 i 1990 roku na znowelizowanej niemal w całości konstytucji z 1949 roku. Nieudana próba zmiany konstytucji w 1995 roku przez lewicę. Uchwalenie nowej konstytucji w 2010 roku przez prawicę, ale nie brak poparcia opozycji dla tego rozwiązania.
Model relacji między organami władzy	Parlamentarno-gabinetowy, dwie izby parlamentu, do 2013 roku prezydent wybierany pośrednio, niezależność władzy sądowniczej.	Parlamentarno-gabinetowy w wersji kanclerskiej, jedna izba parlamentu, prezydent wybierany pośrednio, niezależność władzy sądowniczej. Po 2010 roku symptomy centralizacji władzy.
System partyjny	Wielopartyjny, zdekoncentrowany.	Wielopartyjny z dwoma silnymi partiami, a od 2010 roku z jedną, skoncentrowany.
System wyborczy	Oparty na zasadzie proporcjonalności w elekcjach parlamentarnych.	System mieszany, do 2010 roku z trzema poziomami alokacji mandatów, a następnie z dwoma.

Opracowanie własne.

W 2011 roku prawicowy Fidesz dokonał zmiany konstytucji, ale nie uznały jej wszystkie partie opozycyjne. Czeski model relacji pomiędzy organami władzy przyjął formę parlamentarno-gabinetową, podczas gdy węgierski parlamentarno-gabinetową w wymiarze kanclerskim. Przez ponad dwie dekady prezydenci obu państw byli wyłaniany przez parlament, ale od 2013 roku w Czechach odbywają się bezpośrednie elekcje głowy państwa, co umacnia legitymację jego władzy. Władza sądownicza jest niezależna. Podkreślimy, że w obydwu państwach rządzące ugrupowania próbują wpływać na władzę sądowniczą, przy czym po 2010 roku na Węgrzech proces ten przybrał na sile.

Wybory przeprowadzane w analizowanych państwach są wolne. W przypadku parlamentu węgierskiego odbywają się w oparciu o mieszany system, do Izby Poselskiej w Republice Czeskiej o proporcjonalny, a Senatu większościowy. Po ich zakończeniu dochodzi do powołania gabinetów, które w obydwu państwach nigdy nie miały charakteru jednopartyjnego, chociaż sytuacja taka mogła pojawić się na Węgrzech w 1994, 2010 i 2014 roku. Czeski system partyjny wykazuje cechy wielopartyjnego z dwiema dominującymi partiami, chociaż po 2010 roku nastąpiła zmiana w jego strukturze. Na poziomie par-

lamentarnym pojawiło się kilka nowych ugrupowań, a w wyborach do Izby Poselskiej 2013 roku jedna z dwóch dominujących partii, ODS, zajęła dopiero piątą pozycję. Węgierski system partyjny jest bardziej skoncentrowany. Do 2010 roku ewoluował w stronę dwuipółpartyjnego, po czym nastąpiło wzmocnienie pozycji prawicowego Fidesz i osłabienie zdefragmentowanej lewicy, dlatego też możemy powiedzieć, że obecnie przyjmuje formę wielopartyjnego z jedną partią dominującą.



## Rozdział 7

# Analiza ilościowo-jakościowa konsolidacji demokracji Republiki Czeskiej i Węgier

Demokratyzacja jest procesem przekształceń, które nie tylko wprowadzają, ale i ciągle ulepszają zestaw instytucji, procedur oraz zasad i wartości związanych z demokracją. Proces ten jest monitorowany i ewaluowany, co pozwala określić stopień, zasięg i głębokość zakorzenienia się demokracji w danym państwie i społeczeństwie. Obserwacja i ocena demokratyzacji mogą być czynione na podstawie analizy opisowej, która ma charakter jakościowy, ale nie tylko. Drugie podejście wiąże się z ilościową oceną obserwowanych zjawisk. Niniejszy rozdział podejmuje zagadnienie analizy ilościowej demokratyzacji w odniesieniu do jej trzeciego etapu, czyli konsolidacji demokracji rozumianej jako zakorzenianie się i dojrzewanie demokracji w systemach politycznych Republiki Czeskiej i Węgier. W analizie zostały uwzględnione indeksy ilościowe opracowane przez trzy zespoły badawcze skupione w różnych ośrodkach: Freedom House, The Economist Intelligence Unit oraz Fundacji Bertelsmanna. Wykorzystując prace Freedom House, skupimy się na raportach *Freedom in the World* i indeksie wolności oraz *Nations in Transit* i rezultacie demokracji, z raportów The Economist Intelligence Unit analizie poddany zostanie indeks demokracji, a z badań Fundacji Bertelsmanna odniesiemy się do indeksu transformacji Bertelsmanna oraz jego składowych elementów: statusu demokracji i indeksu jakości rządzenia. Wybór trzech ośrodków badań i czterech indeksów wiąże się z koniecznością uwzględnienia materiału porównawczego i weryfikującego dane wynikające z analizy ilościowej konsolidacji demokracji w omawianych państwach. Zaznaczmy, że analiza ilościowa zjawisk zachodzących w okresie konsolidacji demokracji jest traktowana pomocniczo i uzupełniająco w stosunku do analizy jakościowej zawartej w poprzednich, empirycznych rozdziałach niniejszej publikacji.

W celu pełniejszego zrozumienia ocen wystawianych przez powyższe indeksy, a także zbadania poziomu i zakresu ich zbieżności, po trzech pierwszych podrozdziałach przeprowadzimy analizę jakościową. Obejmie ona okres konsolidacji demokracji pokrywający się z latami zawartymi w ocenie indeksów (od początku drugiej dekady procesu demokratyzacji do 2016 roku).

## 7.1. Profile Republiki Czeskiej i Węgier w oparciu o indeks wolności (Freedom House: *Freedom in the World*) i rezultat demokracji (Freedom House: *Nations in Transit*)

Analiza profilu Republiki Czeskiej i Węgier na podstawie raportów badań Freedom House obejmuje dwa indeksy: indeks wolności (ang. *freedom rating*) oraz rezultat demokracji. Raporty *Freedom in the World* ewaluują indeks wolności, a *Nations in Transit* – rezultat demokracji.

### Profil Republiki Czeskiej

**Tabela 46.** Wskaźnik indeksu wolności *Freedom in the World* w odniesieniu do Republiki Czeskiej w latach 1998–2016

Wskaźnik	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2016
Indeks wolności	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	1	1	1	1	1	1
Wolność obywatelska	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1	1	1	1	1	1	1	1
Prawa polityczne	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1	1	1	1	1	1	1	1

Opracowanie własne na podstawie: *Freedom House. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org> [dostęp: 1.03.2016].

Analizę profilu Republiki Czeskiej rozpoczniemy od indeksu wolności Freedom House. Możemy zauważyć, że indeks ten w latach od 1998 do 2003 utrzymywał się na stałym poziomie 1,5 punktu, po czym od 2004 roku uległ poprawie i stabilizacji na najlepszym możliwych poziomów, czyli 1 punktu. Wskazuje to na wysoką ocenę postępu w procesie demokratyzacji.

Od 2013 roku Freedom House prezentuje wyniki uszczegóławiające ogólne wartości występujące w indeksie wolności. Niemal wszystkie badane wskaźniki w zakresie praw politycznych i wolności obywatelskich stanowiących dwie płaszczyzny ewaluacji indeksu wolności w latach 2014–2017 pozostają na niezmiennie wysoko ocenianym poziomie, który pozwala nam stwierdzić, że występujące w Republice Czeskiej prawa i wolności są nie tylko gwarantowane przez prawo, ale i stosowane w praktyce.

W badanym okresie jeden z trzech wskaźników praw politycznych, tzn. proces wyborczy, uzyskuje maksymalną liczbę punktów: 12. Pluralizm i partycypacja polityczna są oceniane nieco niżej, uzyskując 15 z 16 możliwych punktów, podobnie jak funkcjonowanie rządu: 10 i 11 na 12 punktów. Całościowo wskaźnik praw politycznych oceniono na 38 punktów (w 2013 roku 37) na 40 możliwych. W zakresie wolności obywatelskich wolność słowa i stowarzyszeń niezmiennie od 2013 do 2016 roku były oceniane jako wzorcowe, co przekładało się na uzyskiwanie przez te dwa wskaźniki maksymalnych not (wolność słowa

i wyznania: 16, wolność stowarzyszeń: 12). Niżej oceniono rządu prawa: 14 na 16 punktów oraz prawa i wolności osobiste: 15 na 16 punktów. Łączna ocena wolności obywatelskich wynosiła 57 punktów na 60 możliwych.

**Tabela 47.** Szczegółowe dane badania zakresu występowania praw politycznych i wolności obywatelskich w Czechach w latach 2013–2016 (indeks wolności, Freedom House)

Dane		2013	2014	2015	2016
Prawa polityczne	Proces wyborczy	12	12	12	12
	Pluralizm i partycypacja polityczna	15	15	15	15
	Funkcjonowanie rządu	10	11	11	11
Suma punktów za prawa polityczne		37	38	38	38
Wolności obywatelskie	Wolności słowa i wyznania	16	16	16	16
	Wolność stowarzyszeń	12	12	12	12
	Rządy prawa	14	14	14	14
	Prawa i wolności osobiste	15	15	15	15
Suma punktów za wolności osobiste		57	57	57	57
Łącznie		94	95	95	95

Opracowanie własne na podstawie: *Freedom House. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org> [dostęp: 1.03.2016].

Przyjrzyjmy się teraz ocenie poszczególnych dziedzin składających się na indeks rezultatu demokracji, który jest opracowany w ramach badań *Nations in Transit*.

Począwszy od 2002 roku, rezultat demokracji jest wskaźnikiem, który raporty *Nations in Transit* w Republice Czeskiej oceniają coraz wyżej. Na ten fakt wpływa ciągle poprawiany stan prawodawstwa oraz praktyki życia publicznego. Jedynie w pierwszym roku badań rezultat demokracji zbliżył się do 2,5 punktu, ale już w 2003 i 2004 roku osiągnął 2,33, po czym aż do 2015 roku nigdy nie przekroczył granicy 2,3, osiągając wartość pomiędzy 2,14 w 2013 roku a 2,25 w 2006, 2007 i 2014 roku. Porównanie średniego rezultatu demokracji Republiki Czeskiej w okresie lat 2002–2016 (2,24) do tego, który uzyskują państwa Europy Środkowej w badanym czasie (2,41), wskazuje na to, że jakość procesu demokratyzacji jest lepsza u naszych południowych sąsiadów o 0,17 punktu i państwo to jest liderem przemian demokratycznych. Według autorów raportów *Nations in Transit* proces konsolidacji demokracji w Republice Czeskiej od wielu lat cechuje się poprawą warunków funkcjonowania instytucji, procedur i przestrzegania wartości demokratycznych.

Globalna ocena wskaźników wchodzących w skład indeksu rezultatu demokracji wskazuje na ich następującą gradację. W okresie lat 2002–2016 Republika Czeska najlepiej poradziła sobie z instalacją i gwarancją przestrzegania prawa



**Tabela 48.** Wyniki Republiki Czeskiej w zakresie oceny sfer funkcjonowania państwa demokratycznego, które składają się na tzw. rezultat demokracji w latach 2002–2016

Sfera funkcjonowania	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Proces wyborczy	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	1,75	1,75	1,50	1,50	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Spółeczeństwo obywatelskie	1,75	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,25	1,50	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Niezależność mediów	2,50	2,25	2,25	2,00	2,00	2,25	2,25	2,25	2,50	2,50	2,50	2,50	2,75	2,75	2,75
Państwo prawa	2,50	2,50	2,50	2,50	2,25	2,00	2,00	2,25	2,00	2,00	2,00	1,75	1,75	1,75	1,75
Korupcja	3,75	3,50	3,50	3,50	3,50	3,50	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25	3,50	3,50	3,50
Zarządzanie <sup>a)</sup> państwem	2,25	2,25	2,50	2,50	2,50	3,00	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	3,00	2,75	2,75
Rezultat demokracji	2,46	2,33	2,33	2,29	2,25	2,25	2,14	2,18	2,21	2,18	2,18	2,14	2,25	2,21	2,21

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Od 2004 roku badanie Nations in Transit podaje odrębną wartość wskaźnika zarządzania państwem, dzieląc go na zarządzanie ogólnokrajowe oraz na poziomie lokalnym. W powyższej tabeli górny wiersz odzwierciedla ocenę zarządzania ogólnokrajowego, podczas gdy niższy – lokalnego.

Opracowanie własne na podstawie: *Nations in Transit. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/czech-republic> [dostęp: 10.03.2016].

wyborczego. Ten podstawowy wymóg porządku demokratycznego jest oceniany coraz lepiej. Początkowo uzyskiwał ocenę 2 punktów (2002–2006), potem 1,75 (2007–2008), 1,5 (2009–2010) i 1,25 punktu (2011–2016). Funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego także ocenia się poniżej 2 punktów i w latach 2002 oraz 2010–2016 uzyskało 1,75, chociaż w 2008 roku osiągnęło najlepszy rezultat: 1,25 punktu. Wskaźnik niezależności mediów systematycznie pogarsza się w analizowanym czasie. Po tym, jak w latach 2003–2004 osiągnął pułap 2,25 punktu, a w 2005 i 2006 roku 2, w następnych latach wzrósł do 2,25 (2007–2008), 2,5 (2010–2013) i 2,75 punktu (2014–2016). Odwrotną tendencję obserwuje się w odniesieniu do wskaźnika państwa prawa, który ulega poprawie. W latach 2002–2005 wyniósł 2,5 punktu, potem wahał się pomiędzy 2,25 a 2 punktami (2006–2012), aby osiągnąć poziom 1,75 punktu (2013–2016).

W zakresie zarządzania życiem publicznym przez administrację wyraźnie widać rozbieżność pomiędzy sposobem radzenia sobie z tą materią na poziomie państwowym i samorządowym. Podczas gdy władze samorządowe są oceniane wysoko i coraz lepiej: 2 punkty (2004–2006) i 1,75 (2007–2016), administracja państwowa wypada dużo gorzej i w 2007 i 2014 roku uzyskała aż 3 punkty, a w 2015 i 2016 roku oraz latach 2008–2013 2,75 punktu. Najwięcej problemów przysparza korupcja, której ocena nigdy nie spadła poniżej 3,25 punktu, a w 2002 roku wyniosła aż 3,75. W ostatnim okresie badań, czyli latach 2014–2016, oceniona została na 3,5 punktu.

## Profil Węgier

**Tabela 49.** Wskaźnik indeksu wolności *Freedom in the World* w odniesieniu do Węgier w latach 1998–2016

Wskaźnik	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indeks wolności	1,5	1,5	1	1	1	1	1,5	1,5	2	2	2,5
Wolność obywatelska	2,0	2,0	1	1	1	1	2,0	2,0	2	2	3,0
Prawa polityczne	1,0	1,0	1	1	1	1	1,0	1,0	2	2	2,0

Opracowanie własne na podstawie: *Freedom House. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016> [dostęp: 1.03.2016].

W latach 1998–2016 Węgry były uznawane w badaniach *Freedom in the World* za państwo wolne, w którym wartość wskaźnika wolności obywatelskich i praw politycznych mieściła się w przedziale pomiędzy 1 i 3, co ostatecznie dawało wynik indeksu na poziomie od 1 do 2,5. W siedmiopunktowej skali węgierskie rezultaty należy uznać za dobre, niepokojący jest jednak fakt ich falowania, a w ostatnich latach spadku. Pod koniec lat 90. XX wieku i na początku pierwszej dekady trzeciego tysiąclecia naszej ery indeks wolności wynosił 1,5 punktu, następnie wzrósł do 1, ale w 2012 i 2013 roku spadł do 1,5, w latach 2014–2015 do 2, a w 2016 roku do 2,5, przyjmując najwyższą wartość w badanym okresie.

Przyczyną tego stanu rzeczy są negatywne oceny rzeczywistości politycznej, która jest kształtowana na podstawie decyzji prawicowego rządu Viktora Orbána.

Od 2013 roku Freedom House prezentuje bardziej szczegółowe wyniki badań w zakresie oceny poszczególnych wskaźników indeksu wolności, na podstawie których jesteśmy w stanie określić dynamikę zmian i ich kierunek.

**Tabela 50.** Szczegółowe dane badania zakresu występowania praw politycznych i wolności obywatelskich na Węgrzech przez Freedom House w latach 2013–2016

Dane		2013	2014	2015	2016
Prawa polityczne	Proces wyborczy	12	9	9	9
	Pluralizm i partycypacja polityczna	15	15	15	15
	Funkcjonowanie rządu	9	8	8	8
Suma punktów za prawa polityczne		36	32	32	32
Wolności obywatelskie	Wolności słowa i wyznania	15	14	13	13
	Wolność stowarzyszeń	12	11	11	11
	Rządy prawa	11	11	10	10
	Prawa i wolności osobiste	14	14	13	13
Suma punktów za wolności osobiste		52	50	47	47
Łącznie		88	82	79	79

Opracowanie własne na podstawie: *Freedom House. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016> [dostęp: 1.03.2016].

Jeżeli weźmiemy pod uwagę okres od 2013 do 2016 roku, zauważymy, że nastąpił wyraźny spadek oceny wolności obywatelskich i praw politycznych na Węgrzech. W zakresie praw politycznych jedynie pluralizm i partycypacja polityczna są niezmiennie wysoko oceniane (15 punktów), znaczny spadek zanotowała natomiast ocena procesu wyborczego (z 12 na 9 punktów) i funkcjonowania rządu (z 9 na 8). Niższa ocena procesu wyborczego wiąże się z wprowadzeniem nowego prawa wyborczego, które m.in. zmodyfikowało zakres dostępu do udziału w głosowaniu, zmieniło granice okręgów wyborczych, ograniczyło dostęp partii opozycyjnych do państwowych mediów w okresie przed wyborami i w ich trakcie. Na nieznaczny spadek oceny funkcjonowania rządu wpłynęły m.in. pojawiające się afery i skandale o charakterze korupcyjnym. W latach 2014–2016 całościowo ocena wskaźnika praw politycznych została ustalona na 32 z 40 możliwych do zdobycia punktów. Płaszczyzny w zakresie wolności obywatelskich są oceniane coraz niżej: punktacja wolności słowa i wyznania spadła z 15 do 13, wolności stowarzyszania się z 12 do 11, rządów prawa z 11 do 10, praw i wolności osobistych z 14 do 13. Wpływ na niższe oceny mają m.in. ograniczenia w funkcjonowaniu wolnych mediów, nieprzestrzeganie przez rząd orzeczeń Sądu Konstytucyjnego, negowanie opinii opozycji przy podejmowaniu kluczowych decyzji

państwowych, jak np. uchwalanie konstytucji i inne. Z 60 możliwych do zdobycia punktów w zakresie wolności obywatelskich Węgry w 2016 roku otrzymały zaledwie 47.

Jeżeli chodzi o ilościową ocenę konsolidacji demokracji, którą zawierają badania *Nations in Transit*, to począwszy od 2002 roku, rezultat demokracji jest oceniany coraz niżej. Ten fakt wynika ze stale pogarszającego się stanu węgierskiej demokracji, jak to określają raporty.

O ile w okresie lat 2002–2005 rezultat demokracji wahał się w okolicy 2 punktów, to od 2006 roku jego wartość systematycznie się pogarsza. Na uwagę zasługuje rok 2010, gdy rezultat demokracji przekroczył 2,5 punktu, przyjmując wartość 2,61. Był to pierwszy rok rządów koalicji Fidesz i KDNP, która dysponując większością 2/3 mandatów w Zgromadzeniu Krajowym, rozpoczęła proces przekształcania prawa bez uwzględnienia opinii opozycji oraz wypracowanych dobrych, demokratycznych praktyk. W efekcie po kilku latach, w 2014 roku rezultat demokracji osiągnął wynik powyżej 3 punktów (3,18) i po raz pierwszy od 2002 roku Węgry zostały uznane nie za demokrację skonsolidowaną, ale połowicznie skonsolidowaną. Jeżeli porównamy średni wynik Węgier (2,61) do średniej, którą uzyskały państwa Europy Środkowej w latach 2006–2015 w zakresie rezultatu demokracji (2,41), okazuje się, że jest on o 0,2 wyższy, i wskazuje na to, że dawny lider przemian demokratycznych zaczyna odstawać od grona innych szybko przeobrażających się państw. Co więcej, niebezpiecznie szybko przybliża się do średniej, która cechuje Bałkany (4,07). Oznacza to, że według autorów raportów *Nations in Transit* proces konsolidacji demokracji na Węgrzech od kilku lat cechuje regres.

W okresie konsolidacji demokracji ocena wszystkich wskaźników indeksu rezultatu demokracji na Węgrzech spada. Ocena procesu wyborczego obniżyła się pomiędzy 2002 i 2016 rokiem o 1,75 punktu z 1,25 do 3, a społeczeństwa obywatelskiego o 1,5 punktu z 1,25 do 2,75. Bardzo nisko ocenia się niezależność mediów węgierskich, na co wpływ miało przejście nad nimi kontroli przez Fidesz i eliminacja możliwości wpływania przez opozycję na treść prezentowanych przez media państwowe wiadomości. W 2002 roku ocena wskaźnika wyniosła 2,25 punktu, a w 2016 roku 4,25. Nieco lepiej wygląda stan państwa prawa, chociaż tutaj także zauważa się wyraźną tendencję spadkową jego oceny. W 2016 roku wyniosła ona 3 punkty, podczas gdy w 2002 roku 1,75. Także na 3 punkty ocenia się działalność organizacyjno-administracyjną organów władzy samorządu terytorialnego (2016 rok), które w porównaniu z administracją państwową lepiej radzą sobie z zarządzaniem sferą publiczną. Ta ostatnia w 2016 roku uzyskała zaledwie 4,25 punkty, a ocena stanu korupcji na Węgrzech – 4,5. Jeżeli mielibyśmy porównać dwa okresy rządów na Węgrzech, to znaczy gabinety socjalliberalne (2002–2010) oraz konserwatywno-ludowe (od 2010 roku) w zakresie dynamiki zmian oceny stanu wskaźników indeksu rezultatu demokracji, to w bardzo dużym uproszczeniu możemy stwierdzić, że zarówno w pierwszym,

**Tabela 51.** Wyniki Węgier w zakresie oceny sfer funkcjonowania państwa demokratycznego, które składają się na tzw. rezultat demokracji w latach 2002–2016

Sfera funkcjonowania	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Proces wyborczy	1,25	1,25	1,25	2,00	1,25	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	2,25	2,25	2,75	2,75	3,00
Spółeczeństwo obywatelskie	1,25	1,25	1,25	1,25	1,50	1,50	1,75	1,75	2,00	2,00	2,25	2,25	2,50	2,50	2,75
Niezależność mediów	2,25	2,25	1,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,75	3,25	3,5	3,50	3,50	3,75	3,75	4,25
Państwo prawa	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	2,00	2,25	2,75	2,50	2,50	2,75	3,00	3,00
Korupcja	2,75	2,75	2,75	3,00	3,00	3,00	3,25	3,50	3,50	3,50	3,50	3,75	3,75	4,00	4,50
Zarządzanie <sup>a)</sup> państwem	2,50	2,50	2,00	2,00	2,25	2,25	2,50	2,50	3,00	3,50	3,50	3,75	3,75	4,00	4,25
Rezultat demokracji	1,96	1,96	1,97	2,00	2,14	2,14	2,29	2,39	2,61	2,86	2,89	2,96	3,18	3,29	3,62

Objaśnienia:

<sup>a)</sup> Od 2004 roku badanie Nations in Transit podaje odrębną wartość wskaźnika zarządzania państwem, dzieląc go na zarządzanie ogólnokrajowe oraz na poziomie lokalnym. W powyższej tabeli górny wiersz odzwierciedla ocenę zarządzania ogólnokrajowego, podczas gdy niższy – lokalnego.

Opracowanie własne na podstawie: *Nations in Transit. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/hungary> [dostęp: 10.03.2016].

jak i drugim okresie wszystkie wskaźniki notują spadek. Dla przykładu w zakresie procesu wyborczego większy spadek oceny zanotowano w okresie rządów prawicy (1 punkt) niż lewicy (0,5), ale w przypadku niezależności mediów już na odwrót: lewica (1 punkt), prawica (0,5). Równe w stosunku do siebie spadki ocen w obydwu okresach zauważyć można w odniesieniu do wskaźników społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa, korupcji, zarządzania państwem oraz samorządem. Należy jednak pamiętać, że ogólna ocena analizowanych wskaźników na Węgrzech w podziale na rządy lewicy i prawicy przedstawia się zdecydowanie gorzej w przypadku tej drugiej, o czym świadczą prezentowane powyżej liczby bezwzględne.

## **7.2. Profile Republiki Czeskiej i Węgier w oparciu o indeks demokracji (The Economist Intelligence Unit)**

W skład wartości indeksu demokracji The Economist Intelligence Unit wchodzi pięć części składowych oceniających poszczególne dziedziny życia publicznego: proces wyborczy i pluralizm, funkcjonowanie administracji publicznej, partycypacja polityczna, kultura polityczna i swobody obywatelskie.

### **Profil Republiki Czeskiej**

Wolne i uczciwe wybory, a także ich otoczenie, są uznawane za kluczowy, aczkolwiek nie jedyny, element kształtujący reżim demokratyczny. Na podstawie badań The Economist Intelligence Unit proces wyborczy i pluralizm w Republice Czeskiej stanowią dziedzinę, której ocena niezmiennie wynosi 9,58 punktu i należy uznać ją za niezwykle wysoką. Oznacza to zgodę elit politycznych na istnienie wielu podmiotów apelujących o poparcie społeczne w ramach demokratycznych reguł. Czeska scena partyjna odzwierciedla panującą wśród obywateli różnorodność opinii i poglądów na tematy związane z życiem publicznym. Także swobody obywatelskie są wysoko oceniane, poza 2006 rokiem, gdy osiągnęły 9,12 punktu, w pozostałych latach wynoszą 9,48. Jest to wynikiem nie tylko przepisów prawa, które gwarantują wolności i prawa obywateli, ale przede wszystkim ich stosowania w praktyce. Coraz częściej Czesi składają sprawy do sądów w przypadku naruszenia ich praw, a także do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, gdy na drodze krajowej nie zgadzają się z wyrokiem. W 2012 roku Czesi skierowali 3 sprawy do rozpatrzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w latach następnych liczba ta stale wzrasta: w 2013 roku – 6, w 2014 roku – 5, w 2015 roku – 10<sup>1</sup>. Duży spadek

<sup>1</sup> *European Court of Human Rights*; [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_art\\_39\\_01\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_art_39_01_ENG.pdf) [dostęp: 4.05.2016].

**Tabela 52.** Wartość indeksu demokracji Republiki Czeskiej w rozbiciu na pięć dziedzin wraz z miejscem w rankingu państw świata (2006–2016)

Dziedzina	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Proces wyborczy i pluralizm	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58
Funkcjonowanie administracji publicznej	6,79	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14
Partycypacja polityczna	7,22	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67
Kultura polityczna	8,13	8,13	8,13	8,13	8,13	7,50	6,88	6,88	6,88
Swobody obywatelskie	9,12	9,41	9,41	9,41	9,41	9,41	9,41	9,41	8,82
Indeks demokracji	8,17	8,19	8,19	8,19	8,19	8,06	7,94	7,94	7,82
Miejsce w rankingu	18	19	16	16	17	21	25	25	31

Opracowanie własne na podstawie: *The World in 2007. The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*; [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf); *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008*; <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>; *Democracy Index 2010. Democracy in Retreat. A Report from the Economist Intelligence Unit*; [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf); *Democracy Index 2011. Democracy under Stress. A Report from the Economist Intelligence Unit*; [http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy\\_Index\\_Final\\_Dec\\_2011.pdf](http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy_Index_Final_Dec_2011.pdf); *Democracy Index 2012. Democracy at a Standstill. A Report from The Economist Intelligence Unit*; [https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034); *Democracy Index 2013. Democracy in Limbo. A Report from The Economist Intelligence Unit*; [http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy\\_Index\\_2013\\_WEB-2.pdf](http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf); *Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A Report from The Economist Intelligence Unit*; <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>; *Democracy Index 2015. Democracy in an age of anxiety. A Report from The Economist Intelligence Unit*; <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>; *Democracy Index 2016. Revange of the deplorables. A Report from The Economist Intelligence Unit*; <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf> [dostęp do wszystkich stron: 27.01.2017].

wartości wskaźnika zanotowała kultura polityczna. Jeżeli przyjrzymy się tej dziedzinie, to okazuje się, że załamanie miało miejsce w 2013 roku. We wcześniejszych okresach kultura polityczna oceniana była na poziomie 8,13 punktu, aby w 2013 roku spaść do 7,5, a w latach 2014–2016 do 6,88. Przyczyną niższej oceny kultury politycznej jest pokłosie skandalu korupcyjno-towarzyskiego z udziałem byłego premiera Petra Nečasa. W trakcie piastowania urzędu priorytetem jego działań były akcje o charakterze antykorupcyjnym, dlatego tym większym zaskoczeniem było uwikłanie się w nielegalne interesy oraz romans z Janą Nagyovą. Była ona szefową jego biura wykorzystującą swoją pozycję w celu załatwienia prywatnych spraw. Po ujawnieniu afer z udziałem nie tylko premiera i szefowej jego biura, ale również kilku ministrów i innych wpływowych polityków, nastąpił spadek zaufania obywateli do władzy państwowej, a także kryzys państwa, który zwieńczyły przedterminowe wybory do Izby Poselskiej. Funkcjonowanie administracji publicznej od 2008 roku oceniane jest na 7,14 punktu, jedynie w 2006 roku przyjęło ono wartość 6,79. Sytuacja ta oznacza stabilizację formy wykonywania spraw państwowych i samorządowych. Najniższą ocenę otrzymuje partycypacja polityczna, która poza 2006

rokiem wynosi 6,67. Zjawisko to możemy tłumaczyć zarówno w kategoriach utrzymywania się zniechęcenia starszej grupy obywateli do udziału w życiu publicznym, co wynika jeszcze z postkomunistycznych postaw bierności, jak i brakiem zainteresowania młodych obywateli sprawami lokalnymi i państwowymi, które przegrywają z konsumpcyjnym i wyalienowanym stylem życia skupionym na zaspokajaniu potrzeb materialnych.

Wartość indeksu demokracji Republiki Czeskiej w latach 2014–2016 spadła poniżej 8 punktów i przyjęła poziom 7,94. Jest to najniższa ocena w historii badań The Economist Intelligence Unit. Pogorszenie wskaźników ma zarówno wymiar globalny obserwowany na całym świecie, jak i endogenny wywołany kryzysem politycznym spowodowanym przez działania premiera P. Nečasa i społecznymi skutkami kryzysu gospodarczego. We wcześniejszych latach (od 2006 do 2012 roku) wartość indeksu demokracji uzyskiwana przez Republikę Czeską pozwalała temu państwu plasować się w pierwszej dwudziestce najbardziej rozwiniętych demokracji świata, ale od 2013 roku Republika Czeska znajduje się w trzeciej dziesiątce rankingu demokracji (w 2016 roku 31 miejsce).

### **Profil Węgier**

W ciągu ostatniej dekady procesu demokratyzacji Węgier każda z dziedzin składających się na indeks The Economist Intelligence Unit jest coraz gorzej oceniana. Wpływ na tę sytuację mają dwie przyczyny o charakterze globalnym. Po pierwsze, w okresie lat 2006–2010 socjalliberalny rząd musiał radzić sobie z kryzysem gospodarczym, który był po części jego winą, oraz wywołanym przez premiera Ferencza Gyurcsányego kryzysem politycznym. Te dwa zjawiska negatywnie odbiły się zarówno na praktyce życia publicznego, jak i na sferze zarządzania państwem. Po drugie, po 2010 roku następuje zjawisko centralizacji władzy państwowej przez Fidesz, a działania premiera Viktora Orbána skierowane są w stronę stworzenia sytuacji sprzyjającej reelekcji jego partii.

Wśród dziedzin życia publicznego na Węgrzech ocenianych przez indeks demokracji najniżej plasuje się partycypacja polityczna, którą charakteryzuje m.in. frekwencja wyborcza, czy chęć uczestnictwa obywateli w różnych rodzajach działalności wspólnotowej, jak np. w działaniach organizacji pozarządowych. Pomiędzy 2006, a 2008 rokiem ocena tej dziedziny znacznie spadła – z 7,22 do 5,56 punktu, a w 2016 roku wyniosła zaledwie 4,44. Styl rządów Fidesz negatywnie wpływa na poglądy społeczeństwa w sprawie możliwości wpływu na władzę i kształtowania życia publicznego Węgier. Centralizacja władzy, utrudnianie możliwości komunikacji opozycji z obywatelami przez rząd, ograniczanie niezależności mediów oraz władzy sądowniczej rozszerzają zakres apatii społecznej poprzez przeświadczenie, że władza państwowa lepiej rozwiąże problemy społeczne i ekonomiczne niż obywatele.



**Tabela 53.** Wartość indeksu demokracji Węgier w rozbiciu na pięć dziedzin wraz z miejscem w rankingu państw świata (2006–2016)

Dziedzina	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Proces wyborczy i pluralizm	9,58	9,58	9,58	9,58	9,17	9,17	9,17	9,17	9,17
Funkcjonowanie administracji publicznej	6,79	6,07	6,79	6,07	6,07	6,07	6,07	6,07	6,07
Partycypacja polityczna	7,22	5,56	5,00	4,44	4,44	4,44	4,44	4,44	4,44
Kultura polityczna	8,13	6,88	6,25	6,88	6,88	6,88	6,88	6,88	6,88
Swobody obywatelskie	9,12	9,12	8,82	8,24	8,24	8,24	7,94	7,65	7,06
<b>Indeks demokracji</b>	<b>7,53</b>	<b>7,44</b>	<b>7,21</b>	<b>7,04</b>	<b>6,96</b>	<b>6,96</b>	<b>6,9</b>	<b>6,84</b>	<b>6,72</b>
Miejsce w rankingu	30	40	43	49	49	49	51	54	52

Opracowanie własne na podstawie: *The World in 2007. The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*; [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf); *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008*; <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>; *Democracy Index 2010. Democracy in Retreat. A Report from the Economist Intelligence Unit*; [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf); *Democracy Index 2011. Democracy under Stress. A Report from the Economist Intelligence Unit*; [http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy\\_Index\\_Final\\_Dec\\_2011.pdf](http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy_Index_Final_Dec_2011.pdf); *Democracy Index 2012. Democracy at a Standstill. A Report from The Economist Intelligence Unit*; [https://portoncv.gov.cv/dhub/porton\\_por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](https://portoncv.gov.cv/dhub/porton_por_global.open_file?p_doc_id=1034); *Democracy Index 2013. Democracy in Limbo. A Report from The Economist Intelligence Unit*; [http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy\\_Index\\_2013\\_WEB-2.pdf](http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf); *Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A Report from The Economist Intelligence Unit*; <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>; *Democracy Index 2015 Democracy in an age of anxiety. A Report from The Economist Intelligence Unit*; <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>; *Democracy Index 2016. Revange of the deplorables. A Report from The Economist Intelligence Unit*; <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf> [dostęp do wszystkich stron: 27.01.2017].

Ocena administracji publicznej spadła z 6,79 w 2006 roku do 6,07 punktu w 2016 roku. Wskazuje to na niesprawność aparatu administracji w skutecznym rządzeniu, a także na zjawisko korupcji. Brak przejrzystości działań władzy nadal charakteryzuje podejście rządu do życia publicznego. Z tym negatywnym zjawiskiem powiązana jest też niska ocena kultury politycznej. Gdy w 2006 roku jej ocena wyniosła 8,13 punktu, to już w następnych okresach przyjmowała zdecydowanie niższą wartość – 6,88 (2008–2016) oraz 6,25 (2010). Na niską ocenę kultury politycznej ma wpływ stosunek władzy do obywateli, czego przykładem jest m.in. to, że w 2006 roku ówczesny premier pejoratywnie wypowiedział się na temat intelektualnych zdolności Węgrów, próbując zataić złe wskaźniki gospodarki.

Największy spadek zanotowały oceny swobód obywatelskich. Od 2006 roku wartość tego wskaźnika ciągle się obniża. W 2006 i 2008 roku wyniósł on 9,12 punktu, w 2010 roku 8,82, w latach 2011–2013 8,24, w 2014 roku 7,94, w 2015 roku 7,65, w 2016 roku 7,06. Coraz niższe notowania wynikają z polityki prawicowego rządu Fidesz-KDNP. W trakcie drugiego i trzeciego rządu Viktora Orbána pojawiły się następujące propozycje przepisów prawa, z których część

została wprowadzona w życie: wysiedlanie bezdomnych z dużych aglomeracji, ograniczenia wolności wypowiedzi i niezależności mediów, obostrzenie praw imigrantów czy nierówne traktowanie obywateli mieszkających na terenie Węgier i tych spoza kraju w sposobie rejestracji w spisach wyborców. Pomimo że proces wyborczy i pluralizm są najwyższej ocenianą dziedziną (w latach 2006–2011 9,58 punktu, w latach 2012–2016 9,17), to uwagę zwraca fakt obniżenia się wartości tego wskaźnika. Spadek oceny nastąpił po wprowadzeniu zmian w przepisach dotyczących wyborów parlamentarnych, a także w sytuacji, gdy Fidesz umacniając się na pozycji hegemonu, zaczął ograniczać możliwości wykorzystania mediów publicznych przez partie opozycyjne.

Ogólnie indeks demokracji na Węgrzech notuje ciągły spadek wartości. W 2006 roku wynosił on 7,53 i do 2011 roku utrzymywał się na poziomie powyżej 7 punktów, a następnie obniżał się aż do wartości 6,72 w 2016 roku. Różnica pomiędzy najwyższym i najniższym poziomem indeksu demokracji wynosi aż 0,81. Malejący indeks demokracji przekłada się na spadek Węgier w rankingu demokracji świata. W 2006 roku państwo to znajdowało się na 30. miejscu, po czym notorycznie zajmowało coraz niższe pozycje, aż w 2016 roku zostało sklasyfikowane na 56. miejscu.

### **7.3. Profile Republiki Czeskiej i Węgier w oparciu o indeks statusu demokracji i indeks jakości rządzenia (Fundacja Bertelsmanna)**

W interesującym nas aspekcie procesu demokratyzacji podczas analizy indeksu transformacji Bertelsmanna należy zwrócić uwagę na dwa indeksy: status demokracji oraz jakość rządzenia. Najpierw przedstawimy dane ilościowe dotyczące oceny dziedzin składających się na ogólną wartość statusu demokracji i jakości rządzenia, a następnie poddamy je analizie.

#### **Profil Republiki Czeskiej**

Analizując oceny pięciu wskaźników składających się na indeks statusu demokracji, można zauważyć stosunkowo wysoką ich ocenę w odniesieniu do Republiki Czeskiej. Z wyjątkiem jednego wskaźnika integracji społecznej i politycznej ocena wszystkich pozostałych wskaźników zawsze przekracza 9 punktów. Wśród wskaźników najwyższej oceniany jest zakres i jakość państwowości, którego wartość niezmiennie w ciągu dekady badań wynosi 10 punktów. Oznacza to, że nie ma żadnych sił politycznych ani grup społecznym podważających spójność i trwałość idei demokracji. Także wysoko oceniana jest partycypacja polityczna, która poza 2016 rokiem (9,8) zawsze przyjmowała wartość 10 punktów. Niezwykle wysoko oceniana jest stabilność instytucji demokratycznych, która

**Tabela 54.** Wartość indeksu statusu demokracji oraz indeksu jakości rządzenia na podstawie badań Fundacji Bertelsmanna w Republice Czeskiej w okresie 2006–2016

Dane		2006	2008	2010	2012	2014	2016
Status Demokracji	Zakres i jakość państwowości	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,00
	Partycypacja polityczna	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	9,80
	Rządy prawa	9,0	9,3	9,5	9,3	9,3	9,20
	Stabilność instytucji demokratycznych	9,5	9,5	10,0	10,0	10,0	9,80
	Polityczna i społeczna integracja	9,8	9,0	9,5	9,0	8,8	8,80
<b>Wartość indeksu statusu demokracji</b>		<b>9,5</b>	<b>9,6</b>	<b>9,8</b>	<b>9,7</b>	<b>9,6</b>	<b>9,45</b>
Miejsce w rankingu państw		3	3	2	2	4	3
Indeks jakości rządzenia	Zdolność Rządzenia	8,3	7,0	8,0	7,3	7,3	7,70
	Źródła wydajności rządzenia	7,3	6,7	7,3	7,0	7,0	7,70
	Tworzenie polityki konsensusu	9,2	9,2	9,2	9,0	9,0	9,20
	Możliwość współpracy międzynarodowej	9,7	10,0	10,0	9,3	9,3	9,70
	Poziom trudności rządzenia	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,10
<b>Wartość indeksu rządzenia</b>		<b>7,0</b>	<b>6,6</b>	<b>7,0</b>	<b>6,6</b>	<b>6,6</b>	<b>6,85</b>
Miejsce w rankingu państw		10	20	9	17	18	12

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.bti-project.org/en/reports/regional-reports/east-central-and-southeast-europe> [dostęp: 11.02.2016].

w 2006 i 2008 roku uzyskiwała 9,5 punktu, w latach 2010–2014 10, a w 2016 roku 9,8. Tak wysoka nota wynika z faktu, że żadna z władz nie próbuje w niekonstytucyjny sposób zmienić demokratycznych podstaw systemu politycznego. Rządy prawa również uzyskują wysoką ocenę, która waha się od 9 punktów (2006 rok) do 9,5 (2010 rok), co oznacza uznanie i poszanowanie zasady rozdziału zadań i kompetencji poszczególnych władz.

W ostatnich latach wyraźnie spadła ocena integracji politycznej i społecznej, co wynika ze mniejszego zaufania obywateli do polityków i działalności władz politycznych. Skandale i afery z okresu rządów Petra Nečasa wpłynęły na osłabienie popularności dotychczasowych partii politycznych i szukanie oparcia obywateli w nowych partiach: TOP 09, VV, ANO 2011, Úsvit. Wzrost wiary w populistyczne rozwiązania przyczynia się do pogłębienia podziału społeczeństwa na grupę tych, którzy chcą szybkiego powrotu stabilizacji społecznej i gospodarczej, i tych, którzy zdają sobie sprawę z konieczności prowadzenia długofalowych reform wzmacniających stabilność państwa i demokracji. Ocena politycznej i społecznej integracji spadła aż o 1 punkt w ciągu ostatniej dekady: z 9,8 punktu w 2006 roku do 8,8 w 2014 i 2016 roku.

W trakcie procesu demokratyzacji Republiki Czeskiej następuje zmniejszenie poziomu trudności rządzenia, który z 1,3 punktu w 2006 roku spadł do 1,1

w 2016 roku. Oznacza to, że elita władzy wypracowuje coraz lepsze standardy zarządzania zasobami państwa i korzysta z nich niezależnie od tego, czy wywodzi się z kręgów lewicowych, czy prawicowych. Mimo stabilnego poziomu trudności rządu zdolność rządu spadła z 8,3 punktu w 2006 roku do 7,7 w 2016 roku. Na uwagę zasługuje fakt, że najniższą ocenę ta dziedzina zanotowała w 2008 roku, co było związane z niewydolnością rządów M. Topolánka, które balansowały na granicy mniejszości i większości poparcia w Izbie Poselskiej. Tę sytuację odzwierciedlił także nagły spadek oceny w zakresie źródeł wydajności rządu, która w 2008 roku przyjęła najniższą wartość 6,7 punktu i spadła z 7,3 w 2006 roku. Obecnie wynosi 7,7 i jest najwyższą w historii prowadzenia badań. Niezmiennie wysoko oceniane są tworzenie polityki konsensusu oraz możliwości współpracy międzynarodowej. Ocena pierwszej dziedziny utrzymuje się na poziomie 9,2 punktu z wyjątkiem 2008 i 2010 roku, gdy spadła do 9. Wpływ na tę sytuację mają przede wszystkim respektowane przez wszystkie relewantne partie polityczne wartości demokratyczne odnoszące się do zaufania i szanowania pluralistycznych poglądów obywateli. Możliwość współpracy międzynarodowej została oceniona na 9,7 punktu i od początku badań waha się w granicy 0,7 punktu, przy czym dwukrotnie osiągnęła najwyższą możliwą wartość 10 punktów (2008 i 2010 rok). Reasumując, wartość indeksu rządu w latach 2006–2010 oscyluje w okolicy 7 punktów, przyjmując w 2006 i 2010 roku 7, 2008, 2012 i 2014 roku 6,6, a w 2016 roku 6,85. Republika Czeska plasuje się zazwyczaj w drugiej dziesiątce państw w rankingu Fundacji Bertelsmanna na podstawie indeksu jakości rządu, chociaż w 2010 roku zajęła 9, a w 2006 roku 10 miejsce. W 2016 roku została sklasyfikowana została na 12 pozycji.

### **Profil Węgier**

Indeks statusu demokracji w okresie lat 2006–2010 utrzymywał stabilną i dość wysoką pozycję kształtującą się na poziomie 9,4 punktu (2006, 2008) lub 9,3 (2010), od 2012 roku notuje natomiast wyraźne pogorszenie, sięgając w 2016 roku zaledwie 7,6. Jest to wynik aż o 1,8 punktu niższy w porównaniu do wyjściowego okresu badań, czyli 2006 roku. W ciągu ostatniej dekady wartość oceny pięciu dziedzin wchodzących w skład indeksu statusu demokracji na Węgrzech według Fundacji Bertelsmanna spadła, przy czym pierwsze znaczące obniżenie wartości nastąpiło pomiędzy 2010 i 2012 rokiem. Ocena zakresu i jakości państwowości, a także partycypacja polityczna obniżyły się wówczas o 0,2 punktu z 10 na 9,8, stabilność instytucji demokratycznych o 1 punkt z 8,5 na 7,5, polityczna i społeczna integracja także o 1 punkt z 8,8 na 7,8, a rządy prawa o 1,2 punktu z 9 na 7,8. Różnica pomiędzy najwyższym a najniższym poziomem każdej z poszczególnych dziedzin wynosi: zakres i jakość państwowości 0,5 punktu (najwyższa w latach 2006–2010: 10, najniższa w 2016 roku: 9,5), partycypacja polityczna (najwyższa w latach 2006–2010: 10, najniższa w 2016 roku: 7,5), rządy prawa (najwyższa

w 2008 roku: 9,3, najniższa w 2016 roku: 6,5), stabilność instytucji demokratycznych (najwyższa w 2006 roku: 9,5, najniższa w 2016 roku: 7,5), integracja polityczna i społeczna (najwyższa w 2010 roku: 8,8, najniższa w 2016 roku: 7).

**Tabela 55.** Wartość indeksu statusu demokracji oraz indeksu jakości rządzenia Fundacji Bertelsmanna na Węgrzech w okresie 2006–2016

Dane		2006	2008	2010	2012	2014	2016
Status demokracji	Zakres i jakość państwowości	10,0	10,0	10,0	9,8	9,8	9,5
	Partycypacja polityczna	10,0	10,0	10,0	9,8	9,5	7,5
	Rządy prawa	9,0	9,3	9,0	7,8	7,3	6,5
	Stabilność instytucji demokratycznych	9,5	9,0	8,5	7,5	7,5	7,5
	Polityczna i społeczna integracja	8,5	8,5	8,8	7,8	6,8	7,0
<b>Wartość indeksu statusu demokracji</b>		<b>9,4</b>	<b>9,4</b>	<b>9,3</b>	<b>8,4</b>	<b>8,0</b>	<b>7,6</b>
Miejsce w rankingu państw		4	7	10	17	21	18
Indeks jakości rządzenia	Zdolność rządzenia	8,3	8,3	8,0	6,3	6,0	5,3
	Źródła wydajności rządzenia	7,3	7,3	6,7	6,3	5,7	5,7
	Tworzenie polityki konsensusu	8,7	8,0	8,2	6,8	6,6	5,8
	Możliwość współpracy międzynarodowej	9,3	9,3	9,3	7,3	6,0	6,0
	Poziom trudności rządzenia	1,4	1,4	1,4	1,7	1,8	1,7
<b>Wartość indeksu rządzenia</b>		<b>6,8</b>	<b>6,7</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>5,0</b>	<b>5,7</b>
Miejsce w rankingu państw		15	18	20	48	64	76

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.bti-project.org/en/reports/regional-reports/east-central-and-southeast-europe> [dostęp: 11.02.2016].

Przyczyną wpływającą na coraz niższą ocenę procesu demokracji i funkcjonowania demokracji na Węgrzech w ostatnich latach jest polityka rządu Fidesz i KDNP, którą cechuje autorytarne podejście do rozwiązywania wielu spraw publicznych i forsowanie rozwiązań bez uwzględniania opinii opozycji. Akceptacja tego typu praktyk wśród obywateli jest stosunkowo wysoka, co potwierdziła reelekcja władzy w 2014 roku. Należy zaznaczyć, że Fidesz skutecznie zdemobilizował różnorodność preferencji elektoratu, uzyskując poparcie we wszystkich grupach społecznych i wiekowych w wyborach parlamentarnych do Zgromadzenia Krajowego siódmej kadencji. Frekwencja była niższa od tej z 2010 roku. Zjawisko to odzwierciedla ocenę partycypacji politycznej, która obniżyła się aż o 2,5 punktu z 10 w latach 2006–2010 do 7,5 w 2016 roku. Wśród badanych przez Fundację Bertelsmanna państw, które podlegają procesowi transformacji, Węgry w drugiej połowie drugiej dekady przemian polityczno-gospodarczych (lata: 2006, 2008, 2010) zawsze plasowały się w pierwszej dziesiątce (odpowiednio pozycje: 4, 7, 10), w 2012 roku natomiast spadły na 17 miejsce, w 2014 roku plasowały się dopiero na 21 miejscu, a w rankingu z 2016 roku na 18.

Wraz z obniżeniem oceny indeksu statusu demokracji spada także ocena jakości rządzenia. W badanym okresie jej wartość zmalała o 1,1 punktu z 6,8 na 5,7, przy czym w 2014 roku wyniosła zaledwie 5 punktów. Podobnie jak w przypadku indeksu statusu demokracji wpływ na tę sytuację ma charakter rządów sprawowanych przez elitę władzy skupioną wokół V. Orbána. Cechami charakterystycznymi obecnych rządów są wzmacnianie procesu centralizacji, odbieranie zadań samorządowi terytorialnemu, brak zaufania do organizacji pozarządowych, obejmowanie przez państwo kurateli nad samoorganizującymi się grupami społecznymi czy rozwój korupcyjnych sieci powiązań pomiędzy politykami należącymi do elity władzy i biznesmenami. Wraz ze spadkiem wartości indeksu jakości rządzenia obniżyła się również pozycja Węgier w rankingu państw według Fundacji Bertelsmanna. Podczas ostatniej dekady Węgry zajmowały stopniowo coraz niższe miejsca. W 2006 roku państwo to plasowało się na 15. pozycji, w 2010 roku na 20. miejscu, w 2012 roku 48., a w 2016 roku 76. Reasumując, w ciągu 10 lat Węgry spadły w rankingu państw ocenianych na podstawie indeksu jakości rządzenia aż o 51 miejsc.

Skala trudności rządzenia państwem stanowi punkt wyjścia dla formułowania ocen czterech dziedzin składających się na indeks jakości rządzenia. Poziom trudności rządzenia wyraźnie wzrósł w okresie rządów prawicy z 1,4 punktu w latach 2006–2010 do 1,8 w 2014 roku i 1,7 w 2010 i 2016 roku. Przyczyniły się do tego przede wszystkim ograniczenia prawne uchwalane przez parlament, utrzymujące się problemy gospodarcze czy ocena potencjału państwa dokonywana przez społeczność międzynarodową. Zdolność rządzenia obniżyła się aż o 3 punkty (w 2006 roku: 8,3, w 2016 roku: 5,3). Wynika to z techniki narzucania jednorodnych rozwiązań skomplikowanych problemów przez rząd koalicji Fidesz-KDNP i wiary, że merytoryczne kompetencje urzędników są mniej ważne od lojalności wobec aparatu władzy. Ocena zdolności i możliwości kierowania polityką wewnętrzną jest niska i wyniosła w 2016 roku 5,7 punktu, podczas gdy w 2006 roku 7,3. Węgry zaczęły być negatywnie postrzegane przez państwa, z którymi utrzymywano bardzo ścisłe relacje gospodarcze i polityczne, jak Niemcy i Austria, co przełożyło się na ogromny spadek możliwości współpracy międzynarodowej z 9,3 punktu w 2006 roku do zaledwie 6 w 2016 roku. Pomimo wypowiedzi V. Orbána na temat bliskości relacji z Rosją, konieczności ścisłej współpracy z Chinami, najbliżsi sąsiedzi oraz państwa UE stanowią obszar najbardziej intensywnej współpracy. Ponieważ są to państwa demokratyczne, dlatego też oceniają Węgry z punktu widzenia przestrzegania wartości demokratycznych. Na marginesie dodajmy, że w 2015 roku Rosja była dopiero piętnastym eksporterem towarów węgierskich i dziesiątym państwem, z którego importowano towary<sup>2</sup>. Wypowiedzi członków rządu na temat opozycji nie skła-

<sup>2</sup> *International Trade Center. Hungary*; [http://www.trademap.org/Country\\_SelProductCountry\\_TS.aspx](http://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx) [dostęp: 8.04.2016].

nią do budowania więzi zaufania i współpracy pomiędzy elitą władzy a pozostałymi partiami. Negowanie potrzeby pluralistycznego wymiaru społeczeństwa, tendencje do uniformizacji narodu, ataki na tych, którzy głoszą odmienne niż narodowo-konserwatywne poglądy, stały się powszechnym zjawiskiem na Węgrzech. Nie należy się dziwić, że ocena tworzenia polityki konsensusu spadła z 8,7 punktu w 2006 roku do zaledwie 5,8 w 2016 roku.

#### 7.4. Wartość eksplanacyjna indeksów a możliwość budowy jednolitego modelu ewaluacji postępów demokratyzacji

Analizowane w poprzednich częściach tego rozdziału indeksy oraz wchodzące w ich skład wskaźniki prezentowały poziom konsolidacji demokracji w Republice Czeskiej i na Węgrzech w perspektywie jednego metodologicznego podejścia. Warto zastanowić się, czy efekty w postaci wartości indeksów i wskaźników oceniają stan demokracji w analizowanych państwach w podobny sposób. Jeżeli tak by się działo, to moglibyśmy wysunąć tezę o ich przydatności w ocenie rzeczywistości politycznej w Republice Czeskiej i na Węgrzech. W przeciwnym wypadku wartość eksplanacyjna nie byłaby wysoka. W celu sprawdzenia zbieżności ocen postępów w procesie demokratyzacji dwóch państw wystawionych przez indeksy konieczne jest użycie takiego narzędzia, które pozwoli na porównanie badanych zjawisk. Dlatego też można by uszeregować i ujednoczyć wskaźniki należące do różnych indeksów. W swojej istocie poddają one analizie podobne zjawiska. Na tej podstawie spróbujemy skonstruować jednolitą skalę wartości, którymi posługują się indeksy i odnieść te wartości do skali procentowej, a później do punktowej w celu bardziej klarownego oglądu sytuacji i ostatecznego wykazania pomocniczego charakteru analizy ilościowej względem analizy jakościowej.

W tabeli 56 przedstawiamy siedem wspólnych kategorii wskaźników, którymi posługują się cztery analizowane indeksy: indeks wolności, rezultat demokracji, indeks demokracji, status demokracji<sup>3</sup>. Stworzenie tych kategorii pozwoli na porównanie ocen poszczególnych indeksów i wskaźników, a na tej podstawie ukazanie ich przydatności do formułowania ocen o stanie konsolidacji demokracji w Republice Czeskiej i na Węgrzech. Wśród kategorii znajdują się: proces wyborczy, wolności oraz prawa człowieka i obywatela, państwo i administracja, państwo prawa, społeczeństwo obywatelskie, partycypacja polityczna i kultura polityczna. Wskaźniki indeksu wolności *Freedom in the World* zostały poddane następującej kategoryzacji: proces wyborczy pozostał niezmienny, pluralizm

<sup>3</sup> Po raz pierwszy tę metodę porównawczą zastosowaliśmy wraz z Rafałem Głajcarem podczas badania ilościowego wymiaru procesu demokratyzacji w Polsce. Zob. R. GLAJCAR, S. KUBAS: *Democratisation in Poland in the Light of Quantitative Analysis Based on Selected Indices of the years 2006–2016*. In: *Democratization Processes in Poland and Slovenia: Comparative Study*. Eds. A. TURSKA-KAWA, M. HAČEK. Lex Localis, Maribor 2016, s. 3–21.

i partycypacja polityczna przypisane zostały do partycypacji politycznej, funkcjonowanie rządu do państwa i administracji, wolność stowarzyszeń do społeczeństwa obywatelskiego, rządy prawa do państwa prawa, a wolność słowa i wyznania, a także prawa i wolności osobiste do wolności oraz praw człowieka i obywatela. Wskaźniki rezultatu demokracji *Nations in Transit* przyporządkowano następująco: korupcja do kultury politycznej, niezależność mediów do wolności oraz praw człowieka i obywatela, zarządzanie państwem i samorządami do państwa i administracji, natomiast państwo prawa, proces wyborczy, społeczeństwo obywatelskie pozostały w kategoriach o takich samych nazwach. Wskaźniki indeksu demokracji The Economist Intelligence Unit przyporządkowano następująco: proces i pluralizm wyborczy do procesu wyborczego, funkcjonowanie administracji państwowej do państwa i administracji, swobody obywatelskie do wolności i praw człowieka i obywatela, a partycypacja polityczna pozostała w tej samej kategorii, podobnie jak kultura polityczna. Wskaźniki indeksu statusu demokracji Fundacji Bertelsmanna zostały przyporządkowane w następujący sposób: integracja polityczna i społeczna do społeczeństwa obywatelskiego, stabilność instytucji demokratycznych do kultury politycznej, rządy pra-

**Tabela 56.** Siedem wspólnych kategorii wskaźników łączących cztery indeksy demokratyzacji: indeks wolności, rezultat demokracji, indeks demokracji, status demokracji

Wskaźnik	Indeks wolności	Rezultat demokracji	Indeks demokracji	Status demokracji
Proces wyborczy	proces wyborczy	proces wyborczy	proces i pluralizm wyborczy	–
Wolności oraz prawa człowieka i obywatela	wolność słowa i wyznania oraz prawa i wolności osobiste	niezależność mediów	swobody obywatelskie	–
Państwo i administracja	funkcjonowanie rządu	zarządzanie państwem i samorządami	funkcjonowanie administracji państwowej	zakres i jakość państwowości
Państwo prawa	rządy prawa	państwo prawa	–	rządy prawa
Partycypacja polityczna	pluralizm i partycypacja polityczna	–	partycypacja polityczna	partycypacja polityczna
Spółeczeństwo obywatelskie	wolność stowarzyszeń	spółeczeństwo obywatelskie	–	polityczna i społeczna integracja
Kultura polityczna	–	korupcja	kultura polityczna	stabilność instytucji demokratycznych

Źródło: R. GLAJCAR, S. KUBAS: *Democratisation in Poland in the Light of Quantitative Analysis Based on Selected Indices of the years 2006–2016*. In: *Democratization Processes in Poland and Slovenia: Comparative Study*. Eds. A. TURSKA-KAWA, M. HAČEK. Lex Localis, Maribor, 2016, s. 10.



wa do państwa prawa, zakres i jakość państwowości do państwa i administracji, a partycypacja pozostała w tej samej kategorii. W powyższej analizie nie zostanie uwzględniony drugi z indeksów transformacji Bertelsmanna – jakość rządzenia – ze względu na jego techniczny, wychodzący poza demokratyzację, charakter.

W tabelach 57 i 58 przedstawiamy ujednocicone wartości siedmiu kategorii wskaźnikowych w rozbiciu na cztery analizowane wcześniej indeksy. Wszystkie wartości poszczególnych indeksów sprowadzono do wspólnej płaszczyzny i ujęto w skali punktowej od 1 do 10, gdzie 1 oznacza minimum występowania określonej cechy, a 10 maksimum.

Indeksy są zgodne w ocenie procesu wyborczego w Republice Czeskiej i plasują go najwyżej wśród wszystkich siedmiu wyróżnionych kategorii. W ciągu ostatniej dekady rezultat demokracji systematycznie podwyższał ocenę procesu z 8,3 punktu w 2006 roku do poziomu 9,6, podczas gdy indeks demokracji niezmiennie oceniał tę kategorię na 9,58 punktu, a indeks wolności w latach 2013–2016 na 10 punktów. Możemy natomiast zauważyć rozbieżność w ocenie występowania wolności oraz praw człowieka i obywatela. O ile indeks demokracji i indeks wolności oceniają tę kategorię stosunkowo wysoko, gdyż pierwszy przyznaje jej w latach 2013–2016 niezmiennie 10 punktów, drugi od 2008 roku daje 9,41 punktu, o tyle rezultat demokracji systematycznie obniża notowania z 8,3 punktu w 2006 roku do 7,9 w latach 2007–2009, 7,5 w latach 2010–2014 i 7,1 w latach 2015–2015.

Funkcjonowanie państwa i administracji zostało ocenione przez indeksy w sposób dosyć zbieżny i pozytywny. Trzy indeksy (wolności, demokracji i rezultat demokracji) wystawiały tej kategorii w ostatniej dekadzie notę wahającą się pomiędzy 6,79 punktu (2006–2007: indeks demokracji) a 9,2 (2014–2016: indeks wolności), podczas gdy status demokracji wskazuje, że wolności oraz prawa człowieka i obywatela są realizowane w życiu publicznym w Republice Czeskiej w idealnym wymiarze, stąd niezmienna ich ocena w wysokości 10 punktów. To stosunkowo duże odstępstwo powinniśmy jednak potraktować jako potwierdzenie pozytywnego statusu realizacji zasad wynikających z tej kategorii w procesie demokratyzacji Republiki Czeskiej. Zbieżność ocen widać także w zakresie kategorii, jaką jest państwo prawa. Trzy indeksy (indeks wolności, rezultat demokracji i status demokracji) przyznają jej noty pomiędzy 7,9 punktu (2006, 2009: rezultat demokracji), a 9,5 (2010, 2011: status demokracji). Na uwagę zasługuje jednak charakterystyczny dla rezultatu demokracji i statusu demokracji fakt falowania ocen. W przypadku obydwu indeksów wartość kategorii państwa prawa początkowo wzrastała, po czym malała, następnie ponownie rosła. W tym momencie wartość rezultatu demokracji ustabilizowała się na poziomie 8,7 punktu (2013–2016) i przyjęła w tym samym okresie identyczną wartość co w indeksie wolności, podczas gdy ocena statusu demokracji spadała z 9,3 (2012–2015) do 9, 2 punktu (2016). Reasumując, możemy stwierdzić, że analizowane indeksy przyznają Republice Czeskiej status państwa prawa.

**Tabela 57.** Dane wskaźników indeksów (indeks wolności, indeks demokracji, rezultat demokracji, status demokracji) wyrażone w punktach i odnoszące się do oceny procesu demokracji w Republice Czeskiej w latach 2006–2016

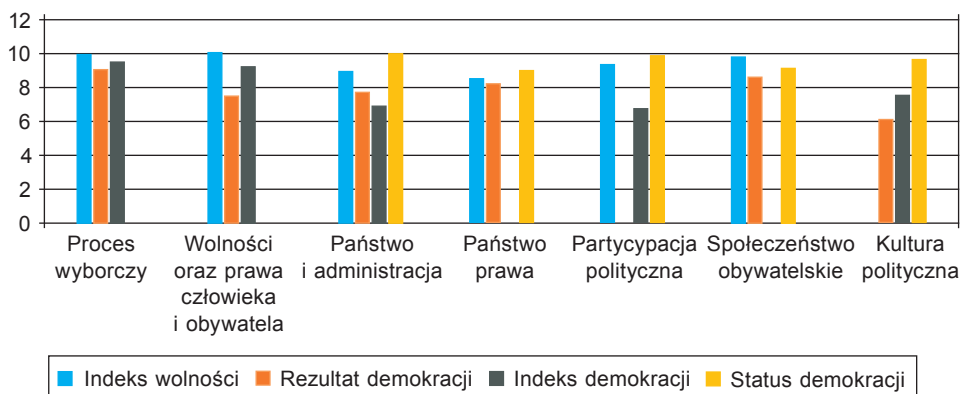
Wskaźnik		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Proces wyborczy	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	10,00	10,00	10,00	10,00
	r.d.	8,30	8,70	8,70	9,10	9,10	9,60	9,60	9,60	9,60	9,60	9,60
	i.d.	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58
Wolności oraz prawa człowieka i obywatela	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	10,00	10,00	10,00	10,00
	r.d.	8,30	7,90	7,90	7,90	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,10	7,10
	i.d.	9,12	9,12	9,41	9,41	9,41	9,41	9,41	9,41	9,41	9,41	9,41
Państwo i administracja	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	8,30	9,20	9,20	9,20
	r.d.	7,90	7,70	7,90	7,90	7,90	7,90	7,90	7,90	7,70	7,00	7,70
	i.d.	6,79	6,79	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14	7,14
Państwo prawa	s.d.	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	8,70	8,70	8,70	8,70
	r.d.	7,90	8,30	8,30	7,90	8,30	8,30	8,30	8,70	8,70	8,70	8,70
Partycypacja polityczna	s.d.	9,00	9,00	9,30	9,30	9,50	9,50	9,30	9,30	9,30	9,30	9,20
	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	9,40	9,40	9,40	9,40
	i.d.	7,22	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67
Społeczeństwo obywatelskie	s.d.	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,80	9,80
	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	10,00	10,00	10,00	10,00
	r.d.	9,10	9,10	9,60	9,10	8,70	8,70	8,70	8,70	8,70	8,70	8,70
Kultura polityczna	s.d.	9,80	9,80	9,00	9,00	9,50	9,50	9,00	9,00	8,80	8,80	8,80
	r.d.	5,80	5,80	6,20	6,20	6,20	6,20	6,20	6,20	5,80	5,80	5,80
	i.d.	8,13	8,13	8,13	8,13	8,13	8,13	8,13	7,50	6,88	6,88	6,88
s.d.	9,50	9,50	9,50	9,50	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,80

Objaśnienia:

i.w. – indeks wolności, r.d. – rezultat demokracji, i.d. – indeks demokracji, s.d. – status demokracji

Opracowanie własne na podstawie: *Freedom in the World. Czech Republic. Freedom House*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>; *Nations in Transit. Czech Republic. Freedom House*; <https://freedomhouse.org/report/nations-in-transit/2016/czech-republic>; *The Economist Intelligence Unit*; <http://www.eiu.com/home.aspx>; *Bertelsmann Transformation Index. Czech Republic*; <http://www.bti-project.org/en/reports/regional-reports/east-central-and-southeast-europe> [dostęp: 1.03.2017].

**Wykres 3.** Porównanie wskaźników czterech indeksów (wolności, demokracji, rezultat demokracji i status demokracji) ujętych w siedem analitycznych kategoriach w uśrednieniu ich wartości występujących w latach 2006–2016 w Republice Czeskiej



Opracowanie własne.

Ocena partycypacji politycznej nie jest zbieżna w analizie indeksów wolności, demokracji i statusu demokracji: o ile status demokracji i indeks wolności wyznaczają jej stosunkowo wysoką wartość w granicach od 9,4 (2013–2016: indeks wolności) do 10 punktów (2006–2014: status demokracji), o tyle rezultat demokracji przyznaje tej kategorii w latach 2007–2016 zaledwie 6,67 punktu. Trudno zatem jednoznacznie ocenić poziom i zakres partycypacji politycznej czeskich obywateli na podstawie badanych indeksów. Zbieżność ocen pojawia się natomiast w odniesieniu do kategorii społeczeństwa obywatelskiego. W ostatniej dekadzie indeks wolności, rezultat demokracji i status demokracji przyznają jej od 8,7 punktu (2010–2016: rezultat demokracji) do 10 punktów (indeks wolności: 2013–2016). Należy jednak zauważyć, że w przypadku indeksu wolności ocena społeczeństwa obywatelskiego niezmiennie występuje na poziomie 10 punktów, jest natomiast bardziej zróżnicowana w rezultacie demokracji i statusie demokracji. Ich cechą wspólną jest to, że zauważają spadkową tendencję w organizowaniu się i rozwoju tej instytucji współczesnej demokracji. Rezultat demokracji oceniał wartość kategorii społeczeństwa obywatelskiego nawet na 9,6 punktu w 2008 roku, po czym nastąpił jej spadek do 8,7 punktu w latach 2010–2016, ocena statusu demokracji spadała ciągu dekady o 1 punkt z 9,8 w 2006 roku do 8,8 w 2016 roku.

Zupełną rozbieżność ocen możemy zaobserwować w odniesieniu do kultury politycznej. Rezultat demokracji pozycjonuje tę kategorię stosunkowo nisko i stabilnie, w granicach 5,8 punktu (2006–2007, 2014–2016) i 6,2 punktu (2008–2013). Przestrzenna wizualizacja oceny przyjmuje postać paraboli. Indeks demokracji obniża wartość oceny z dobrej (8,13 w latach 2006–2012) do średniej (6,88 w latach 2014–2015). Natomiast status demokracji wskazuje, że czeski wymiar kultury politycznej jest wysoki, a w latach 2010–2015 wręcz idealny (10 punktów).

Zbieżność oceny procesu demokratyzacji pozwala na stwierdzenie, że ta proceduralna kategoria demokracji uległa pozytywnej implementacji w konsolidującym się systemie politycznym Republiki Czeskiej. Dobrze oceniane są wolności oraz prawa człowieka i obywatela, chociaż tylko dwa indeksy wystawiają im notę powyżej 9 punktów przy jednoczesnym stałym trendzie jej stabilizacji (indeks wolności, indeks demokracji). Coraz niżej tę kategorię ocenia rezultat demokracji, a w 2016 roku przyjęła ona wartości zaledwie 7,1 punktu. Zbieżność oceny możemy zauważyć także w odniesieniu do wolności oraz praw człowieka i obywatela. Trzy indeksy (indeks wolności, rezultat demokracji, indeks demokracji) oceniają tę kategorię pozytywnie, mieszcząc jej noty w granicach pomiędzy 6,79, a 9,2 punktu, status demokracji przyznaje natomiast niezmiennie idealną notę 10 punktów. Republika Czeska jest postrzegana przez trzy indeksy (indeks wolności, rezultat demokracji i status demokracji) jako państwo prawa. Wartość indeksów w tej kategorii możemy uznać nie tylko za zbieżną, ale i występującą na dobrym poziomie wahającym się w granicach 8 punktów. Warto zauważyć, że ocena rezultatu demokracji i statusu demokracji w ciągu ostatniej dekady nie miała stabilnej i wzrastającej tendencji, a cechowało ją falowanie. Kategoria partycypacji politycznej jest rozbieżna w ocenach, gdyż o ile indeks wolności i status demokracji pokazują, że o ile zakres i poziom uczestnictwa czeskich obywateli w życiu publicznym jest stosunkowo wysoki (oceny w granicach 10 punktów), o tyle według indeksu demokracji jest słaby (6,67 punktu). Zbieżność ocen występuje w zakresie społeczeństwa obywatelskiego. Jest ono oceniane pozytywnie, aczkolwiek w ostatnim okresie widać pogorszenie not wystawianych tej instytucji współczesnej demokracji. O ile indeks wolności niezmiennie przyznaje tej kategorii maksymalnie 10 punktów, to rezultat demokracji i status demokracji wskazują, że wyraźnie pogarsza się kondycja czeskiego społeczeństwa obywatelskiego, np. status demokracji obniżył wartość oceny w ostatniej dekadzie o 1 punkt. Rozbieżność oceny kultury politycznej wynika stąd, że status demokracji przyznaje jej bardzo wysoki status, indeks demokracji obniżył jej wartość w ostatniej dekadzie o 1,25 punktu, a rezultat demokracji właściwie niezmiennie ocenia ją nisko w granicach 6 punktów.

Proces wyborczy na Węgrzech jest oceniany na dobrym, ale stale pogarszającym się poziomie, co odnotowuje każdy z trzech indeksów: wolności, demokracji i rezultat demokracji. Bardzo duża zbieżność ocen występuje w przypadku rezultatu demokracji i indeksu wolności, które w latach 2013–2016 przyznały tej kategorii odpowiednio 7,1 i 7,5 punktu. Wcześniej indeks wolności oceniał proces wyborczy na 10 punktów (2013), a rezultat demokracji na 9,6 (2006) – 7,9 punktu (2012–2013). Nieco wyższe są noty indeksu demokracji, które przyznają analizowanej kategorii od 9,58 punktu (2006–2011) do 9,17 (2012–2015). Rozbieżność ocen widać natomiast w odniesieniu do wolności oraz praw człowieka i obywatela. Indeks wolności i indeks demokracji oceniają tę kategorię w granicach 8–9 punktów, a rezultat demokracji na 5–7. Podobnie

**Tabela 58.** Dane wskaźników indeksów (indeks wolności, indeks demokracji, rezultat demokracji, status demokracji) wyrażone w punktach odnoszące się do oceny procesu demokratyzacji na Węgrzech w latach 2006–2016

Wskaźnik		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Proces wyborczy	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	10,00	7,50	7,50	7,50
	r.d.	9,60	8,70	8,70	8,70	8,70	8,70	7,90	7,90	7,10	7,10	7,10
	i.d.	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,58	9,17	9,17	9,17	9,17	9,17
Wolności oraz prawa człowieka i obywatela	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	9,40	8,70	8,10	8,10
	r.d.	7,50	7,50	7,50	7,10	6,40	5,80	5,80	5,80	5,40	5,40	5,40
	i.d.	9,12	9,12	9,12	8,82	8,24	8,24	8,24	8,24	7,94	7,65	7,06
Państwo i administracja	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	7,50	6,60	6,60	6,60
	r.d.	7,90	7,90	7,50	7,50	7,10	6,60	6,40	6,20	6,00	5,80	5,80
	i.d.	6,79	6,07	6,07	6,07	6,07	6,07	6,07	6,07	6,07	6,07	6,07
Państwo prawa	s.d.	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,80	9,80	9,80	9,80	9,50
	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	6,90	6,90	6,20	6,20
	r.d.	8,70	8,70	8,70	8,30	7,90	7,10	7,50	7,50	7,10	6,60	6,60
Partycypacja polityczna	s.d.	9,00	9,00	9,30	9,30	9,00	9,00	7,80	7,80	7,30	7,30	6,50
	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	9,40	9,40	9,40	9,40
	i.d.	7,22	7,22	5,56	5,56	5,00	4,44	4,44	4,44	4,44	4,44	4,44
Społeczeństwo obywatelskie	s.d.	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	9,80	9,80	9,50	9,50	7,50
	i.w.	–	–	–	–	–	–	–	10,00	8,30	8,30	8,30
	r.d.	9,10	9,10	8,70	8,70	8,30	8,30	7,90	7,90	7,50	7,50	7,50
Kultura polityczna	s.d.	8,50	8,50	8,50	8,50	8,50	8,80	7,80	7,80	6,80	6,80	7,00
	r.d.	6,60	6,60	6,20	5,80	5,80	5,80	5,80	5,80	5,40	5,40	5,00
	i.d.	8,13	8,13	6,88	6,88	6,25	6,88	6,88	6,88	6,88	6,88	6,88
s.d.	9,50	9,50	9,00	9,00	8,50	8,50	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50	

Objaśnienia:

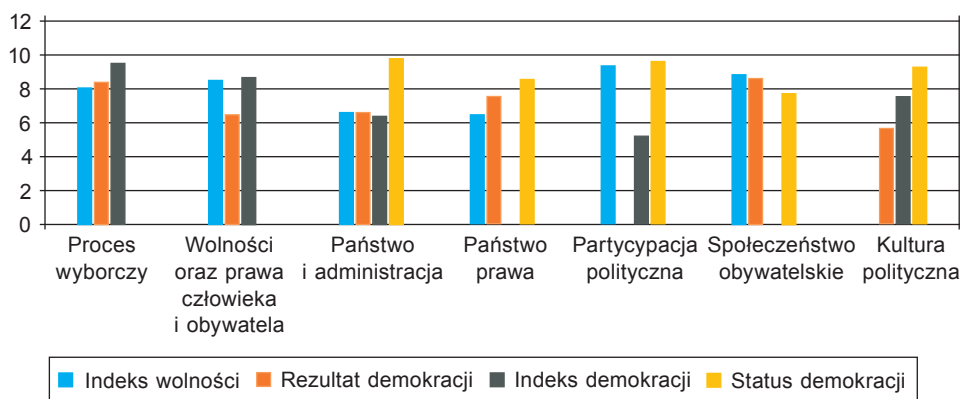
i.w. – indeks wolności, r.d. – rezultat demokracji, i.d. – indeks demokracji, s.d. – status demokracji

Opracowanie własne na podstawie: *Freedom in the World. Hungary. Freedom House*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>; *Nations in Transit. Hungary. Freedom House*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/czech-republic>; *The Economist Intelligence Unit*; <http://www.eiu.com/home.aspx>; *Bertelsmann Transformation Index. Hungary*; <http://www.bti-project.org/en/reports/regional-reports/east-central-and-southeast-europe> [dostęp: 1.03.2017].

jak w przypadku procesu wyborczego wszystkie trzy indeksy są zgodne co do pogarszającego się stanu przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela.

Zbieżność ocen charakteryzuje podejście trzech spośród czterech indeksów w odniesieniu do kategorii, jaką jest państwo i administracja. Indeks wolności, rezultat demokracji oraz indeks demokracji oceniały funkcjonowanie tej płaszczyzny w ostatniej dekadzie na poziomie około 6–7 punktów, przy czym rezultat demokracji wystawił w latach 2015–2016 minimalną wartość 5,8 punktu, a rezultat demokracji w latach 2006–2007 maksymalną 7,9 punktu. Zupełnie nie przystaje do oceny tej kategorii podejście prezentowane przez status demokracji, który w latach 2006–2011 wystawiał idealne noty 10 punktów, a w 2016 roku 9,5 punktu. Jedyną wspólną cechą wszystkich czterech indeksów jest zauważenie pogarszającego się poziomu i zakresu funkcjonowania państwa i administracji na Węgrzech, co przekłada się na stale obniżanie ocen.

**Wykres 4.** Porównanie wskaźników czterech indeksów (wolności, demokracji, rezultat demokracji i status demokracji) ujętych w siedem analitycznych kategorii w uśrednieniu ich wartości występujących w latach 2006–2016 na Węgrzech



Opracowanie własne.

Zbieżność ocen możemy zaobserwować w stosunku do kategorii państwa prawa. Trzy indeksy: wolności, rezultat demokracji i status demokracji nie tylko odnotowują spadającą wartość oceny tej kategorii, ale także w bardzo podobny sposób wyznaczają jej wartość w przestrzeni czasowej. W latach 2006–2010 rezultat demokracji i status demokracji przyznawały tej kategorii od 9 punktów (2006–2007: status demokracji) do 7,9 (2010: rezultat demokracji), po czym drastycznie obniżyły rating do poziomu 6,6 punktu (2016: rezultat demokracji) i 6,5 (2016: status demokracji). Podobną ocenę wystawia indeks wolności (2013–2014: 6,9 oraz 2015–2016: 6,2).

Rozbieżność oceny cechuje stosunek indeksów do partycypacji politycznej. O ile indeks wolności oraz status demokracji postrzegają tę kategorię bardzo

dobrze w granicach od 9,4 (2012–2016: indeks wolności) do 10 punktów (2006–2011: status demokracji), chociaż w 2016 roku drugi z indeksów wystawił jej zaledwie 7,5 punktu, o tyle indeks demokracji zawsze postrzegał tę kategorię bardzo umiarkowanie, a obecnie źle. W przypadku indeksu demokracji wartość oceny partycypacji politycznej systematycznie spada, w latach 2006–2007 wyniosła 7,22 punktu, następnie 5,56 (2008–2009), 5 (2010), a obecnie 4,44 punktu (od 2011 roku).

O zbieżności ocen możemy powiedzieć w odniesieniu do społeczeństwa obywatelskiego. Analiza wartości ocen wystawionych przez indeksy wolności, rezultatu demokracji oraz statusu demokracji wskazuje, że ta kategoria jest postrzegana dobrze, chociaż zauważamy tendencję spadkową. W 2016 roku indeks wolności wystawił notę na poziomie 8,3 punktu (najwyżej w 2013 roku – 10 punktów), rezultat demokracji 7,5 (najwyżej w latach 2006–2007 – 9,1 punktu), a status demokracji 7 punktów (najwyżej w 2011 roku – 8,8 punktu).

Na Węgrzech proces wyborczy jest oceniany stosunkowo zbieżnie, gdyż w ostatniej dekadzie indeks demokracji wskazuje, że występuje na wysokim poziomie przekraczającym 9 punktów, a indeks wolności i rezultat demokracji, poza dwoma przypadkami (2013: indeks wolności, 2006: rezultat demokracji), twierdzą, że oscylował w granicach pomiędzy 7, a 8,7 punktami. Cechą wspólną indeksów jest obniżanie ratingu procesu wyborczego. Rozbieżność ocen występuje także w odniesieniu do kategorii wolności oraz praw człowieka i obywatela. W ostatniej dekadzie rezultat demokracji oceniał tę kategorię w przedziale około 5 do 7 punktów, a indeks wolności i demokracji około 8 do 9 punktów. Wszystkie trzy indeksy jednomyślnie stwierdzają, że poziom tej kategorii jest coraz niższy. Rozbieżność ocen towarzyszy także kategorii państwa i administracji. Z jednej strony indeks wolności, rezultat demokracji i indeks demokracji oceniają tę sferę na około 6 do 7 punktów, podczas gdy status demokracji na powyżej 9,5 punktu. Wszystkie indeksy odnotowują natomiast coraz niższe oceny w kategorii funkcjonowania państwa i administracji. Zbieżność oceny indeksów możemy zaobserwować w odniesieniu do kategorii państwa prawa. Indeks wolności, rezultat demokracji i status demokracji uważają, że ta sfera jest umiarkowanie dobra przy jednocześnie stałej pogarszającej się tendencji. W latach 2006–2009 oceny indeksów oscylowały w graniach 8,7 (rezultat demokracji) – 9,3 punktu (status demokracji), a w 2016 roku spadły do 6,2 (indeks wolności), 6,5 (status demokracji) i 6,6 punktu (rezultat demokracji). Brak zbieżności ocen występuje w stosunku do kategorii partycypacji politycznej, gdyż indeks wolności i status demokracji oceniają ją dobrze lub umiarkowanie dobrze (od 7,5 do 10 punktów), a indeks demokracji raczej źle, co potwierdza wynik 4,44 punktów w latach 2012–2015. Ocena społeczeństwa obywatelskiego jest zbieżna wśród badanych indeksów i utrzymuje się na dobrym, chociaż spadkowym poziomie, przyjmując w 2016 roku wartość od 7 (status demokracji) do 8,3 punktów (indeks wolności). Kultura polityczna nie jest zbieżnie oceniana przez indeksy. Najlepiej ocenia ją

status demokracji, następnie indeks demokracji, a najniżej rezultat demokracji. Pierwszy formułuje oceny na poziomie 7,5–9,5 punktu, drugi w granicach 7, a trzeci ok. 5–6 punktów. Różnica pomiędzy ocenami indeksów w poszczególnych latach zazwyczaj wynosiła powyżej 2 punktów. Ocena wszystkich indeksów systematycznie spada.

Analiza kultury politycznej na Węgrzech wedle indeksów w ciągu całej dekadzie lat 2006–2016 pokazuje rozbieżność pomiędzy statusem demokracji, indeksem demokracji oraz rezultatem demokracji. Najwyżej oceniał kulturę polityczną status demokracji, nieco niżej indeks demokracji, a najniżej rezultat demokracji. Różnica pomiędzy najwyższymi a najniższymi ocenami w poszczególnych latach zazwyczaj wynosiła ponad 2 punkty, przy czym w 2009 roku wzrosła do 3,3 (rezultat demokracji: 5,8, status demokracji: 9), a w latach 2012–2013 spadła do 1,7 punktu (rezultat demokracji: 5,8, status demokracji: 7,5).

Na Węgrzech proces wyborczy jest oceniany stosunkowo zbieżnie, gdyż w ostatniej dekadzie indeks demokracji wykazuje, że występuje na wysokim poziomie przekraczającym 9 punktów, a indeks wolności i rezultat demokracji, poza dwoma przypadkami (2013: indeks wolności, 2006: rezultat demokracji), twierdzą, że oscylował w granicach pomiędzy 7, a 8,7 punktu. Cechą wspólną indeksów jest obniżanie ratingu procesu wyborczego. Rozbieżność ocen występuje także w odniesieniu do kategorii wolności oraz praw człowieka i obywatela. W ostatniej dekadzie rezultat demokracji oceniał tę kategorię w przedziale ok. 5 do 7 punktów, a indeks wolności i demokracji około 8 do 9 punktów. Wszystkie trzy indeksy jednomyślnie stwierdzają, że poziom tej kategorii jest coraz niższy. Rozbieżność ocen towarzyszy także kategorii państwa i administracji. Z jednej strony indeks wolności, rezultat demokracji i indeks demokracji oceniają tę sferę na około 6 do 7 punktów, podczas gdy status demokracji na powyżej 9,5 punktu. Wszystkie indeksy odnotowują natomiast coraz niższe oceny w kategorii funkcjonowania państwa i administracji. Zbieżność oceny indeksów możemy zaobserwować w odniesieniu do kategorii państwa prawa. Indeks wolności, rezultat demokracji i status demokracji uważają, że ta sfera jest umiarkowanie dobra przy jednocześnie stałej pogarszającej się tendencji. W latach 2006–2009 oceny indeksów oscylowały w granicach od 8,7 (rezultat demokracji) do 9,3 punktu (status demokracji), a w 2016 roku spadły do 6,2 (indeks wolności), 6,5 (status demokracji) i 6,6 punktu (rezultat demokracji). Brak zbieżności ocen występuje w stosunku do kategorii partycypacji politycznej, gdyż indeks wolności i status demokracji oceniają ją dobrze lub umiarkowanie dobrze (od 7,5 do 10 punktów), a indeks demokracji raczej źle, co potwierdza wynik 4,44 punktów w latach 2012–2015. Ocena społeczeństwa obywatelskiego jest zbieżna wśród badanych indeksów i utrzymuje się na dobrym, chociaż spadkowym poziomie, przyjmując w 2016 roku wartość od 7 (status demokracji) do 8,3 punktów (indeks wolności). Kultura polityczna nie jest zbieżnie oceniana przez indeksy. Najlepiej postrzega ją status demokracji, następnie indeks demokracji, a najniżej rezultat



demokracji. Pierwszy formułuje oceny na poziomie 7,5–9,5 punktu, drugi w granicach 7, a trzeci około 5–6 punktów. Różnica pomiędzy wartościami indeksów w poszczególnych latach zazwyczaj wynosiła powyżej 2 punktów. Ocena wszystkich indeksów systematycznie spada.

Reasumując, należy wskazać, że indeksy analizujące proces demokratyzacji są ogólnie zbieżne w ocenie czterech kategorii w Republice Czeskiej: procesu wyborczego, państwa i administracji, państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego oraz rozbieżne w trzech: wolności oraz prawach człowieka i obywatela, partycypacji politycznej i kulturze politycznej. Najwyższe wartości przyjmują oceny wystawiane przez indeks wolności oraz status demokracji i zazwyczaj mieszczą się w przedziale pomiędzy 9 a 10 punktami, co pozwala na stwierdzenie, że przebieg procesu demokratyzacji w Republice Czeskiej jest uznawany za bardzo dobry. Niższe oceny wystawiają rezultat demokracji i indeks demokracji, a ich wartości oscylują zazwyczaj pomiędzy 7 a 9 punktami, co prowadzi do tezy o dobrym lub umiarkowanie dobrym poziomie demokratyzacji Republiki Czeskiej. Warto zauważyć, że o ile w ostatniej dekadzie oceny indeksu wolności, rezultatu demokracji i statusu demokracji bardzo często zmieniają wartość w skali rok do roku, o tyle w indeksie demokracji w długich odcinkach czasowych są niezmiennie.

W przypadku Węgier oceny trzech kategorii poddawanych analizie przez indeksy demokratyzacji mają charakter rozbieżny: wolności oraz prawa człowieka i obywatela, partycypacja polityczna i kultura polityczna. Pierwsza oceniana jest dobrze (indeks wolności, indeks demokracji) lub umiarkowanie źle (rezultat demokracji), druga bardzo dobrze (indeks wolności, status demokracji) lub źle (indeks demokracji), a trzecia źle (rezultat demokracji), umiarkowanie źle (indeks demokracji) i dobrze (status demokracji). W przypadku procesu wyborczego, społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawa możemy mówić o zbieżności ocen indeksów. Proces wyborczy jest oceniany dobrze, a społeczeństwo obywatelskie i państwo prawa umiarkowanie dobrze. Zbieżne oceny formułują także indeksy w stosunku do państwa i jego administracji, ale tutaj należy poczynić zastrzeżenie. O ile indeks wolności, rezultat demokracji i indeks demokracji uważają tę kategorię za stosunkowo słabą, to status demokracji przyznaje jej bardzo dobrą notę.

## 7.5. Analiza ocen konsolidacji demokracji wystawianych przez indeksy

### Republika Czeska

Wysoka ocena wskaźnika dotyczącego **procesu wyborczego** wiąże się z przestrzeganiem demokratycznych norm i zasad prawa wyborczego w Republice Czeskiej. Nie oznacza to jednak, że działa on bez zarzutu. O ile prawo wyborcze

pozostaje niezmiennie, dużo większa dynamika zachodzi wśród partii politycznych, które stanowią centralny przedmiot zainteresowania elektoratu w procesie wyborczym. Na początku drugiej dekady demokratyzacji, w 2000 roku, doszło do zmiany niektórych elementów systemu wyborczego, które miały przyczynić się do zwiększenia prawdopodobieństwa odniesienia sukcesu przez duże partie kosztem małych. Wywołało to oczywisty sprzeciw mniejszych partii, jak KDU-ČSL, ODA, US i DEU. Ówczesny prezydent skierował ustawę do Sądu Konstytucyjnego, który uznał jej niekonstytucyjność w zakresie wielu przepisów. Dopiero w 2002 roku udało się zakończyć proces nowelizacji prawa wyborczego<sup>4</sup>. W 2002 roku w rejestrze partii politycznych znajdowało się 118 podmiotów. W 2004 roku liczba członków najważniejszych partii wyniosła: KSČM: 95 tys., KDU-ČSL: 50 tys., ODS: 23 138, ČSSD: 16 381, US-DEU: 1 535, SZ 2 100. Czeskie partie są uzależnione od finansów państwa. Ta partia, która przekroczy 3% progę poparcia w wyborach parlamentarnych, może liczyć na fundusze z budżetu państwa<sup>5</sup>. Wpis partii do rejestru jest uzależniony od wielu przesłanek, w tym od działalności zgodnej z zasadami demokracji. W 2001 roku z rejestru wypisano Partię Liberalną (czes. Liberální strana), gdyż głosiła konieczność zmiany porządku demokratycznego. Społeczeństwo negatywnie postrzega działalność partii, uważa, że ich członkowie są aroganccy, a same partie są źle zarządzane. Poza tym nie wspierają zasad demokratycznych w swoich strukturach, a osoby odpowiadające za kierowanie partiami na niższych szczeblach cechuje ogólna indolencja<sup>6</sup>.

Najważniejsi aktorzy polityczni nie podważają ważności elekcji, poza przypadkiem, gdy w 2006 roku po przegranych wyborach były socjaldemokratyczny premier Jiří Paroubek stwierdził, że zostały sfałszowane, i porównał je do tych z 1948 roku<sup>7</sup>. W 2008 roku nastąpił spadek liczby członków partii komunistycznej i chadeków, przy jednoczesnym wzroście konserwatystów oraz socjaldemokratów: KSČM 72 tys., KDU-ČSL 37 150, ODS 30 805, ČSSD 20 tys., SZ 2 500. W 2009 roku coraz większą popularnością w sondażach zaczęła cieszyć się nowa partia TOP 09, co było sygnałem zmiany preferencji elektoratu i tendencji do wsparcia nowych bytów w postaci: VV, ANO 2011 czy Úsvit<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, s. 391–394.

<sup>5</sup> J. SUŁKOWSKI: *Pozycja ustrojowoprawna partii politycznych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 185.

<sup>6</sup> *Freedom House. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2005/czech-republic> [dostęp: 12.04.2017].

<sup>7</sup> *Jiri Paroubek. Prague.net*; <http://www.prague.net/jiri-paroubek> [dostęp: 14.04.2017].

<sup>8</sup> *Freedom House. Czech Republic* <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2008/czech-republic> [dostęp: 12.04.2017]. *Freedom House. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/czech-republic> [dostęp: 12.04.2017].

W celu pozyskania finansów partie polityczne wysuwają oferty członkostwa znanym biznesmenom. W Czechach praktyka ta widoczna jest szczególnie na poziomie regionalnym. Biznesowi ojcowie chrzestni w zamian za korzyści polityczne przelewają nielegalne finanse na konta bankowe partii politycznych. Walkę temu zjawisku wydał premier Petr Nečas (2010–2013), który później sam stał się ofiarą skandalu finansowego.

W 2012 roku trzech kandydatów na prezydenta nie przedstawiło prawidłowych wniosków z podpisami i w związku z tym zostało skreślonych z listy kandydatów ubiegających się o urząd głowy państwa. Decyzję organu rejestrowego podważył Sąd Administracyjny, przywracając prawo uczestnictwa w wyborach dwóm kandydatom<sup>9</sup>. Nikt nie podważył ważności pierwszych bezpośrednich wyborów prezydenckich, a także parlamentarnych w tym samym roku.

Na kategorii **wolności oraz prawa człowieka i obywatela** składa się kilka istotnych zjawisk. Po pierwsze, chodzi o sferę wolności mediów. Na początku drugiej dekady przemian ustrojowych pod kontrolą państwa znajdowały się Czeska Telewizja (czes. Česká televize, ČT), Czeskie Radio (czes. Český rozhlas, ČRo) oraz Czeska Agencja Prasowa (czes. Česká tisková kancelář, ČTK). Ich działania monitorowały specjalnie do tego powołane Rada i Komisja Parlamentarna. Niezależność Rady ds. Radia i Telewizji (czes. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání) jest jednak ograniczona, gdyż jej członkowie pochodzą z wyboru dokonywanego przez parlament, co wpływa na wyższy stopień upolitycznienia.

Największą prywatną telewizją w drugiej dekadzie demokratyzacji była TV Nova. Poza tym na prywatnym rynku działała także TV Prima. W większości przypadków gazety należały do prywatnych właścicieli, a największymi tytułami były: „Mladá fronta DNES”, „Lidové noviny” i „Pravo”. Ważne miejsce zajmowały także tabloidy, wśród których prym wiodł „Blesk”. Organizacją zrzeszającą czeskich dziennikarzy jest Syndykat Dziennikarzy (czes. Syndikát novinářů ČR). Czeskie Radio posiada sześć kanałów. Najpopularniejszą prywatną stacją radiową jest Radiožurnál, który skupia się na prezentacji wiadomości i muzyki rozrywkowej.

Rynek regionalnych czasopism i gazet został zdominowany przez niemieckiego właściciela Verlagsgruppe Passau (VPP), do którego w 2004 roku należało 76 tytułów. Paradoksalna sytuacja wydarzyła się, gdy dziennikarz jednej z gazet opisał skandal korupcyjny w lokalnym magistracie, po czym został zwolniony, a przeprosiny za artykuł napisał inny dziennikarz w innej gazecie należącej do VPP<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> L. LINEK: *Czech Republic*. „European Journal of Research Political Data Yearbook” 2013, no. 53, s. 92–103.

<sup>10</sup> M. LOVELESS: *Institutions and Media Use in Democratizing Countries: The Czech-Slovak Case as a Quasi-Experiment*. „International Journal of Communication” 2015, no. 9, s. 2604–2609; T. TRAMPOTA: *Media Landscapes. Czech Republic*; [http://ejc.net/media\\_landscapes/czech-republic](http://ejc.net/media_landscapes/czech-republic) [dostęp: 14.04.2017].

W zakresie wolności wypowiedzi i swobody działalności czeskich mediów możemy zwrócić uwagę na to, że w 2000 roku parlament przyjął ustawę o wolnym dostępie do informacji, która umożliwiała dziennikarzom niepodawanie źródeł przedstawianych informacji. W tym samym roku prezes Czeskiej Telewizji związany z ODS, Jiří Hodač, zwolnił wielu dziennikarzy, wywołując tym samym strajk pozostałych. Celem strajku była nie tylko obrona zwolnionych kolegów, ale także wymuszenie na parlamencie ustawy o zakazie politycznych wpływów w telewizji. W styczniu 2001 roku J. Hodač pod naciskiem rządu podał się do dymisji. W 2003 roku kolejny prezes Czeskiej Telewizji podał się do dymisji po tym, jak publicznie przeprosił loterię Sazka za prezentację niezgodnych z prawdą informacji na jej temat. W tym samym roku TV Nova oficjalnie poparła kandydaturę V. Klause na urząd prezydenta, co w rezultacie skłoniło amerykańskiego właściciela kanału do zdymisjonowania prezesa TV Nova Vladimíra Železnego.

W 2001 roku premier M. Zeman oskarżył dziennikarzy gazety „Respekt” i „Mladá fronta DNES” o to, że szkalowali dobre imię władzy wykonawczej. Sprawa trafiła do sądu. Te dwa wydarzenia były szczytowym okresem napięć pomiędzy M. Zemanem i mediami. W 2001 roku parlament przyjął ustawę, która wskazywała, że to organizacje pozarządowe, a nie partie polityczne będą nominować kandydatów na wysokie stanowiska w zarządzie telewizji. Rok później analogiczne przepisy objęły czeskie radio. W 2005 roku uchwalono prawo chroniące dziennikarzy przed koniecznością ujawnienia źródła informacji. W tym samym roku można było zaobserwować wpływ władzy wykonawczej na działalność mediów, gdy zdjęto z anteny Czeskiej Telewizji jeden z programów informacyjnych po tym, jak zażądał tego premier Jiří Paroubek. Był to wynik sporu premiera z dziennikarką prowadzącą program<sup>11</sup>.

Po alternacji władzy w 2006 roku uzależnienie mediów od wpływu lewicowych polityków osłabiło, władza wykonawcza nadal jednak starała się kontrolować media, czego przykładem było aresztowanie w połowie 2006 roku dwóch reporterów, którzy nie chcieli ujawnić źródeł ważnych informacji na temat urzędników państwowych. W 2006 roku Rada ds. Radia i Telewizji przyznała licencje sześciu nowym kanałom telewizyjnym, a także otworzyła drogę do rozwoju mediów elektronicznych. We wrześniu 2007 roku premier Mirek Topolánek wszedł w konflikt z mediami państwowymi, którym zarzucił korupcję.

W 2008 roku media uwikłały się w skandal polityczno-towarzyski. Na zlecenie rywala partyjnego M. Topolánka, Vlastimila Tlustego, dziennikarze TV Nova i „Mladá fronta DNES” zaproponowali premierowi zakup zdjęć V. Tluste-

<sup>11</sup> *Freedom House. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2003/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2005/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].

go w objęciach kochanki, ten jednak odmówił. Ale zdjęcia kupił jeden z młodszych posłów ODS. Wówczas sprawę nagłośniono i ujawniono, że była to prowokacja. Dla młodego członka partii rządzącej zakończyła się kariera polityczna. Także w 2008 roku ukarano dziennikarkę Sabinę Slonkovą za publikację zdjęcia przedstawiającego spotkanie prezydenta V. Klause z jednym ze skorumpowanych biznesmenów.

W 2008 roku pomyślnie zakończył się również proces lobbowania właścicieli prywatnych stacji telewizyjnych, w efekcie którego parlament ograniczył możliwość nadawania reklam w kanałach Czeskiej Telewizji tylko do przekazów sportowych i kulturowych. W 2009 roku ostracyzm spotkał Czeską Telewizję po tym, jak wyemitowała spot reklamowy Partii Narodowej (czes. Národní strana), w którym pojawiły się hasła antyromskie. W 2008 roku parlament uniemożliwił dziennikarzom publikowanie informacji o prowadzonych przez sądy sprawach kryminalnych, ale w 2010 roku dokonano zmian w prawie, pozwalając dziennikarzom na prezentację spraw kryminalnych rozpatrywanych przez sądy w przypadku, gdy dotyczą korupcji w organach władzy państwowej.

Media przyczyniły się do dymisji kilku ministrów w 2011 i 2012 roku, ujawniając ich nielegalne działania. W 2011 roku biura czeskiej telewizji państwowej zostały zajęte przez oddziały policji, które poszukiwały dokumentów szkodliwych dla interesów państwa. W efekcie tych wydarzeń minister obrony narodowej Alexander Vondra zawiesił odpowiedzialnego za tę akcję generała Vladimira Ložka.

W 2014 roku na czeskim rynku medialnym działało ponad 400 kanałów telewizyjnych i radiowych, 1,5 tys. stron internetowych prezentujących wiadomości i wydawano ponad 5 tys. tytułów prasowych. Utrzymuje się kryzys w mediach państwowych, który został wywołany ograniczeniem zakresu nadawania reklam w 2008 roku<sup>12</sup>.

O powiązaniu mediów i polityki świadczy przykład czeskiego miliardera Andreja Babiša, który był właścicielem spółki medialnej MAFRA. Wykorzystując jej potencjał, przyczynił się do sukcesu swojej partii ANO 2011 w wyborach parlamentarnych w 2013 roku<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *Nations in transit. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2006/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2007/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2008/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].

<sup>13</sup> R. HÁJEK, S. ŠTEFANIKOVÁ, F. LÁB, A.N. TEJKALOVÁ: *Czech Journalists' Refreshed Sense of Ethics in the Midst of Media Ownership Turmoil*. „Media and Communication” 2015. Vol. 3, issue 4, s. 52.

Po drugie, w sferze wolności i praw człowieka i obywatela warto zwrócić uwagę na prawa wspólnot religijnych. Przez pierwszą dekadę demokratyzacji obowiązywała ustawa z 1991 roku o wspólnotach religijnych, zgodnie z którą państwo było zobligowane do wspierania kościołów działających na jego terytorium. Pomimo tego przez wiele lat nie rozwiązano kwestii przekazania dawnych majątków kościołom. Dopiero w 2012 roku parlament uchwalił ustawę o zwrocie mienia skonfiskowanego kościołom przez władze komunistyczne<sup>14</sup>. W 2001 roku prezydent V. Havel zawetował nową ustawę o wspólnotach religijnych, która ograniczała je w zakresie prowadzenia działalności. W 2002 roku Sąd Konstytucyjny stwierdził, że wspólnoty religijne mogą prowadzić działalność niezwiązaną z religią, do której ograniczała je nowa ustawa o kościołach i związkach religijnych. Od 2003 roku dwa kościoły: protestancki i katolicki mają też prawo do prowadzenia szpitali i szkół.

W 2006 roku władze odrzuciły wniosek wspólnoty muzułmańskiej o możliwość prowadzenia szkół i uprawomocniania małżeństw zawieranych przez muzułmanów. Nie przychyłono się także do prośby o udzielanie wsparcia finansowego z budżetu Republiki Czeskiej ze względu na nikły odsetek wyznawców islamu<sup>15</sup>.

Po trzecie, także charakter praw mniejszości narodowych i ich przestrzeganie pozwala określić faktyczny wymiar wolności i praw człowieka. W tej sferze napotyka się na trudności w związku z respektowaniem praw Romów w Republice Czeskiej. Ich liczbę szacuje się na około 300 tys. Unia Europejska podkreślała wielokrotnie niewłaściwe traktowanie tej społeczności zarówno przez czeskich obywateli, jak i władze. W 1999 roku rząd rozpoczął wykonywanie nowej ustawy promującej współpracę z Romami i wpływającej na polepszenie ich statusu. Zakończono proces przywracania obywatelstwa Romom, którzy utracili je w latach 1948–1990. W 2000 roku ONZ wezwał Republikę Czeską do poprawy warunków traktowania mniejszości romskiej, której utrudnia się budowę domów, dostęp do szkolnictwa i służby zdrowia. W listopadzie 2000 roku rząd utworzył Radę ds. Mniejszości Narodowych. W 2006 roku Komisja Europejska oskarżyła władze czeskie o nieprzestrzeganie międzynarodowych zobowiązań w sprawie ochrony praw mniejszości narodowych. W 2008 roku Sąd Najwyższy nakazał wypłatę odszkodowania Romce, która została zmuszona do sterylizacji wbrew własnej woli.

<sup>14</sup> *Zákon 428/012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (Ustawa nr 428 z 2012 roku o wyrównaniu majątkowym kościołów i wspólnot religijnych)*; <https://www.mkcr.cz/zakon-c-428-2012-sb-o-majetkovem-vyrovnani-s-cirkvemi-a-nabozenskymi-spolnostmi-398.html> [dostęp: 14.04.2017].

<sup>15</sup> *Nations in transit. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2001/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2002/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2006/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].

We wrześniu 2009 roku w życie weszło nowe prawo antydyskryminacyjne, które w założeniu miało przeciwdziałać szerzeniu nienawiści etnicznej. Pomimo tego społeczność romska jest nadal dyskryminowana. W 2010 roku został skazany członek Partii Narodowej Jiří Gaudin za rozpowszechnianie nienawiści wobec Romów. W 2011 roku sąd skazał czterech młodych neonazistów za ataki na domy Romów, w wyniku których poważnych obrażeń doznała dwuletnia dziewczynka. Latem 2013 roku miały miejsce starcia policji z Romami, w wyniku czego 75 osób odniosło obrażenia w Českich Budějovicach i Ostravie. W 2014 roku prezydent wygłosił krytyczne uwagi wobec muzułmanów.

Również inne grupy, poza Romami, podlegają częściowej dyskryminacji ze względu na ograniczenie wolności i praw człowieka. Czeska opinia publiczna była wstrząśnięta faktem odmowy nadania tytułu profesorskiego Martinowi Putnie przez prezydenta M. Zemana ze względu na otwarty homoseksualizm naukowca, a także krytykę zachowania prezydenta. W lipcu 2014 roku rzecznik praw obywatelskich Anna Šabatová stwierdziła, że zakaz adopcji dzieci przez pary jedнопłciowe jest niekonstytucyjny, co skrytykował prezydent. W sferze praw mniejszości narodowych po raz kolejny w wyborach parlamentarnych żadna z romskich partii nie przekroczyła 5% progu i nie uzyskała mandatów w Izbie Poselskiej. W 2005 roku rząd poinformował o możliwości wypłaty odszkodowań Niemcom, którzy po II wojnie światowej utracili swoje mienie w Czechosłowacji, co wywołało liczne protesty wśród Czechów<sup>16</sup>.

Oceny indeksów zawartych w kategorii **państwo i administracja** należy uznać za dobre i bardzo dobre. Oznacza to, że ośrodki badawcze zauważają w Republice Czeskiej pozytywne trendy w zakresie demokratycznego charakteru procesu rządzenia. Prawie trzy dekady procesu demokratyzacji wzmocniły instytucjonalne zabezpieczenia procesów rządzenia i zarządzania państwem przed samowolnym postępowaniem elit władzy. W wymiarze efektywności rządzenia mamy do czynienia z procesem rozbudowy kompetencji administracji i jej skuteczności. Wielkie postępy w tym względzie poczyniła samorządowa administracja szczebla lokalnego i regionalnego. Nadal jednak występuje uzależnienie administracji od temporalnych wpływów opcji politycznych, które aktualnie sprawują władzę w państwie. Przekłada się to na uzależnienie obsadzania stanowisk w administracji od osób lojalnych wobec elity władzy.

---

<sup>16</sup> *Freedom in the World. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/1999/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2009/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/czech-republic>, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].

**Partycypacja polityczna** dotyczy udziału obywateli w życiu publicznym. W związku z możliwością odniesienia tych zjawisk do uczestnictwa w instytucjach demokracji bezpośredniej partycypacja przybiera charakter mierzalny. Jej wysoki poziom świadczy o dobrej kondycji demokracji, niski może natomiast oznaczać wycofanie obywateli z zainteresowania sprawami publicznymi. Ta druga sytuacja jest o tyle niebezpieczna, że może prowadzić do podważenia zasad demokracji, pojawienia się jej niepełnej formy, a nawet reżimu niedemokratycznego. W ocenie indeksów partycypacja polityczna w Czechach jest postrzegana różnorodnie, dlatego przyjrzyjmy się frekwencji uzyskiwanej w wyborach, a także w referendum w celu uzyskania bardziej jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o jej właściwy charakter. Następnie skonfrontujemy uzyskane dane z poziomem deklarowanego poparcia Czechów dla reżimu demokratycznego.

**Tabela 59.** Poziom frekwencji uzyskiwany w wyborach do Izby Poselskiej w Republice Czeskiej w latach 1996–2013

Rok wyborów	1996	1998	2002	2006	2010	2013
Poziom frekwencji (%)	76,41	74,03	58,00	64,47	62,60	59,48

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz> [dostęp: 12.04.2017].

W wyborach do Izby Poselskiej najniższa frekwencja miała miejsce w 2002 roku (58%), a najwyższa w 1996 roku (76,41%). Średnia frekwencja w wyborach do pierwszej izby czeskiego parlamentu w latach 1996–2013 wynosi 65,83%. W okresie konsolidacji demokracji widać malejący trend udziału obywateli w wyborach do Izby Poselskiej.

**Tabela 60.** Poziom frekwencji uzyskiwany w wyborach do Senatu w Republice Czeskiej w latach 1996–2013

Rok wyborów	I tura (%)	II tura (%)	Rok wyborów	I tura (%)	II tura (%)
1996	35,03	30,63	2008	39,52	29,85
1998	42,37	20,36	2010	44,59	24,64
2000	33,72	21,56	2012	34,90	18,60
2002	24,10	32,55	2014	38,62	16,69
2004	28,97	18,41	2016	33,17	15,38
2006	42,09	20,73			

Opracowanie własne na podstawie: <http://www.volby.cz> [dostęp: 12.04.2017].

W przypadku wyborów do Senatu frekwencja uzyskuje dużo niższe wartości niż w wyborach do Izby Poselskiej. W pierwszej turze w latach 1996–2016 wahała się pomiędzy 24,1% (2002) a 44,59% (2010), a w drugiej 15,38% (2016) i 30,63% (1996). Tylko jeden raz, w 2002 roku, frekwencja w drugiej turze była



wyższa od tej z pierwszej tury: 32,55% i 24,1%. Średnia frekwencja w wyborach do Senatu w latach 1996–2016 w przypadku pierwszej tury wynosi 36,09%, a w drugiej 22,66%.

W okresie demokratyzacji władze czeskie zdecydowały się tylko jeden raz sięgnąć po instytucję referendum. W związku z akcesją do UE w dniach 13–14 czerwca 2003 roku przeprowadzono referendum, które było wymagane prawem. Frekwencja wyniosła 55,21%, przy czym za przystąpieniem Republiki do UE wypowiedziało się 77,33% głosujących. Wynik należy uznać za zadowalający w szczególności w kontekście eurosceptycyzmu prezydenta V. Klause<sup>17</sup>.

W 2003 roku 32% Czechów wyraziło satysfakcję z demokracji funkcjonującej w ich kraju<sup>18</sup>, w 2007 roku odsetek ten wzrósł do 49%, a w 2009 roku zadowolonych było 47% obywateli<sup>19</sup>. W 2011 roku 49% Czechów wyraziło zadowolenie z demokracji, w 2013 roku 30%, w 2015 roku 45%, a pod koniec 2016 roku 51%<sup>20</sup>. Średnio procent zadowolonych obywateli UE z demokracji we własnym kraju wyniósł w 2007 roku 49, w 2013 roku, 40, w 2015 roku, 43<sup>21</sup>.

Na podstawie danych na temat frekwencji w wyborach i referendum oraz poziomu satysfakcji z demokracji, należy stwierdzić, że w przypadku wyborów do Izby Poselskiej wyższy odsetek Czechów uczestniczy w tej formie udziału w życiu publicznym od udziału w wyborach do Senatu oraz deklarowanego poparcia dla demokracji. Porównując satysfakcję z demokracji wśród Czechów ze średnią występującą we wszystkich społeczeństwach państw UE, możemy stwierdzić, że w 2007 roku była taka sama (49%), w 2013 roku aż o 10% niższa (UE: 40%, Czechy: 30%), ale już w 2015 roku o 2% wyższa (UE: 43%, Czechy: 45%). Spadek poziomu satysfakcji z demokracji w Czechach w 2013 roku niewątpliwie wiązał się z kryzysem politycznym wywołanym skandalami i aferami, które doprowadziły do upadku rządu ówczesnego premiera Petra Nečasa. Trudno o ocenę faktycznego zainteresowania instytucją referendum, gdyż w okresie konsolidacji demokracji odbyło się ono tylko jeden raz.

Możemy uznać, że Czechy przestrzegają zasad związanych z **demokratycznym państwem prawa**. Czeski wymiar sędziowski składa się z sądów występujących na czterech poziomach: sądy rejonowe, sądy regionalne, sąd wyższego

<sup>17</sup> M. PODOLAK: *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*. Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 278–285.

<sup>18</sup> J. LINDE, J. EKMAN: *Satisfaction with democracy: A note on a frequently used indicator in comparative politics*. „European Journal of Political Research” 2003, no. 42, s. 398.

<sup>19</sup> S.B. HOBOLT: *Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union*. „Journal of Common Market Studies” 2012. Vol. 50, is. S1, s. 92.

<sup>20</sup> R. JOHNSTON: *Historic first: Majority of Czechs 'satisfied' with workings of democracy*. „Česká pozice”; [http://ceskapozice.lidovky.cz/historic-first-majority-of-czechs-satisfied-with-workings-of-democracy-1n8-/tema.aspx?c=A110314\\_100147\\_pozice\\_8296](http://ceskapozice.lidovky.cz/historic-first-majority-of-czechs-satisfied-with-workings-of-democracy-1n8-/tema.aspx?c=A110314_100147_pozice_8296) [dostęp: 12.04.2017].

<sup>21</sup> *European Commission. Opinion Public. Satisfaction with National Democracy*; <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/45/groupKy/226> [dostęp: 19.04.2017].

szczebla i Sąd Najwyższy. Minister sprawiedliwości mianuje, przenosi i wskazuje na zakończenie pracy prezesów sądów i ich zastępców. Sędziowie mogą należeć do partii politycznych.

W trakcie procesu demokratyzacji dochodziło jednak do prób wpływania egzekutywy i legislatywy na wymiar sędziowski. W 2003 roku jeden z sądów rejonowych przyznał prawo do odszkodowania za mienie odebrane czesko-niemieckiemu obywatelowi przez władze komunistyczne. Prezydent V. Klaus wezwał do siebie liderów partii politycznych i stanowczo stwierdził, że nie należy podważać dekretów Benesza, a także że trzeba wpłynąć na władze sądowe, aby przestrzegały tego prawa. W 2003 roku kadencja dziewięciu sędziów Sądu Konstytucyjnego zakończyła się i zgodnie z prawem prezydent V. Klaus przedstawił Senatowi nowe kandydatury, ale druga izba parlamentu odrzuciła cztery z nich w związku z politycznym zaangażowaniem sędziów. W 2005 roku doszło do konfliktu pomiędzy prezydentem V. Klausem a Związkiem Sędziów, gdy głowa państwa odmówiła przyjęcia nominacji kilku sędziów poniżej 30. roku życia ze względu na brak ich doświadczenia. W 2006 roku doszło do kolejnego konfliktu pomiędzy władzą wykonawczą a sędziowską, gdy minister sprawiedliwości zwolnił ze stanowiska przewodniczącą Sądu Najwyższego Ivę Brozovą. Zwolnienie zostało poparte przez prezydenta, I. Brozova zaskarżyła jednak decyzję do Sądu Konstytucyjnego, który przyznał jej rację i nakazał przywrócenie na stanowisko. Niezgadzający się z takim obrotem spraw prezydent w obraźliwych słowach określił postępowanie Sądu. W 2007 roku prezydent ponowił próbę zastąpienia I. Brozovej swoim kandydatem, ale ponownie Sąd uznał działanie V. Klause za niezgodne z Konstytucją<sup>22</sup>.

W celu usprawnienia działania wymiaru sądowego w 2006 roku minister sprawiedliwości utworzył stanowisko pomocnika sędziowskiego, który miał przyspieszyć prace nad sprawami niewymagającymi procesów sądowych. W 2007 roku minister sprawiedliwości zapowiedział rozpoczęcie prac nad projektem automatycznego rozpoznawania niektórych spraw przez sądy po wniesieniu ich przez obywateli drogą internetową. W 2008 roku minister sprawiedliwości nałożył na sądy obowiązek przekazywania internetowej informacji o etapach prowadzenia spraw sądowych.

Pod koniec drugiej dekady przemian ustrojowych czeski wymiar sędziowski nadal nie był wolny od korupcji. W 2010 roku została wyjaśniona sprawa Jiriego Čunka, byłego ministra w rządzie Mirka Topolánka. Trzy lata wcześniej prokurator generalny Renata Vesecká i sędzia Sądu Najwyższego Pavel Kučera oskarżyli J. Čunka o korupcję. W efekcie podał się on do dymisji. Po kilku latach procesu sądowego okazało się, że sprawa miała wymiar polityczny, a R. Vesecká i P. Kučera działali na rzecz partii opozycyjnych. Uznano ich za członków tzw.

---

<sup>22</sup> K. KRAUTHAMER: *Our Take: Politics by Other Means*. „Tranistion Online” z 12.02.2008, s. 1-3.

mafii sędziowskiej i winnych zniesławienia; w związku z tym pozbawiono ich urzędów. Na stanowisku prokuratora generalnego R. Vasecką zastąpił Pavel Zeman, który zapowiedział śledzenie spraw o wymiarze korupcyjnym.

W 2013 roku zmieniono sposób działania prokuratorów, rozpoczęto proces przekazywania spraw o charakterze kryminalnym i korupcyjnym nie jednemu prokuratorowi, jak do tej pory, ale zespołowi kilku prokuratorów. Działania Petra Zemana były postrzegane jako chęć rozszerzenia niezależności wymiaru sądowego oraz implementację zasad transparentności. W 2012 roku dochodzenie prokuratorskie postawiło zarzuty korupcji jednemu z gubernatorów, Davidowi Rathowi. W tym samym roku premier Petr Nečas zdymisjonował wieloletniego ministra sprawiedliwości Jiříego Pospíšila. Prawdziwym powodem tej decyzji była obawa przed rozszerzeniem przez ministra zakresu niezależności sądów od władzy wykonawczej. Dotychczasowego ministra zastąpił lojalny wobec premiera Pavel Blažek.

Również w 2013 roku prokurator generalny Pavel Zeman kontynuował proces działań związanych z ujawnianiem nielegalnych procedur wymierzając ostrze sprawiedliwości w premiera. Do jego biura wkroczyły oddziały policji, rekwirując znajdujące się tam środki finansowe i złoto. Działania te wynikały z podejrzenia uwikłania szefa rządu i szefowej jego gabinetu Jany Nagyovej w aferę korupcyjną. W 2013 roku dokonano zmian w Konstytucji, które ułatwiły możliwość sądenia posłów i senatorów oraz sędziów Sądu Konstytucyjnego poprzez ograniczenie ich immunitetów. W 2014 roku w życie wszedł nowy kodeks cywilny, a minister sprawiedliwości Helena Válková przygotowała projekt nowej ustawy o prokuratorze generalnym, który ściśle wiąże ten organ z rządem i ministerstwem sprawiedliwości<sup>23</sup>.

W kwestii rozwoju **społeczeństwa obywatelskiego** podstawę prawną dla organizacji pozarządowych regulowały Ustawa o stowarzyszeniach obywateli z 1990 roku, Ustawa o publicznych korzyściach korporacji z 1995 roku oraz Ustawa o fundacjach i funduszach z 1997 roku. Każda z trzech ustaw została poddana nowelizacji w 2002 roku. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rejestruje i monitoruje organizacje pozarządowe. W kwestii finansowania organizacje pozarządowe korzystają najczęściej z państwowych funduszy, a następnie ze wsparcia zagranicznego. Na początku lat 90. XX wieku rząd powołał Fundusz Inwestycyjny dla Fundacji, który wykorzystuje część pieniędzy z prywatyzacji mienia państwowego w celu wsparcia organizacji pozarządowych, brakuje jednak mechanizmu dokładnej kontroli wykorzystania przez organizacje pozarządowe środków przekazywanych im przez państwo. W 2003 roku organizacje

<sup>23</sup> *Nations in transit. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].

pozarządowe powołały Forum Darczyńców (czes. Fórum dárců, FD), które prowadzi działania lobbystyczne na rzecz organizacji, a także pomaga w inwestowaniu zysków trzeciego sektora. W 2002 roku w Republice Czeskiej było zarejestrowanych 54 895 organizacji pozarządowych, z czego 2/3 prowadziło bieżącą działalność.

Czeskie prawo nie zakazuje członkom organizacji pozarządowych udziału w życiu politycznym. W 2001 roku część działaczy różnych organizacji podpisała umowę z KDU i US o wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (tzw. deklaracja Brandysa). Jednocześnie ta sama grupa organizacji pozarządowych uczestniczyła w kampanii wyborczej w 2002 roku, głosząc hasła sprzeciwu wobec ODS. W 2005 roku prezydent Václav Klaus stwierdził, że wpływ organizacji pozarządowych na życie publiczne ma negatywny wymiar. Porównał te organizacje do sfery kontroli społeczeństwa w państwie komunistycznym. Związki zawodowe w większości popierają ČSSD, a największą organizacją jednoczącą związki jest Czesko-Morawska Konfederacja Związków Zawodowych (czes. Českomoravská konfederace odborových svazů, ČMKOS).

Po wstąpieniu Republiki Czeskiej do UE parlament ograniczył wysokość podatku od zysków organizacji pozarządowych, przyczyniając się tym samym do rozszerzenia zakresu ich działalności. W 2008 roku Czeski Urząd Statystyczny podał, że liczba organizacji pozarządowych wyniosła ponad 90 tys. Jednak w związku z kryzysem gospodarczym i finansowym pod koniec pierwszej dekady XXI wieku spadła liczba aktywnych organizacji pozarządowych. Wpływ na tę sytuację miało także wycofywanie się państwa z finansowania ich działalności i przekierowania ubiegania się o środki z budżetu państwa do funduszy UE.

Po 2010 roku widać rozwój liczby organizacji ochrony środowiska oraz obrony praw człowieka. W 2012 roku czeski parlament uchwalił nowy kodeks cywilny, który wszedł w życie w 2014 roku. Na jego podstawie stowarzyszenia podlegają wpisowi do osobnego, specjalnie dla nich przeznaczonego rejestru prowadzonego przez sądy. Podstawowym celem tego zabiegu była chęć poprawy transparentności działań prowadzonych przez stowarzyszenia.

W 2013 liczba organizacji pozarządowych spadła do niecałych 90 tys. Przy rządzie premiera Bohuslava Sobotki działała Rada ds. Organizacji Pozarządowych. W sierpniu 2014 roku rząd przygotował plan rozwoju trzeciego sektora obejmujący lata 2015–2020. Stosunki władzy z przedstawicielami organizacji pozarządowych nie zawsze cechuje otwartość. Wśród polityków panuje przekonanie o konieczności ograniczenia aktywności organizacji pozarządowych tylko do świadczenia usług społecznych i zakazie partycypacji w życiu politycznym państwa<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> *Freedom in the World. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2003/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/czech-republic>

Stosunkowo niskie noty w zakresie **kultury politycznej** są związane z niedostatecznym przyswojeniem przez aktorów politycznych i obywateli zasad demokratycznych. Nie powinno to dziwić, gdyż akceptacja demokracji na poziomie behawioralnym jest znacznie dłuższym procesem od instytucjonalnego. Już w 1992 roku przyjęto ustawę antykorupcyjną obligującą członków parlamentu, ministrów, szefów urzędów administracji państwowej oraz ich małżonków do składania rocznych oświadczeń w sprawie dochodów, otrzymywanych prezentów i posiadanych nieruchomości. Kontrolą tych przepisów miała się zajmować specjalnie do tego powołana komisja parlamentarna. Parlamentarzyści mogli prowadzić działalność gospodarczą, ale musieli informować o tym Izbę Poselską najpóźniej do czerwca danego roku kalendarzowego. Jak wskazuje raport *Nations in Transit* z 2004 roku, we wrześniu 2003 roku stosowne oświadczenia złożyło zaledwie 161 posłów i 66 senatorów. Prawo nie przewidywało kar za niezłożenie oświadczenia w terminie<sup>25</sup>.

Od 1993 roku działa czeski Najwyższy Urząd Kontroli (czes. Nejvyšší kontrolní úřad, NKÚ). W 2009 roku padł cień podejrzeń na legalność działalności NKÚ, gdy jego prezes František Dohnal nie był w stanie wskazać źródła zakupu luksusowego apartamentu, a poza tym ujawniono, że korzystał z publicznego samochodu w sprawach prywatnych. W czerwcu 2011 roku sąd uznał F. Dohnala za winnego nadużycia stanowiska państwowego.

W 1997 roku skandale i afery korupcyjne podważały popularność rządu Václava Klause do tego stopnia, że w listopadzie premier podał gabinet do dymisji. Jednym z największych skandali było ujawnienie ogromnego przekazu finansowego dla rządzącego ODS od bliskiego przyjaciela premiera. W 1999 roku rząd M. Zemana rozpoczął realizację programu antykorupcyjnego, popularnie nazywanego „akcją czystych rąk”, który zobowiązywał ministra spraw wewnętrznych do składania rocznego raportu na temat przestrzegania prawa przez pracowników administracji państwowej wszystkich szczebli. W tym samym roku zwolniono z pracy policjanta wydziału antykorupcyjnego, który wykrył i ujawnił defraudację w przekazywaniu środków finansowych dla partii politycznych. W 2001 roku odnotowano dwa przypadki, gdy policjanci z wydziału kryminalnego szantażowali urzędników administracji państwowej. Także 2002 rok nie był wolny od afer korupcyjnych. Karel Srba, były wysoki urzędnik Ministerstwa Spraw Zagranicznych, został oskarżony o zlecenie zabójstwa dziennikarki badającej afery z udziałem rządu, Sabiny Slonkovéj. Okazało się, że w zlecenie morderstwa zamieszani byli także inni urzędnicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Zdrowia i Wojskowych

---

republic; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].

<sup>25</sup> *Nations in transit. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/czech-republic> [dostęp: 12.04.2017].

Służb Wywiadowczych. W 2003 roku Karela Srbę skazano na karę pozbawienia wolności. W 2002 roku okazało się, że szwedzko-brytyjskie konsorcjum produkujące myśliwce Gripen przekazało środki finansowe rządzącemu ČSSD, aby móc później wygrać przetarg i sprzedać jeden samolot w cenie o 50% wyższej niż w zwykłej ofercie. Także podpisanie z izraelsko-rosyjską firmą umowy o budowie autostrady D 47 w północnych Morawach odbyło się bez zorganizowania przetargu.

Następca M. Zemana na stanowisku premiera, Vladimír Špidla, kontynuował program antykorupcyjny. W 2004 roku poseł US Zdenek Koristka oskarżył ODS o próbę przekazania mu łapówki, aby poparł wniosek w sprawie wotum nieufności dla socjaldemokratycznego rządu. W tym samym roku wykryto także nielegalną działalność byłego ministra rozwoju regionalnego Petra Lachnita, który w czasie sprawowania urzędu w rządzie premiera M. Zemana przyjął korzyści w zamian za zawarcie lukratywnych umów dla firm. Także Karel Čermák, minister sprawiedliwości, został posądzony o przyjmowanie łapówek.

W styczniu 2006 roku Izba Poselska uchwaliła nowe prawo antykorupcyjne, które obowiązywało do składania oświadczeń majątkowych parlamentarzystów i urzędników państwowych, ale zwolniło z tego obowiązku ich małżonków. Oświadczeń nie musieli składać także sędziowie i adwokaci. W 2005 roku minister rolnictwa Petr Zgarba podał się do dymisji, gdyż oskarżono go o manipulację podczas sprzedaży prywatyzowanej ziemi i sprzyjanie firmie Unipetrol<sup>26</sup>.

W trakcie rządów prawicy (2006–2013) korupcja nadal stanowiła poważny problem, który negatywnie wpływał na postrzeganie władzy publicznej. W październiku 2006 roku pierwszy rząd M. Topolánka przyjął program walki z korupcją na lata 2006–2011. Stworzono linię telefoniczną umożliwiającą obywatelom zgłaszanie obserwowanych praktyk korupcyjnych, powołano również specjalne komisje sądowe przeznaczone wyłącznie do badania zjawisk korupcyjnych. W 2009 roku ujawniono, że na wydziale prawa Uniwersytetu Zachodnioczeskiego w zamian za łapówki władze nadawały tytuły naukowe politykom. W 2010 roku państwowa agencja śledcza ujawniła, że także wymiar sądowniczy jest uwikłany w korupcję. W 2011 roku minister Martin Barták został zdymisjonowany w wyniku oskarżenia przyjęcia korzyści majątkowych od firmy Tatra. Okazało się, że kilku członków dwóch partii parlamentarnych TOP 09 i KSČM przekupywało dziennikarzy w zamian za publikowanie nieprawdziwych informacji. W 2012 roku ujawniono, że Vit Barta, lider VV, partii będącej w koalicji rządowej, został oskarżony o odpłacanie polityków w zamian za wsparcie jego

<sup>26</sup> *Freedom in the World. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/1999/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2005/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].

projektów politycznych. W efekcie tej afery VV opuściło kilku parlamentarzystów, a ODS i TOP 09 zrezygnowały z koalicji z VV, tworząc rząd mniejszościowy. W październiku 2012 roku minister pracy i spraw socjalnych Jaromír Drábek z TOP 09 podał się do dymisji po ujawnieniu przyjęcia łapówki.

Bohuslav Sobotka w pierwszym roku swoich rządów (2014) przyczynił się do przyjęcia przez parlament dziewięciu aktów prawnych związanych z prawem antykorupcyjnym. Jednocześnie wzmocniono proces lustracji wobec byłych działaczy komunistycznych. W 2014 roku rozwijało się śledztwo dotyczące Jany Nagyovej, którą uznano winną nadużycia stanowiska w administracji rządowej i oskarżano o defraudację ok. 435 tys. dolarów i uwikłanie w skandal towarzyski śledczych ze służb bezpieczeństwa.

We wrześniu 2014 roku parlament uchwalił nową ustawę o pracownikach administracji publicznej. Wprowadziła otwarte konkursy na stanowiska urzędnicze oraz zakaz uczestniczenia w konkursach na stanowiska w administracji rządowej osobom, które prowadzą działalność gospodarczą. W 2014 roku ujawniono, że kilku ministrów i wysokich urzędników w rządzie pochodzących z ANO 2011 było wcześniej związanych z Agrofertem, czyli firmą Andreja Babiša. W związku z tym zachodziło podejrzenie o stronniczość i możliwość sprzyjania temu przedsiębiorstwu. Po zaprzysiężeniu rządu okazało się, że minister transportu Antonín Prachař z ANO 2011 ukrył w oświadczeniu majątkowym kilka dochodów, w związku z czym podał się do dymisji<sup>27</sup>.

## Węgry

Uchwalone jeszcze w 1989 roku prawo wyborcze regulowało zasady przeprowadzania wyborów parlamentarnych na Węgrzech przez okres ponad dwóch dekad. System wyborczy miał charakter mieszany, który uwzględniał trzy poziomy alokacji mandatów i łączył w sobie większościowy i proporcjonalny sposób przeliczania głosów na mandaty<sup>28</sup>. Sam **proces wyborczy** w tym okresie był pozytywnie oceniany przez indeksy badające poziom demokracji na Węgrzech. Zmiana nastąpiła w 2011 roku, gdy po zdobyciu władzy przez Fidesz doszło do redefinicji prawa i systemu wyborczego. Wśród negatywnych konsekwencji dla procesu demokratyzacji wynikających z nowego prawa wyborczego znalazły się m.in. nowy podział granic okręgów jednomandatowych sprzyjających sukcesowi Fidesz, konieczność rejestracji wyborcy do 15 dni

<sup>27</sup> *Freedom in the World. Czech Republic*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2009/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/czech-republic>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].

<sup>28</sup> S. KUBAS: *Wpływ węgierskiego systemu wyborczego na wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego i Parlamentu Europejskiego w latach 1990–2009*. „Studia Wyborcze” 2010. T 9.

przed wyborami, umożliwienie oddawania głosów przez członków mniejszości węgierskiej mieszkającej w sąsiednich państwach, ograniczenie prowadzenia kampanii wyborczej właściwie tylko do mediów publicznych, gdyż prywatne media nie mogą takiej kampanii prowadzić, licząc od 50 dnia przed wyborami<sup>29</sup>. OBWE podkreślił, że media w kampanii wyborów parlamentarnych w 2010 i 2014 roku silnie sprzyjały pravicowemu Fidesz. W 2014 roku OBWE ujawnił, że Fidesz i KDNP wydały dwa razy więcej środków finansowych, niż było to dopuszczalne prawem, a także fakt odrzucenia przez Narodową Komisję Wyborczą wielu właściwie udokumentowanych wniosków w sprawie wadliwości wyborów w 2014 roku<sup>30</sup>.

Jeżeli chodzi o **wolności oraz prawa człowieka i obywatela**, to na tę kategorię składa się kilka istotnych zjawisk. Po pierwsze, chodzi sferę wolności mediów. Od 1996 roku media prywatne i państwowe mają na Węgrzech takie same prawa. W tym roku powołano Narodowy Zarząd nad Telewizją i Radiem (węg. Országos Rádió és Televízió Testület, ORTT), który był ciałem nadzorczym nad wszystkimi ośrodkami nadawczymi. W skład zarządu wchodziłi członkowie nominowani przez partie polityczne posiadające swoje reprezentacje w Zgromadzeniu Krajowym. Ustawa medialna z 1996 roku wskazywała, że skład ORTT miał być w połowie tworzony przez reprezentantów partii rządzących i opozycyjnych<sup>31</sup>.

W połowie lat 90. XX wieku, poza trzema ogólnopństwowymi kanałami telewizyjnymi, funkcjonowało 26 prywatnych i ponad 200 regionalnych telewizji kablowych, a także ponad 30 radiostacji. Wolność mediów stała się problematyczną sprawą, gdy do władzy w 1998 roku doszedł Fidesz. Pierwszym sygnałem było wstrzymanie finansowania opozycyjnej gazety „Kurir” przez jej właściciela Postbank, który pozostawał w rękach rządowych. Jednocześnie Postbank nie zaprzestał finansowania pięciu innych gazet popierających pravicowy Fidesz<sup>32</sup>. W 2000 roku opozycji parlamentarnej nie udało się umieścić swoich przedstawicieli w Zarządzie ds. Mediów, co było oznaką dotychczasowych zwyczajów. Pod koniec 2000 roku Zarząd ds. Mediów poinformował, że 44 z 1830 zarejestrowanych podmiotów medialnych było powiązanych z dawnymi wysokimi

<sup>29</sup> M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, S. KUBAS, R. RAJCZYK: *Wybory, prawo wyborcze, systemy wyborcze w państwach Grupy Wyszehrdzkiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, s. 152–158.

<sup>30</sup> *Freedom House. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/hungary> [dostęp: 1.03.2016]; *Nations in Transit. Hungary*. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/hungary> [dostęp: 1.03.2016].

<sup>31</sup> *Act I of 1996 on Radio and Television Broadcasting (Ustawa I z 1996 roku o Przekazie radiowym i telewizyjnym)*; <http://www.parliament.am/library/radio/Hungary.pdf> [dostęp: 20.04.2017].

<sup>32</sup> J. DEBRECZENI: *Viktor Orbán. Jeden obóz, jeden sztandar, jeden wódz*. PRZEL. T. KANTOROWSKI, I. MAKAREWICZ, B. RUBIŃSKI, M. TYC, M. TYSZKO. Wydawnictwo Akurat, Warszawa 2015, s. 146–171.



funkcjonariuszami komunistycznych służb bezpieczeństwa, uderzając tym samym w opozycyjne wobec prawicy media<sup>33</sup>.

Węgierskie media w drugiej dekadzie przemian ustrojowych były bardzo spolaryzowane. Dwie największe partie, MSzP i Fidesz, chciały dokonać zmian w prawie medialnym, ale żadna z nich nie posiadała odpowiedniej większości w parlamencie, żeby tego dokonać samodzielnie. Raport OBWE z 2002 roku podkreślał, że węgierskie media publiczne w kampanii wyborczej w 2002 roku faworyzowały rządzący Fidesz<sup>34</sup>.

W 2005 roku miliarder Gábor Széles kupił „Magyar Hírlap”, popularną gazetę codzienną, oraz założył Echo TV, które stały się ośrodkami opozycji wobec ówczesnych rządów socjalliberalnych. W 2007 roku dziennikarka Antonia Radi została skazana na cztery lata pozbawienia wolności za ujawnienie tajemnicy państwowej związanej z prowadzeniem dochodzenia kryminalnego, a inna dziennikarka śledcza Irén Kármán została zamordowana. W tym samym roku policja aresztowała ponad 30 dziennikarzy relacjonujących manifestacje i strajki podważające politykę rządową. Dziennikarz Géza Polgár został zatrzymany przez policję w 2008 roku za ujawnienie tajnych informacji, według których wysocy urzędnicy państwowi byli zamieszani w afery korupcyjne. Internetowe portale Index i Origo upubliczniły wiele faktów na temat defraudacji publicznych pieniędzy<sup>35</sup>.

W 2005 roku została uchwalona ustawa o wolności mediów elektronicznych, która umożliwiła wolny od opłat dostęp do informacji zawartych w portalach internetowych. Pod koniec 2008 roku parlament przyjął nową ustawę o mediach, która powstała w wyniku porozumienia MSzP i Fidesz. Pozwalała na to, aby ORTT mógł samodzielnie przedłużać licencję państwowym mediom bez konieczności składania przez nie odpowiednich wniosków<sup>36</sup>. W orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego w 2007 roku ORTT utracił możliwość nakładania kar na podmioty nadawcze, które emitowały niezgodne z prawem treści programowe.

---

<sup>33</sup> *Freedom House. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/hungary>; *Nations in Transit. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/hungary> [dostęp: 1.03.2016].

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Freedom House. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2005/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2007/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/hungary>. *Nations in Transit. Hungary*. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2005/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2007/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2007/hungary> [dostęp: 1.03.2016].

<sup>36</sup> *Act XC of 2005 on the Freedom of Information by Electronic Means (Ustawa XC z 2005 roku o wolności informacji w mediach elektronicznych)*; [https://www.lexadin.nl/wlg/legis/noftr/eur/arch/hun/act\\_xc\\_of\\_2005\\_on\\_the\\_freedom\\_of\\_information\\_by\\_electronic\\_means.pdf](https://www.lexadin.nl/wlg/legis/noftr/eur/arch/hun/act_xc_of_2005_on_the_freedom_of_information_by_electronic_means.pdf) [dostęp: 20.04.2017]; *Act XLVIII of 2008 on the Basic Requirements and Certain Restrictions of Commercial Advertising Activities (Ustawa XLVIII z 2008 roku w sprawie podstawowych wymogów i niektórych ograniczeń w zakresie reklam komercyjnych)*; <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=26&languageID=EN> [dostęp: 20.04.2017].

Po 2010 roku koalicja Fidesz-KDNP postanowiła uzyskać nad mediami całkowitą kontrolę. W związku z tym uchwalono nową ustawę o usługach medialnych i komunikacji masowej, która powołała do życia Radę ds. Mediów. Tę z kolei podporządkowano Narodowej Radzie Mediów i Infokomunikacji działającej na podstawie ustawy o mediach elektronicznych z 2003 roku oraz ustawy o przekazie telewizyjnym 1996 roku. Obecnie członkowie Narodowej Rady Mediów i Infokomunikacji są wybierani większością 2/3 głosów przez parlament, a na jej czele stoi przewodniczący powoływany na 9 lat. Członkami Narodowej Rady Mediów i Infokomunikacji są wyłącznie osoby pochodzące z nominacji Fidesz i KDNP, co zapewnia kontrolę tych partii nad mediami. Rada ds. Mediów składa się z pięciu członków. Do jej zadań należy karanie mediów w przypadku, gdy nie równoważą one odmiennych politycznych punktów widzenia, naruszają godność osobistą, prezentują brutalne treści, inicjują nienawiść rasową i indywidualną. Instytucją powołaną do nakładania kar jest Państwowy Zarząd Mediów i Komunikacji Informacyjnej, który ma także obowiązek kontroli finansowej działalności mediów. Poza tym Rada ds. Mediów uzyskała prawo dostępu do materiałów dziennikarskich przed ich publikacją. Prawo nakazuje, że 35% muzycznego programu radiowego musi zawierać muzykę węgierską, a w programach telewizyjnych wiadomości związane z przestępczością mogą zajmować do 15% czasu antenowego. Rada ds. Mediów uzyskała prawo nadawania licencji na korzystanie z częstotliwości fal radiowych. W 2011 roku oficjalnym organem medialnym rządu została Węgierska Narodowa Agencja Informacyjna. Ustawa medialna nadaje jej uprzywilejowaną pozycję w świadczeniu usług dla innych, mniejszych mediów, a także lokalnych oraz zagranicznych w dostępie do oficjalnych i nieoficjalnych wiadomości z działalności rządu. Cechą Agencji jest brak jej bezstronności w przekazywaniu informacji<sup>37</sup>.

Tuż po uchwaleniu nowego prawa medialnego na Węgrzech i w Europie pojawiły się głosy protestu. 10 marca 2011 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję krytykującą nową ustawę medialną, wzywając Węgry do niezależnego zarządzania mediami i umożliwienie wolności wypowiedzi. Także OBWE oraz Rada Europy skrytykowały ustawę medialną. W grudniu 2011 roku Sąd Konstytucyjny rozpatrywał skargę na ustawę i uznał część jej przepisów za sprzeczne z Konstytucją. W związku z krytyką węgierski parlament kilkakrotnie dokonywał zmian w ustawie medialnej. Wycofano się z obowiązku nakładającego na dziennikarzy ujawnianie źródeł swoich informacji, chyba że dotyczyłyby one spraw objętych postępowaniem karnym w związku z poważ-

<sup>37</sup> *Act CIV of 2010 on the Freedom of the Press and the Fundamental Rules Governing Media Content (Ustawa CIV z 2010 roku w sprawie wolności prasy i podstawowych zasadach zarządzania zawartością treści prezentowanych przez media)*; [http://nmhh.hu/dokumentum/162262/smtv\\_110803\\_en\\_final.pdf](http://nmhh.hu/dokumentum/162262/smtv_110803_en_final.pdf) [dostęp: 11.04.2017]; *Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media (Ustawa CLXXXV z 2010 roku o usługach medialnych i mass mediach)*; [http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv\\_110803\\_EN\\_final.pdf](http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf) [dostęp: 10.04.2017].

nymi przestępstwami. Poza tym media nie mają już obowiązku udostępniania Państwowemu Zarządowi Mediów i Komunikacji Informacyjnej wszystkich danych biznesowych.

Ograniczanie sfery wolności wypowiedzi polega na przejmowaniu kontroli przez Fidesz nad coraz to nowymi mediami. W kwietniu 2013 roku stacja radiowa Klubradio utraciła licencję na nadawanie programów w kilku komitatach, co wiązało się z jej opozycyjnym nastawieniem wobec rządu. W grudniu 2013 roku niemiecka grupa medialna ProSiebenSat1 została zmuszona do sprzedaży węgierskiego kanału telewizyjnego osobom powiązanim z kręgami Fidesz. W czerwcu 2015 roku główny wydawca wiadomości internetowych Origo został zmuszony do ustąpienia ze stanowiska po publikacji serii artykułów demaskujących nadużycia władzy. Gdy w 2014 roku Fidesz ogłosił podniesienie podatku od dostępu do Internetu, nie spodziewał się, że wywoła to ogólnonarodowy wybuch sprzeciwu. Po wielodniowych manifestacjach, które w różnych miastach zgromadziły kilkaset tysięcy obywateli, 30 października 2014 roku premier publicznie wycofał się z pomysłu. W sierpniu 2015 roku parlament przyjął ustawę zakazującą publikację informacji pochodzących z agencji rządowych bez zgody przełożonych<sup>38</sup>.

W sferze wolności i praw człowieka i obywatela warto zwrócić uwagę na prawa wspólnot religijnych. Pod koniec pierwszej dekady przemian na Węgrzech zarejestrowanych było około 100 wspólnot religijnych. W 1991 roku parlament uchwalił ustawę zobowiązującą państwo do wypłaty odszkodowań za utracone w czasach komunizmu mienie wspólnot. W 1998 roku rozpoczął się proces odzyskiwania majątku wspólnot religijnych w formie rocznej renty wynoszącej do 2001 roku 4,5%, a potem 5% całkowitej wartości dawnego majątku. Na początku trzeciej dekady procesu demokratyzacji uznanie nowej wspólnoty religijnej dokonywane jest przez sąd właściwy na rejon działania.

W 1993 roku uchwalono ustawę gwarantującą swobody mniejszościom narodowym. Należy zaznaczyć, że największa mniejszość narodowa, Romowie, pozostaje na marginesie życia publicznego. W 2000 roku do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wpłynęło ponad 40 wniosków o naruszenie praw człowieka skierowanych przez członków mniejszości romskiej. Pierwszy rząd Fidesz (1998–2002) przeznaczył 8 mln 200 tys. dolarów na program szkoleń i tworzenia miejsc pracy dla młodych Romów, a V. Orbán wielokrotnie podkreślał, że Węgry nie ponoszą odpowiedzialności za brak chęci udziału Romów w modernizacji wspólnej ojczyzny.

Kolejny rząd, Pétera Medgyessyego, powołał do życia Radę Współpracy Romskiej w celu monitoringu jakości życia tej mniejszości narodowej. Mimo że Romowie stanowią według różnych szacunków od około 5 do 10% obywateli

---

<sup>38</sup> M. HARASZTI: *Hungary's Media Law Package*. Institut für die Wissenschaften vom Menschen; <http://www.iwm.at/transit/transit-online/hungarys-media-law-package> [dostęp: 10.04.2017].

Węgier, to aż około 50% aresztowanych osób pochodzi z tej populacji. Komisja Europejska podkreślała na początku XXI wieku, że Węgry nie zapewniały dostatecznej reprezentacji parlamentarnej mniejszości romskiej. Policja była krytykowana za podejmowanie działań, w wyniku których mniejszość romska doznawała fizycznych obrażeń i była psychicznie dyskryminowana. Romskie dzieci podlegają ukrytym procesom segregacji w szkołach, a wśród dorosłej populacji dochodzi do aktów przemocy i agresji werbalnej Węgrów przeciwko Romom. W kwietniu 2011 roku w Gyöngyöspa doszło do ataku na społeczność rorską, w wyniku czego policja musiała ewakuować ponad 250 Romów z ich mieszkań. We wrześniu 2011 roku Czerwony Krzyż skrytykował rząd za bierną postawę wobec wydarzeń w Gyöngyöspa. W sierpniu 2013 roku sąd skazał czterech członków neonazistowskich grup za morderstwa dokonane na Romach w 2008 i 2009 roku. We wrześniu 2015 roku sąd po raz pierwszy skazał policjanta oskarżonego o dyskryminację Romów za nieudzielenie pomocy członkom tej wspólnoty<sup>39</sup>.

W czerwcu 2010 roku parlament rozszerzył zakres zbrodni przeciwko narodowi z tych związanych z udziałem w eksterminacji ludności żydowskiej na zbrodnie popełnione przez komunistów. W 2011 roku zagrożono pisarzowi Ákosowi Kertészowi, że odbierze mu się nagrodę Kossutha za jego negatywne wypowiedzi na temat narodu węgierskiego. Wszczęto także postępowanie sądowe przeciwko pisarce i filozof Agnes Heller za publiczną krytykę premiera. Antysemityzm nadal pozostaje groźnym zjawiskiem występującym na Węgrzech. Postawę taką wspiera rząd, honorując postaci historyczne, które znane były ze swoich negatywnych postaw wobec Żydów. W 2012 roku Csanád Szegedi został poproszony przez swoją partię Jobbik o oddanie mandatu posła Parlamentu Europejskiego po ujawnieniu informacji o żydowskim pochodzeniu. W czerwcu 2014 roku Sąd Konstytucyjny ukarał telewizyjną stację ATV za naruszenie dobrego imienia Jobbik poprzez nazwanie jej partią radykalnie prawicową. W styczniu 2014 roku kara w postaci grzywny sądowej spotkała także historyka László Karsaia za to, że nazwał Jobbik partią neonazistowską. W 2002 roku Sąd Konstytucyjny zakwestionował pieniężną sumę kompensacji dla ofiar Holocaustu, gdyż była ona niższa niż ta przyznana przez rząd Fidesz dla ofiar powstania węgierskiego w 1956 roku<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> W polskiej literaturze więcej na temat polityki etnicznej piszą B. OLSZEWSKI, D. HÉJJ: *Polityka etniczna Węgier*. W: *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*. Red. W. BALUK, H. CHAŁUPCZAK, R. ZENDEROWSKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.

<sup>40</sup> *Freedom House. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/hungary> [dostęp: 1.03.2017].

Fundamentalne Prawo z 2011 roku wycofało wcześniejsze prawo przyznające osobom tej samej płci możliwość zawarcia związku partnerskiego. Niewiele w tej sprawie zmieniło orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 17 grudnia 2011 roku podważające zapis Konstytucji o tym, że tylko związek mężczyzny i kobiety może wychowywać dzieci, a także je adoptować. W tym samym dniu parlament dokonał zmian w Kodeksie Cywilnym, usuwając przepis o istnieniu związków małżeńskich osób tej samej płci. W grudniu 2014 roku przewodniczący parlamentu László Kövér stwierdził, że najwyższą formą poświęcenia się dla narodu jest rozmnażanie się i wypełnianie funkcji wychowawczej przez węgierskie córki<sup>41</sup>.

Analizując kategorię **państwa i administracji**, należy zauważyć, że indeksy procesu demokratyzacji nie są zgodne w jej ocenie. Widać jednak w przypadku każdego z nich tendencję do obniżania notowań tej kategorii, ale nie ma jednolitej cezury, która wskazywałaby na okres zdecydowanego przełomu.

W okresie pierwszego rządu Viktora Orbána nastąpiło wzmocnienie roli i znaczenia rządu oraz administracji rządowej, co odbyło się kosztem obniżenia pozycji parlamentu. Na działania podjęte w tym kierunkułożyły się wzrost kompetencji premiera, ministrów oraz kierowników administracji, a także centralizacja sposobu rządzenia. Nastąpiła szybka wymiana kadr kierowniczych. Jednocześnie miał miejsce proces uzależniania firm prywatnych od elity władzy i decyzji administracji państwowej<sup>42</sup>.

W początkowym okresie rządów koalicji socjalliberalnej, po 2002 roku, szczególnie gdy premierem był Péter Medgyessy, rząd i państwowa administracja musiały radzić sobie z rozszerzającym się deficytem budżetowym, zadłużeniem państwa i rosnącą inflacją, które były efektem dystrybucyjnej polityki V. Orbána<sup>43</sup>. Ale także rząd Ferenc Gyurcsány'ego podążył drogą V. Orbána, prowadząc politykę rozdawania publicznych pieniędzy. W sytuacji powiększającego się kryzysu państwa i gospodarki doprowadziło to do porażki w 2010 roku<sup>44</sup>.

Po 2010 roku mamy do czynienia z kontynuacją procesu rozszerzania kompetencji administracji państwowej oraz rządu, wiąże się to jednak ze zjawiskiem uzależniania od tych dwóch instytucji innych podmiotów, które w demokratycznym państwie prawa powinny cieszyć się swobodą działania, w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych. To, do czego doprowadziły działania Viktora Orbána w zakresie administracji państwowej i całej sfery publicznej, Bálint Magyar nazywa postkomunistycznym państwem mafijnym<sup>45</sup>. Fideszowski rząd ograniczył zasadę decentralizacji władzy, odbierając samorządowi tery-

<sup>41</sup> *Freedom House. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/hungary> [dostęp: 1.03.2017].

<sup>42</sup> J. DEBRECZENI: *Viktor Orbán...*, s. 146–165.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 243–244.

<sup>44</sup> B. MAGYAR: *Post-Communist Mafia State*. Budapest, Central European University Press, 2016, s. 25–40.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

torialnemu zadania w zakresie oświaty i służby zdrowia. W państwie Viktora Orbána pojawiły się też różne kręgi wpływowych osób, które wykorzystując swoją polityczną i pozapolityczną pozycję, wpływają na decyzje podejmowane przez ośrodki administracji państwowej. Na samym szczycie znajduje się krąg poligarchów z Viktorem Orbánem, Antalem Rogánem (przewodniczącym parlamentarnej frakcji Fidesz) i Jánosem Lázárem (szefem Kancelarii Premiera) na czele. Następnie mamy do czynienia z wewnętrznymi oligarchami pokroju Zsolta Nygersa, Lajosa Simicksi, Tomása Vargi i Gyuli Ganspergera. Nie zajmują oficjalnych stanowisk w administracji publicznej, ale dzięki różnym układom mają istotny wpływ na kształtowanie polityki państwa. Do trzeciego kręgu, adoptowanych oligarchów, zaliczają się László Baldauf i Gábor Széles, którzy dzięki świadczeniu wymiernych usług finansowo-gospodarczych uzyskują korzyści ze strony administracji publicznej. Poniżej występują poddani oligarchowie (np. Tomás Leisztinger) skłonieni do współpracy przez rząd. Wśród kręgów skupionych wokół V. Orbána mamy jeszcze do czynienia z eskortującymi oligarchami (Sándor Demján, Sándor Csányi) luźno powiązanymi z państwem mafijnym oraz autonomicznymi oligarchami niezależnymi od elity władzy<sup>46</sup>.

W świetle indeksów demokratyzacji **partycypacja polityczna** na Węgrzech jest postrzegana różnorodnie. O ile indeks wolności Freedom House i status demokracji Fundacji Bertelsmanna oceniają ją wysoko, o tyle indeks demokracji The Economist Intelligence Unit ocenia ją nisko. W celu weryfikacji ocen wyżej wymienionych indeksów przyjrzymy się frekwencji uzyskiwanej w wyborach, a także w referendum. Następnie skonfrontujemy uzyskane dane z poziomem deklarowanego poparcia Węgrów dla reżimu demokratycznego.

**Tabela 61.** Poziom frekwencji uzyskiwany w wyborach do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w latach 1994–2013

Rok wyborów	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Poziom frekwencji (%)	68,90	57,00	70,53	67,83	64,38	61,73

Opracowanie własne na podstawie: *Nemzeti Választási Iroda*; <http://www.valasztas.hu>; *Inter-Parliamentary Union. Hungary. Parliamentary Chamber. Országgyűlés*; [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2141\\_arc.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2141_arc.htm) [dostęp: 19.04.2017].

Poza wyborami w 1998 roku frekwencja w wyborach do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech uzyskiwała zawsze powyżej 60%, a w 2002 roku przekroczyła nawet 70%. Wart podkreślenia jest fakt, że właśnie w 1998 roku swoje pierwsze zwycięstwo odnotował Fidesz, po czym doznał porażki przy najwyższej frekwencji. Przyglądając się poziomowi frekwencji w kolejnych wyborach parlamentarnych, widzimy, że jest on coraz niższy i z okolic około 70% w latach 1994, 2002, 2006 spadł do nieco powyżej 60% w 2014 roku.

<sup>46</sup> B. MAGYAR: *Post-Communist Mafia State...*, s. 74–82.

**Tabela 62.** Poziom frekwencji podczas referendów na Węgrzech

Data	Temat referendum	Frekwencja (%)
26.11.1989	Referendum ustrojowe	58,00
12.04.2003	Referendum akcesyjne do UE	45,62
5.12.2004	Referendum w sprawach społecznych i obywatelskich	37,80
9.03.2008	Referendum w sprawach budżetowych	51,00
2.10.2016	Referendum w sprawie polityki migracyjnej	44,04

Opracowanie własne na podstawie: M. PODOLAK: *Institucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014, s. 252–257, 329–333, 363–365, 367–369; *National Election Office. 2.10.2016. National Referendum*; [http://www.valasztas.hu/en/ref2016/481/481\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/en/ref2016/481/481_0_index.html) [dostęp: 20.04.2017].

Poziom partycypacji obywateli w referendach przeprowadzanych na Węgrzech jest niższy od frekwencji uzyskiwanej w wyborach parlamentarnych. Tylko w dwóch z pięciu referendów frekwencja przekroczyła 50%, co tym samym powodowało uznanie ich za wiążące. W trzech pozostałych przypadkach frekwencja wahała się pomiędzy 33,7% w 2004 roku i 45,62% w 2003 roku, przy czym w przypadku referendum akcesyjnego z 2003 roku nie było wymogu 50% frekwencji w celu uznania go za wiążące. Wyniki dwóch referendów (2003, 2016) okazały się zatem niewiążące.

W 2003 roku 35% Węgrów wyraziło satysfakcję z demokracji funkcjonującej w ich kraju<sup>47</sup>, w 2007 roku odsetek ten spadł do 23%<sup>48</sup>, a w 2009 roku zadowolonych obywateli było jeszcze więcej: 20%<sup>49</sup>. W 2011 roku 25% obywateli Węgier wyraziło zadowolenie z demokracji<sup>50</sup>, rok później było to 29%<sup>51</sup>, ale już w 2015 roku 39%<sup>52</sup>. Średnio procent zadowolonych obywateli UE z demokracji we własnym kraju wyniósł w: 2007 roku 49%, 2013 roku 40%, 2015 roku 43%<sup>53</sup>.

Analizując charakter partycypacji politycznej Węgrów na podstawie frekwencji uzyskiwanej w wyborach parlamentarnych i referendach i zestawiając ją z deklarowanym poparciem dla demokracji, należy uznać, że jest ona znacznie wyższa, chociaż satysfakcja Węgrów z demokracji w 2015 roku zbli-

<sup>47</sup> J. LINDE, J. EKMAN: *Satisfaction with democracy: A note on a frequently used indicator in comparative politics*. „European Journal of Political Research” 2003, no. 42, s. 398.

<sup>48</sup> *European Commission. Opinion Public. Satisfaction with National Democracy...*

<sup>49</sup> S.B. HOBOLT: *Citizen Satisfaction with Democracy...*, s. 92.

<sup>50</sup> *Democracy in Central Europe. International Centre for Democratic Transition*, s. 5; <http://www.icdt.hu/documents/publications/Democracy-in-Central-Europe.pdf> [dostęp: 19.04.2017].

<sup>51</sup> *Political Orientations, Values and Political Activities of Hungarian University and College Students*. Ed. A. SZABÓ. *Heinrich Böll Stiftung*; [http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/Political\\_Orientations\\_v001.pdf](http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/Political_Orientations_v001.pdf), s. 9 [dostęp: 14.04.2017].

<sup>52</sup> *European Commission. Opinion Public. Satisfaction with National Democracy...*

<sup>53</sup> *Ibidem*.

żyła się do poziomu frekwencji w referendum z 2016 roku w sprawie polityki migracyjnej.

Wpływ na obniżenie ocen indeksów procesu demokratyzacji w odniesieniu do kategorii **państwa prawa** na Węgrzech ma przebudowa systemu prawa w tym kraju dokonana przez Fidesz po 2010 roku. Należy zaznaczyć, że Fundamentalne Prawo nie wprowadziło należytych gwarancji dla władzy sądowniczej. Nie wymieniono w nim nazw szczebli sądów i innych ważnych elementów sądownictwa. Wprowadzono bardzo nieostry przepis obligujący sędziów do orzekania nie tylko na podstawie prawa, lecz także w zgodzie z celami moralnymi, gospodarczymi, publicznymi oraz zdrowym rozsądkiem<sup>54</sup>. Pomimo trudności z usunięciem ówczesnego prezesa Sądu Najwyższego Andrása Baki ostatecznie 1 stycznia 2012 roku powierzono jego obowiązki lojalnemu wobec Fidesz Péterowi Darákowi.

W listopadzie 2011 roku Zgromadzenie Krajowe przyjęło ustawę o organizacji i administracji sądów na Węgrzech, która powołała do życia Narodowe Biuro Sądowe<sup>55</sup>. Prezesa tego organu wybiera większość 2/3 członków parlamentu. Nieprzypadkowo na czele tej instytucji stanęła Tünde Handó, żona twórcy fideszowskiej konstytucji Józsefa Szájera. Zadaniem Biura jest kontrola wymiaru sądowniczego na Węgrzech i zarządzanie nim, np. powoływanie przewodniczących sądów lokalnych, przenoszenie spraw pomiędzy sądami rejonowymi za zgodą Narodowej Rady Sędziów. Poza tym ograniczono wiek emerytalny sędziów z 70 do 65 lat, co umożliwiło Fidesz usunięcie potencjalnie niełojalnych sędziów i zastąpienie ich własnymi kandydatami. Już w styczniu 2012 roku, czyli w pierwszym miesiącu obowiązywania ustawy, prezes Narodowego Biura Sądowego zwolnił prawie 300 sędziów, wysyłając ich na wcześniejsze emerytury. Fidesz przeforsował także rozszerzenia możliwości zwolnień warunkowych, co wywołało krajową i międzynarodową krytykę.

Rozpoczęcie procesu demokratyzacji wiązało się z narodzinami wolnego **społeczeństwa obywatelskiego**. W 1990 roku rejestr organizacji pozarządowych obejmował 15 954 podmiotów. Dziesięć lat później dane z Centralnej Agencji Statystycznej (węg. Központi Statisztikai Hivatal, KSH) wskazywały, że na Węgrzech było zarejestrowanych 65 335 organizacji. Jednak jedynie połowa z nich aktywnie uczestniczyła w życiu publicznym<sup>56</sup>. Od 1997 roku prawo

<sup>54</sup> A. ARATO, G. HALMAI, J. KIS, eds.: *Opinion of the Fundamental Law of Hungary*. In: *Constitution for a Desunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Ed. G.A. TÓTH. Central European University Press, Budapest 2011, s. 479–480; *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Art. 25–28. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 86–87.

<sup>55</sup> *Act of CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary (Ustawa CLXI o organizacji i administracji sądów na Węgrzech)*; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)007-e) [dostęp: 6.04.2017].

<sup>56</sup> *Központi Statisztikai Hivatal*; <https://www.ksh.hu> [dostęp: 4.05.2016].



zezwała podatnikom na przekazywanie 1% podatku na działalność wybranej organizacji pozarządowej, a także umożliwiła organizacjom ubieganie się o korzystanie z państwowych środków budżetowych. Silniejszą pozycję posiadają te organizacje, których działalność jest wspierana przez podmioty zagraniczne. W 2003 roku Zgromadzenie Krajowe przyjęło ustawę, która zobowiązywała państwo do stworzenia specjalnego funduszu wspomagającego rozwój organizacji pozarządowych. W ten sposób w 2004 roku powołano do życia Narodowy Fundusz Społeczny (Nemzeti Civil Alap, NCA), przepisom prawa brakowało jednak jasności procedury wyboru tych organizacji, które mogły korzystać z dofinansowania. Zarząd NCA składał się z 17 osób pochodzących z nominacji rządu, parlamentu i organizacji pozarządowych, z tym że przedstawiciele organizacji pozarządowych mieli prawo do 90% miejsc w zarządzie. Centralny Urząd Statystyczny ujawnił, że ok. 45% organizacji pozarządowych posiadało roczny budżet nieprzekraczający 2 500 dolarów i sięgało po środki państwowe. W 2005 roku liczba organizacji pozarządowych wyniosła ponad 75 tys. Ich główne pola działania wiązały się z usługami społecznymi, sportem, rekreacją i działaniami na rzecz wspólnot lokalnych.

Niebezpiecznym zjawiskiem stało się dofinansowywanie przez państwo organizacji pozarządowych, co w konsekwencji uzależniło organizacje od państwa i spowodowało poddawanie ich zwiększonej kontroli. W 2008 roku liczba organizacji pozarządowych spadła do 50 890, z czego 7 352 korzystały z funduszy państwa.

Na początku pierwszej dekady XXI wieku doszło do niewydolności systemu organizacji pozarządowych, które w związku z kryzysem gospodarczym w jeszcze większym stopniu uzależniły się od funduszy agencji rządowych. W 2010 roku rząd Fidesz zamroził część wypłat dla organizacji pozarządowych, redukując wydatki państwa i przyczyniając się do pogłębienia kryzysu wśród organizacji. Fidesz zapowiedział jednocześnie prace nad stworzeniem nowego ciała, które zajmowałoby się współpracą z organizacjami pozarządowymi, gdyż struktury dotychczasowego organu Narodowego Funduszu Społecznego uznano za skorumpowane. W 2012 roku weszło w życie prawo nakazujące organizacjom pozarządowym przedkładanie raportów z działalności sądom właściwym ze względu na obszar działania organizacji. To samo prawo zastąpiło NCA Narodowym Funduszem Współpracy (węg. Nemzeti Együttműködési Alap, NEA). W tym ciele przedstawiciele organizacji pozarządowych są reprezentowani przez 30% ogółu delegatów, to znaczy, że zarząd NEA składający się z 9 członków w 1/3 jest nominowanych przez rząd, 1/3 przez parlament i w 1/3 przez organizacje pozarządowe. Prezesem NEA jest bardzo bliski przyjaciel V. Orbána László Csizmadia, który przewodzi także Zjednoczonemu Forum Obywatelskiemu (węg. Civil Összefogás Fórum, CÖF). W 2011 roku w związku z ograniczaniem praw obywatelskich i podważaniem standardów demokracji przez Fidesz wiele organizacji pozarządowych przyłączyło się do akcji wymierzonych przeciwko

władzy. Po 2014 roku premier wielokrotnie oskarżał organizacje pozarządowe o brak wsparcia dla poczynań władzy<sup>57</sup>.

Niskie notowania **kultury politycznej** na Węgrzech wiążą się m.in. z utrzymującym się w tym państwie szerokim zakresem występowania zjawisk korupcyjnych. Gdy w 2007 roku w policji ujawniono kilka afer kryminalnych i korupcyjnych, premier zwolnił szefa państwowej i budapesztańskiej policji. Pokłosiem tej decyzji była także rezygnacja z urzędów ministra sprawiedliwości, szefa policyjnych służb szturmowych i szefa państwowych służb bezpieczeństwa. Ponadto szef policji József Bence został oskarżony o zatrudnienie swojej kochanki na stanowisku, które mu bezpośrednio podlegało. W 2007 roku także Węgierska Poczta została oskarżona o korupcję przy zakupie 50 tys. rowerów dla listonoszy. O korupcję zostali oskarżeni znani politycy, jak János Veres, który w latach 1991–1994 był zastępcą ministra finansów, a w latach 2005–2009 sam pełnił tę funkcję; János Zuschlag, który dopuścił się defraudacji państwowych pieniędzy; Tamás Deutsch, minister sportu i młodzieży w pierwszym rządzie Fidesz. W 2009 roku kandydat na ministra gospodarki w rządzie Gordona Bajnaia, Tamás Vahl, zrezygnował z ubiegania się o urząd po ujawnieniu, że jego poprzedni pracodawca, komputerowa firma SAP, była karana za przez GVH za uczestniczenie w spisku kartelowym.

W 2010 roku rząd V. Orbána powołał na stanowisko komisarza do spraw antykorupcyjnych Gyulę Budaia. W wyniku podjętych przez niego działań doszło do ujawnienia kilku skandali korupcyjnych pośrednio dotyczących dwóch byłych premierów: Ferenca Gyurcsányego i Gordona Bajnaia. Ci jednak oskarżyli G. Budaia o nadużycie stanowiska i posługiwanie się fałszywymi dowodami. Czarne chmury zebrały się nad rządem, gdy w 2013 roku członek Fidesz József Ángyán ujawnił raport, w którym udowodnił, że z funduszy rolniczych nielegalnie skorzystało kilka nieuprawnionych do tego firm i osób powiązanych z premierem. Konsekwencją było usunięcie Józsefa Ángyána z partii. Działania korupcyjne udowodniono także burmistrzowi Felcsút, rodzinnego miasteczka premiera, który wykupił prawie ¼ ziemi przeznaczonej do redystrybucji przez rząd. W 2014 roku światło dzienne ujrzało kilka kolejnych afer korupcyjnych. Wiele organizacji zagranicznych działających na Węgrzech podkreśla trudności, z jakimi borykają się przedsiębiorstwa, jeżeli nie dokonają nielegalnego przekazania środków finansowych w celu załatwienia swoich spraw. Dlatego też Stany Zjednoczone w 2014 roku zakazały wjazdu do swojego kraju szefowej Państwowego Urzędu Podatkowego (węg. Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV) i kilku

<sup>57</sup> *Freedom House. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2003/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2005/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/hungary> [dostęp: 1.03.2017].

urzędnikom w związku z ich uczestnictwem w procederze ukrywania nielegalnych działań z udziałem urzędników państwowych<sup>58</sup>.

## **7.6. Analiza porównawcza okresu konsolidacji demokracji Republiki Czeskiej i Węgier w odniesieniu do innych regionów Europy i świata na podstawie wybranych indeksów (indeks wolności, rezultat demokracji, indeks demokracji, indeks statusu demokracji, indeks jakości rządzenia)**

Według raportów *Freedom in the World* zarówno Węgry, jak i Republika Czeska należą w grupy państw wolnych, których ocena mieści się w siedmiopunktowej skali pomiędzy 1 i 2,5. W 2016 roku Węgry zanotowały najniższy poziom wskaźnika dotyczącego wolności obywatelskich: 3 punkty, chociaż wcześniej wahał się on pomiędzy idealną oceną 1 (lata 2005–2011), a 1,5 (lata 1998–2003 i 2012–2013). W okresie od 2004 do 2016 roku Republika Czeska odnotowała wysoki poziom omawianego wskaźnika wolności obywatelskich: 1 punkt, a w okresie poprzedzającym w latach 1998–2003 1,5. Jeżeli chodzi o drugi wskaźnik będący częścią składową omawianego indeksu wolności, czyli prawa polityczne, to w latach 2014–2015 zarysowała się różnica pomiędzy Czechami i Węgrami. Do 2013 roku oba państwa uzyskiwały ocenę wskaźnika praw politycznych na poziomie 1 punktu. Taką ocenę zachowały Czechy w latach 2014–2016, ale Węgrom obniżono notę w 2016 roku do 2 punktów.

Szczegółowe badania dotyczące oceny stosowania i przestrzegania praw politycznych i wolności obywatelskich, które składają się na indeks wolności *Freedom in the World* w latach 2013–2016, pokazują, że ogólna liczba przyznanych punktów jest wyższa w Republice Czeskiej (2013: 94, 2014: 95, 2015: 95, 2016: 95) niż na Węgrzech (2013: 88, 2014: 82, 2015: 79, 2016: 79). Różnica pomiędzy oceną praw politycznych w Republice Czeskiej i na Węgrzech w 2013 roku wyniosła 1 punkt (Republika Czeska: 37, Węgry: 36), 2014, 2015 i 2016 roku 6 punktów (Republika Czeska: 38, Węgry: 32). Na uwagę zasługują dwie dziedziny, w których dysproporcja w ocenie Republiki Czeskiej i Węgier jest znacząca.

---

<sup>58</sup> *Freedom House. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2007/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2009/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/hungary> [dostęp: 1.03.2016]. *Nations in Transit. Hungary*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2007/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/hungary>; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/hungary> [dostęp: 11.03.2016].

W omawianym okresie proces wyborczy w Republice Czeskiej zawsze był oceniany na 12 punktów, podczas gdy na Węgrzech tylko w 2013 roku, a w latach 2014–2016 na 9 punktów. Funkcjonowanie rządu w Republice Czeskiej oceniono w 2013 roku na 10 punktów, a w 2014, 2015 i 2016 roku na 11, podczas gdy na Węgrzech w 2013 roku na 9, a w 2014, 2015 i 2016 roku na 8 punktów. Wskaźnik wolności osobistych w Republice Czeskiej w latach 2013–2016 był oceniany na 57 punktów, podczas gdy na Węgrzech w 2013 roku na 52, w 2014 roku na 50, a w 2015 i 2016 roku na 47 punktów. Największe różnice pomiędzy badanymi państwami zachodzą w zakresie wolności słowa i wyznania oraz rządów prawa. W pierwszym przypadku Republika Czeska niezmiennie otrzymuje 16 punktów, a Węgry w 2013 roku 15, 2014 roku 14 i 2015 i 2016 roku 13 punktów. Jeszcze większe różnice widoczne są w ocenie rządów prawa. Republika Czeska otrzymuje 14 punktów, a Węgry w 2013 i 2014 roku 11, a w 2015 i 2016 roku 10 punktów.

*Freedom in the World* zalicza oba państwa do grona demokracji wyborczych. W 2014 roku Węgry i Republika Czeska znalazły się w gronie 122 takich państw (63% ogółu państw świata). Aby uzyskać ten status, państwo musi uzyskać co najmniej 20 punktów w kategorii praw politycznych oraz 7 lub więcej w podkategorii procesu wyborczego. Ponadto powinny być spełnione następujące warunki: wolne i powszechne wybory legislatury, brak odstępstw od uczciwego procesu wyborczego, brak okupacji ze strony innego państwa lub rządów osoby/osób nie pochodzących z wyboru narodu. W całym okresie badań Republika Czeska i Węgry zawsze mieściły się w grupie państw wolnych.

Ze względu na podział badanych państw dokonany przez twórców badań *Nations in Transit* na pięć kategorii różniących się stopniem zaawansowania procesu demokratyzacji Węgry znajdują się od 2014 roku w gronie połowicznie skonsolidowanych demokracji. Wcześniej, w latach 2006–2013, należały do skonsolidowanych demokracji. Republika Czeska w całym okresie badań (2006–2016) znajduje się w grupie skonsolidowanych demokracji. W 2015 roku większość państw Europy Środkowej zostało uznanych za skonsolidowane demokracje (7), a Rumunia, Bułgaria i Węgry za połowicznie skonsolidowane demokracje.

Indeks rezultatu demokracji *Nations in Transit*, który ewaluje postępy państw znajdujących się w okresie transformacji, w przypadku Węgier i Republiki Czeskiej może nam posłużyć do wzajemnych porównań, ale także do odniesienia do innych państw w Europie Środkowej. Do regionu Europy Środkowej zaliczono: Litwę, Łotwę, Estonię, Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Słowenię, Rumunię i Bułgarię. Na Węgrzech ocena indeksu rezultatu demokracji cechuje notoryczna tendencja spadkowa. W latach 2002–2004 państwo to było bardzo wysoko oceniane i rezultat demokracji nie przekraczał 2 punktów, co pozwalało na uznanie Węgier za lidera przemian demokratycznych i wyprzedzenie innych państw, jak na przykład Republiki Czeskiej. Jeszcze do 2007 roku Węgry miały lepszy wynik rezultatu demokracji niż Republika Czeska, ale później

nastąpiła zmiana. W 2010 roku po raz pierwszy Węgry zostały także ocenione gorzej niż ogólnie cały region Europy Środkowej. Różnica wyniosła 0,17 punktu, w 2016 roku odstępstwo od średniej wszystkich państw Europy Środkowej w rezultacie demokracji na Węgrzech wyniosło już 1 punkt. W Republice Czeskiej we wszystkich badanych latach od 2006 do 2016 roku rezultat demokracji zawsze osiągał lepsze średnie wartości niż w całym regionie Europy Środkowej, przy czym w 2006 i 2007 roku różnica średnich nie była wysoka (2006 rok: 0,02 punktu na korzyść Republiki Czeskiej, 2007 rok: 0,07 na korzyść Republiki Czeskiej), ale od 2008 roku do 2016 roku różnica wzrasta, a w 2016 roku osiągnęła największe odstępstwo: 0,41 punktu. W zakresie średniej wartości rezultatu demokracji w okresie dekady lat 2006–2016 Republika Czeska (2,2 punktu) wypada lepiej od regionu Europy Środkowej (2,43), a Węgry gorzej (2,76).

**Tabela 63.** Porównanie średnich wartości indeksu rezultatu demokracji na podstawie raportów badań *Freedom in the World* w regionie Europy Środkowej, na Węgrzech i w Republice Czeskiej w latach 2006–2016

Region	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Średnia
Europa Środkowa	2,27	2,32	2,33	2,39	2,44	2,43	2,45	2,47	2,50	2,53	2,62	2,43
Węgry	2,14	2,14	2,29	2,39	2,61	2,86	2,89	2,96	3,18	3,29	3,62	2,76
Republika Czeska	2,25	2,25	2,14	2,18	2,21	2,18	2,18	2,14	2,25	2,21	2,21	2,20

Opracowanie własne na podstawie: *Nations in Transit. Raport 2016*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016> [dostęp: 18.04.2016].

W każdym z pięciu wskaźników indeksu demokracji The Economist Intelligence Unit Republika Czeska notuje wyższe wartości niż Węgry. Najbardziej zbliżone wyniki występują w zakresie procesu wyborczego i pluralizmu. W Republice Czeskiej ocenia się tę dziedzinę na 9,58 punktu w całym okresie badań, podczas gdy na Węgrzech tylko w latach 2006–2011, a później w latach 2012–2016 na 9,17. W zakresie funkcjonowania administracji publicznej wyjściowa ocena dla Republiki Czeskiej i Węgier była taka sama i wynosiła w 2006 roku 6,79 punktu, ale w przypadku pierwszego państwa została we wszystkich następnych latach podniesiona do poziomu 7,14 punktu, a na Węgrzech obniżona do 6,07 (z wyjątkiem 2010 roku, gdy ponownie przyjęła 6,79). Także identyczną ocenę wyjściową w 2006 roku przyznano obu państwom za partycypację polityczną, ale później ją obniżono: w Republice Czeskiej do 6,67 punktu w latach 2008–2016, a na Węgrzech w 2008 roku do 5,56, w 2010 roku do 5, a od 2011 do 2016 roku do 4,44. W ostatniej dekadzie ocena kultury politycznej również jest coraz niższa. W 2006 roku w obydwu państwach wyniosła 8,13 punktu, ale później systematycznie spadała i w 2016 roku osiągnęła wartość 6,88. Odmienne wygląda sytuacja związana z dziedziną swobód obywatelskich, gdyż w Republice Czeskiej są one oceniane wysoko: na 9,41 punktu (2008–2016), podczas gdy na Węgrzech ich wartość ciągle spada: z 9,12 w 2006 roku do 7,06 w 2016 roku.

Różnicę w rozwoju procesu demokratyzacji widać także w klasyfikacji Węgier i Republiki Czeskiej dokonanej przez The Economist Intelligence Unit. W okresie dekady lat 2006–2016 Republika Czeska przez pierwszych osiem lat (2006–2013) zaliczana była do grona pełnych demokracji, dopiero w trzech ostatnich raportach z lat 2014, 2015 i 2016 spadła do kategorii demokracji wadliwych. Węgry natomiast zawsze znajdowały się w gronie demokracji wadliwych. Przyczyną powodującą plasowanie Węgier w wadliwych demokracjach jest to, że w okresie badań indeks demokracji tego kraju nigdy nie przekroczył 8 punktów, co jest granicą oddzielającą ten typ demokracji od demokracji pełnych. Demokracjami pełnymi są państwa notujące indeks demokracji od 8,01 do 10 punktów, demokracjami wadliwymi te z indeksem pomiędzy od 6,01 do 10, reżimami hybrydowymi te z indeksem od 4,01 do 6, niższy indeks mają reżimy autorytarne. Pomimo tego indeksy demokracji zarówno Węgier, jak i Republiki Czeskiej są wyższe od średniej wartości indeksu dla regionu Europy Wschodniej<sup>59</sup>. Średnia indeksu demokracji państw Europy Wschodniej jest o 1,5 punktu niższa od średniej Węgier i 2,5 od Republiki Czeskiej. Różnica średnich wartości indeksu pomiędzy Republiką Czeską i Węgrami w okresie lat 2006–2016 wynosi 1 punkt. Największa różnica wystąpiła w 2012 roku, osiągając 1,23, a najmniejsza w 2006 roku – 0,64 punktu.

**Tabela 64.** Średnia indeksu demokracji w Europie Wschodniej oraz Republice Czeskiej i na Węgrzech w latach 2006–2015 na podstawie raportów z badań The Economist Intelligence Unit

Region	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Średnia
Europa Wschodnia	5,76	5,67	5,55	5,51	5,53	5,51	5,55	5,58	5,43	5,57
Węgry	7,53	7,44	7,21	7,04	6,96	6,96	6,9	6,84	6,72	7,07
Republika Czeska	8,17	8,19	8,19	8,19	8,19	8,06	7,94	7,94	7,82	8,07

Opracowanie własne na podstawie: *The Economist Intelligence Unit*; <http://www.eiu.com/home.aspx> [dostęp: 18.04.2016].

Na zakończenie rozważań przyjrzyjmy się globalnemu indeksowi transformacji Bertelsmanna i jego dwóch subindeksom: statusowi demokracji i indeksowi jakości rządzenia w perspektywie porównawczej.

Raporty Fundacji Bertelsmanna pokazują, że w latach 2006–2016 wyniki wszystkich indeksów w Republice Czeskiej i Węgrzech cechują się wyższą wartością od średniej państw znajdujących się w okresie transformacji na świecie. W porównaniu do indeksów w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej

<sup>59</sup> Należy zaznaczyć, że w tym regionie znajdują się kraje o różnym potencjale politycznym, społecznym i gospodarczym, gdyż The Economist Intelligence Unit wyróżnia tylko dwa obszary w Europie: Zachód i Wschód. Dlatego też średnia wartość indeksu demokracji w Europie Wschodniej składa się z indeksacji 28 państw, które w przeszłości należały do grupy państw socjalistycznych, będąc niezależnymi podmiotami bądź wchodząc w skład federacji.

**Tabela 65.** Porównanie indeksów transformacji Bertelsmanna w przedziale czasowym 2006–2016: świat, Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia, Republika Czeska, Węgry

Obszar	2006			2008			2010			2012			2014			2016		
	GIT	SD	IJR	GIT	SD	IJR	GIT	SD	IJR	GIT	SD	IJR	GIT	SD	IJR	GIT	SD	IJR
Świat	5,71	5,8	4,86	5,79	5,85	4,94	5,75	5,80	4,92	5,73	5,76	4,90	5,69	5,74	4,92	5,23	5,64	4,86
Europa Śr. i Pł.-Wsch.	7,72	8,57	6,43	7,71	8,62	6,37	7,62	8,55	6,37	7,52	8,40	6,25	7,44	8,26	6,17	7,10	8,02	6,18
Węgry	8,00	9,40	6,80	7,95	9,40	6,70	7,75	9,30	6,50	7,00	8,40	6,70	6,55	8,00	5,00	6,20	7,60	5,70
Republika Czeska	8,10	9,50	7,00	8,10	9,60	6,60	8,35	9,80	7,00	8,10	9,70	6,60	8,05	9,45	6,60	8,15	9,60	6,85

Opracowanie własne na podstawie: *Bertelsmann Transformation Index*; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/hom> [dostęp: 19.04.2016].

jedynie czeskie wskaźniki zawsze są wyższe, podczas gdy od 2012 roku Węgry zaczęły notować oceny niższe od innych państw w regionie. W 2012 roku globalny indeks transformacji w regionie był wyższy o 0,52 punktu, status demokracji był identyczny i wynosił 8,4 w regionie i na Węgrzech, a indeks jakości był wyższy na Węgrzech o 0,45. Ale zarówno w 2014, jak i 2016 roku wszystkie trzy indeksy były już niższe na Węgrzech niż średnia pozostałych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. W 2016 roku globalny indeks transformacji był niższy na Węgrzech o 0,9 punktu, status demokracji o 0,4, a indeks jakości rządu o 4,18. Porównując indeksy Republiki Czeskiej i Węgier, widzimy, że jedynie w dwóch przypadkach węgierskie wskaźniki notują wartość wyższą od czeskich. Chodzi o indeks jakości rządu w 2008 i 2012 roku, który w ocenie analityków był o 0,1 punktu wyższy na Węgrzech. W pozostałych przypadkach Republika Czeska jest lepiej oceniana pod względem statusu demokracji oraz jakości rządu, przy czym jeżeli w 2006 roku różnica pomiędzy dwoma krajami nie była duża (0,1 punktu więcej w globalnym indeksie transformacji, 0,1 punktu w statusie demokracji i 0,2 w indeksie jakości rządu na korzyść Republiki Czeskiej), to w następnych latach pogłębiała się i w 2016 roku była znacząca (1,95 punktu więcej w globalnym indeksie transformacji, 2 punkty w statusie demokracji i 1,15 w indeksie jakości rządu na korzyść Republiki Czeskiej).

Reasumując, należy wskazać, że oceny ośrodków badających postępy w procesie demokratyzacji Republiki Czeskiej i Węgier (Freedom House, The Economist Unit, Fundacji Bertelsmanna) w większości przypadków są zbieżne. Odnoszą się do siedmiu płaszczyzn: procesu wyborczego, wolności oraz prawa człowieka i obywatela, państwa i administracji, państwa prawa, społeczeństwa obywatelskiego, partycypacji politycznej i kultury politycznej. Uznają badane państwa za demokracje, ale nie w pełni skonsolidowane. Wyniki ewaluacji prowadzonej przez ośrodki badawcze pozwalają nam wysunąć tezę, że o ile na początku drugiej dekady procesu demokratyzacji Republika Czeska i Węgry były liderami przemian demokratycznych w Europie Środkowej, to w ostatnich kilku latach jedynie Republika Czeska potrafiła utrzymać tę wysoką pozycję, na Węgrzech natomiast wystąpił regres w ocenie postępów demokratyzacji struktur życia publicznego. Zjawisko widać to dokładniej, gdy dokonamy analizy porównawczej. Wskazuje ona na to, że ocena demokratyzacji Republiki Czeskiej wypada lepiej niż na Węgrzech. Ocena Republiki Czeskiej jest także lepsza od średniej uzyskiwanej przez państwa regionu, podczas gdy w przypadku Węgier nie zawsze można tak powiedzieć.





## Zakończenie

Demokracja rozumiana jako reżim polityczny jest istotną płaszczyzną występowania systemu politycznego. Jej instalacja jest poważnym wyzwaniem polegającym na implementacji układu instytucjonalnego oraz socjalizacji zasad i wartości przez elity polityczne oraz społeczeństwo. Stworzone instytucje nie mają charakteru statycznego, wraz z upływem czasu podlegają zmianie i dostosowują się do pojawiających się okoliczności i nowych warunków. Wpływ na przekształcenia instytucji mają zarówno obiektywne czynniki, jak i partykularne interesy podmiotów politycznych. Analiza wielowymiarowego i skomplikowanego charakteru determinant wyznaczających proces demokratyzacji była przedmiotem badań podjętych w niniejszej pracy.

Współcześnie demokrację wiążemy z liberalizmem i w tę stronę podąża wiele państw świata. Należy pamiętać, że jest to stosunkowo nowa koncepcja, biorąc pod uwagę długość życia samej demokracji. Demokracja liberalna cechuje się występowaniem równości i wolności społecznej, a także licznymi instytucjami pozwalającymi na wyrażanie i wprowadzanie w życie tych wartości. Pojawienie się i rozwój demokracji w systemie politycznym danego państwa wiąże się z przebiegiem swoistego procesu. Proces ten jest wieloetapowy i wielowymiarowy. Determinanty, które pojawiają się w trakcie jego trwania, przybliżają pomyślny finał, ale nie gwarantują ostatecznego sukcesu.

Celem badawczym pracy było określenie charakteru przebiegu procesu demokratyzacji w dwóch stosunkowo młodych demokracjach znajdujących się w regionie Europy Środkowej, czyli Republice Czeskiej i na Węgrzech. Okres badawczy objął lata 1990–2016. W toku prac badawczych postawiono pięć hipotez, które uległy pozytywnej weryfikacji.

Pierwsza hipoteza ( $H_1$ ) mówiąca o tym, że dążenie do osiągnięcia celu procesu demokratyzacji w postaci demokracji jest związane z uwzględnieniem jej zróżnicowanych podstaw i cech. Z jednej strony możemy wskazać na występowanie pewnych specyficznych cech reżimu demokratycznego oraz przedstawić definicję samej demokracji, ale z drugiej bogactwo dorobku empirycznego oraz myśli politycznej nad demokracją stanowią przeszkodę w jednolitym jej rozu-

mieniu. Wśród cech wyróżniających demokrację znajdują się: wolność, równość i zasada większości. Wolność, która nie była immanentną cechą demokracji, została z nią skojarzona przez liberalizm. Oznacza zarówno wolność jednostki, jak i obronę tego prawa przed ingerencją państwa. Równość pozwala każdemu samodzielnie rozpoznawać swoje interesy, a w procesie decyzyjnym umożliwia traktowanie jego głosu na równi z głosami innych obywateli. Stosowanie zasady większości wpływa natomiast na sprawność procedury podejmowania decyzji przez ogół obywateli. W prostej definicji demokracji wskazuje się na istotność dwóch elementów: ludu oraz sprawowanej przez niego władzy. W miarę upływu czasu rozszerzał się zakres osób uprawnionych do podejmowania decyzji, aby współcześnie stwierdzić, że poza nielicznymi przypadkami wszyscy są uznawani za członków wspólnoty zdolnej do podejmowania decyzji. Wynika to z przypisania ludowi cech suwerena, który niepodzielnie sprawuje władzę. Wpływ na niejednolite rozumienie demokracji ma długa historia jej empirycznego oraz teoretycznego rozwoju. Począwszy od Aten, przez Rzym, renesansowe republiki włoskie, ewolucję ustrojowo-społeczną w Anglii, rewolucję francuską, po powstanie i rozwój Stanów Zjednoczonych i późniejsze wydarzenia, demokracja kształtowała swój wieloaspektowy wymiar. Także poglądy wielu filozofów wpłynęły na różnorodność postrzegania demokracji. W dużym uproszczeniu obecnie możemy powiedzieć, że na gruncie nauki występują teorie demokracji o normatywnym i empirycznym charakterze. Ponadto podejście do demokracji może przybrać formę substancjalną lub proceduralną, a w wymiarze instytucjonalnym mamy do czynienia z narzędziami demokracji bezpośredniej i pośredniej.

W przypadku drugiej hipotezy ( $H_2$ ) odwoływaliśmy się do założenia o wielowymiarowym i wieloetapowym charakterze procesu demokratyzacji. Powinniśmy wskazać, że demokratyzacja ujmowana w kategoriach instytucjonalnej zmiany politycznej pozwala na dokładniejsze określenie stopnia rozwoju demokracji i prawdopodobieństwa sukcesu demokratyzacji. Implementacja zestawu instytucji uznawanych za demokratyczne stanowi ważne osiągnięcie na drodze ku demokracji, a ich późniejsze zakotwiczenie w systemie politycznym oraz świadomości społecznej stanowią wyraz akceptacji podjętej drogi. Instytucje stabilizują życie publiczne, a także wprowadzają rutynizację zachowań podmiotów i aktorów politycznych. Demokratyzacja nie zawsze prowadzi do pełnej demokracji, może zatrzymać się, a nawet zawrócić. Znane są przypadki takich rozwiązań, które w literaturze doczekały się m.in. następujących określeń: demokracja embrionalna, wyborcza (elektoralna), delegatywna, illiberalna, dictablanda czy democradura. Poza wymiarem instytucjonalnym demokratyzacja przebiega także w wymiarze społecznym i kulturowym. Wieloetapowość demokratyzacji oznacza natomiast, że w trakcie jej rozwoju pojawiają się odmienne od siebie fazy charakteryzujące się różnymi celami. Początkowo demokratyzacja zrywa z reżimem niedemokratycznym, który po erozji wchodzi w fazę tranzycji. Ten przejściowy etap polega na wprowadzeniu układu instytucji do syste-

mu politycznego. Dopiero w trakcie konsolidacji demokracji następuje proces dojrzewania i stabilizacji tego układu oraz socjalizacja zasad demokratycznych w społeczeństwie.

W trakcie procesu demokratyzacji występują różnorodne determinanty, które wpływają na określenie charakteru jego przebiegu ( $H_3$ ). Znaczenie determinant oraz ich wpływ na proces demokratyzacji różni się od ogólnych warunków, w których funkcjonuje system polityczny. Początkowo dwie determinanty odgrywają szczególnie istotną rolę w demokratyzacji. Są to dziedzictwo przeszłości i wpływ otoczenia zewnętrznego. W przypadku dziedzictwa przeszłości nowi aktorzy polityczni mogą traktować je jako balast i negatywnie postrzegać, zaprzeczając także pozytywnym cechom poprzedniego reżimu. Z drugiej strony można też w stosunku do dziedzictwa przeszłości brać pod uwagę różne stanowiska oceniające przeszłość, które są rozpatrywane w trakcie podejmowanych debat i dyskusji politycznych. Również czynnik egzogeny odgrywa większą rolę na początku demokratyzacji. Może on przejawiać się przede wszystkim w pomocy dojrzałych państw demokratycznych młodym demokracjom w postaci systemu zachęt. Na etapie tranzycji szczególnie ważną determinantą demokratyzacji jest stworzenie swoistego regulaminu działalności instytucji, czyli konstytucji. W procesie tworzenia konstytucji powinni uczestniczyć wszyscy najważniejsi aktorzy polityczni reprezentujący interesy szerokich grup społecznych. Taka sytuacja wpływa na pojawienie się powszechnie uznawanego porządku konstytucyjnego. W przeciwnym razie, gdy konstytucja jest efektem decyzji wybranych aktorów politycznych skupionych na własnym interesie, pojawia się ryzyko częstego jej podważania, a nawet kryzysu sensu demokracji. Do podstawowych determinant, które występują w tranzycji, a potem podlegają dalszym zmianom w konsolidacji demokracji, należy zaliczyć także: wyznaczenie modelu relacji pomiędzy organami władzy, ukształtowanie pluralistycznego systemu partyjnego oraz systemu wyborczego umożliwiającego wolną rywalizację kandydatów do stanowisk państwowych. Jeżeli chodzi o model relacji między organami władzy, to wśród państw demokratycznych parlamentaryzm występuje częściej niż inne modele. Ale jednocześnie nie przesądza o większym prawdopodobieństwie sukcesu demokratyzacji. Trudno wykazać także wyższość konkretnych typów systemów partyjnych sprzyjających sukcesowi procesu demokratyzacji. Powinny cechować się pluralizmem oraz możliwością reprezentowania szerokich grup społecznych na arenie parlamentarnej. Podobnie sprawa ma się w odniesieniu do systemów wyborczych. Trudno rozwiązać dylemat, czy lepsze są systemy proporcjonalne, czy większościowe. Pierwsze zapewniają dostęp do ośrodków władzy szerszym grupom społecznym, ale rodzą możliwość destabilizacji systemu i niewydolności decyzyjnej, podczas gdy drugie wpływają na większą efektywność władzy.

Zarówno w przypadku Republiki Czeskiej, jak i Węgier możemy mówić o występowaniu endogennych i egzogennych uwarunkowań, które odegrały

ważną rolę w początkowym okresie procesu demokratyzacji ( $H_4$ ). W obydwu państwach proces demokratyzacji, który rozpoczął się w 1990 roku, nie był pierwszą tego typu próbą recepcji demokracji. Przy czym w przypadku Czech (Czechosłowacji) demokracja miała o wiele dłuższe tradycje niż na Węgrzech, poza tym wiązała się z uwzględnieniem szerszego spektrum interesów narodowych wymagających stosowania strategii kompromisu (Słowacy i Niemcy w okresie międzywojennym, Słowacy w okresie lat 1945–1948, Słowacy w latach 1990–1992). Podjęcie decyzji o wyborze demokracji po upadku ustroju socjalistycznego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku wiązało się z koniecznością wystąpienia kilku wstępnych warunków, do których należy zaliczyć: posiadanie własnego państwa, wykształcenie tożsamości narodowej oraz istnienie tradycji parlamentarnej włączających naród do udziału w podejmowaniu wspólnotowych i publicznych decyzji. Wszystkie te trzy warunki Węgry i Czechy spełniały w 1990 roku, z tym, że kwestia posiadania własnego państwa oraz tożsamości narodowej w XX wieku przybrały odmienny charakter. Od 1918 do 1939 roku oraz w latach 1945–1992 Czesi tworzyli wspólne państwo ze Słowakami, chociaż w okresie międzywojennym drugą nacją w Czechosłowacji byli Niemcy. Po I wojnie światowej Węgry zostały natomiast okrojone o około 2/3 terenów, które wcześniej zajmowały. O ile Czechosłowacja obejmowała swoim zasięgiem niemal całą diasporę czeską, o tyle po traktacie z Trianon kilka milionów rodowitych Węgrów stało się mieszkańcami państw ościennych. W przypadku Czech i Węgrów te problemy dały o sobie znać w chwili rozpoczęcia przemian demokratycznych w 1990 roku. W Czechosłowacji doprowadziły do rozpadu państwa i pojawienia się samodzielnej Republiki Czeskiej w 1993 roku, a na Węgrzech kwestia mniejszości węgierskiej żyjącej poza granicami kraju do dzisiaj stanowi jeden z najważniejszych problemów społecznych i politycznych. Jeżeli chodzi o wcześniejsze doświadczenia z demokracją, to pozycja Czechosłowacji jest tutaj wyjątkowa, nie tylko ze względu na porównanie z Węgrami, ale i z innymi państwami leżącymi w Europie Środkowej i Wschodniej. Odwołując się jedynie do XX wieku, można zauważyć, że ogromny dorobek demokratycznych rządów okresu międzywojennego w istotny sposób wpłynął na charakter instytucjonalnych, a także behawioralnych zmian w Republice Czeskiej, szczególnie w początkowym okresie przemian. Czesi częściej niż Węgrzy korzystali w własnego dorobku wcześniejszej demokratyzacji. Widać to szczególnie m.in. przy pracach nad konstytucją czy kształtowaniem systemu wyborczego. Czesi odwołali się do Konstytucji z 1920 roku i funkcjonującego w okresie międzywojennym proporcjonalnego systemu wyborczego, Węgrzy natomiast postanowili znowelizować komunistyczną Konstytucję z 1949 roku i przyjęli mieszany system wyborczy z trzema poziomami alokacji mandatów.

Upadek reżimu niedemokratycznego w Czechosłowacji i na Węgrzech przebiegał według nieco różniących się scenariuszy. W typologii Herberta Kitschelta czechosłowacki biurokratyczno-autorytarny socjalizm przyczynił się do prze-

wagi konserwatywnego skrzydła w partii komunistycznej oraz większych przeszkód w instytucjonalizacji opozycji antysystemowej w latach 80. XX wieku. Na Węgrzech narodowo-akomodacyjny socjalizm zezwolił na przewagę skrzydła reformatorów nad konserwatystami w partii komunistycznej i podjęcie przez tych pierwszych liberalizacji, co wpłynęło na instytucjonalizację opozycji<sup>1</sup>. Konsekwencją tych wydarzeń było podjęcie decyzji o przeprowadzaniu rozmów trójkątnego stołu o sformalizowanym charakterze na Węgrzech jeszcze w połowie 1989 roku, podczas gdy w Czechosłowacji negocjacje między stroną rządową a spontanicznie zrodzonymi forami obywatelskimi (OF w Czechach i VPN na Słowacji) odbyły się pod koniec 1989 roku. Węgierska liberalizacja zrodziła trzy ważne opozycyjne protopartie, które w tranzycji i konsolidacji demokracji odegrały ważną rolę w systemie partyjnym (MDF, SzDSz, Fidesz). W Czechosłowacji nie mieliśmy do czynienia z wcześniejszą liberalizacją ustroju socjalistycznego, gdyż niewydolne elity władzy nie były w stanie implementować potrzebnych reform, dlatego też przyjęły postawę biernego oddania władzy. Cechą wspólną upadku reżimów niedemokratycznych w Czechosłowacji i na Węgrzech był ich pokojowy i spokojny charakter. W wyniku negocjacji pomiędzy elitą władzy niedemokratycznej i opozycją antysystemową doszło do ustanowienia podstawowych zasad instytucjonalnego wzoru demokratycznego państwa. W Czechosłowacji wszystkie liczące się strony negocjacji poparły kierunek zmian i koncepcję demokratycznego państwa prawa osadzonego w tradycji liberalnej. Na Węgrzech wśród ugrupowań opozycyjnych nastąpił rozłam i dwie partie (Fidesz, SzDSz) zanegowały akt końcowy obrad trójkątnego stołu, wyrażając tym samym sceptyczne nastawienie do rodzącego się wzoru instytucjonalnego. Przyczyniło się to ostatecznie do wprowadzenia istotnej zmiany w postaci pośrednich wyborów prezydenckich. W obydwu przypadkach wybrano parlamentarny model relacji między organami władzy. Ponadto zaczęto wprowadzać ustawodawstwo regulujące wszystkie płaszczyzny życia publicznego w oparciu o standardy demokratyczne. Po upadku reżimu niedemokratycznego nastąpiło otwarcie się systemów politycznych na pluralistyczne partie polityczne. Przy czym w Czechosłowacji, a potem w Czechach ze względu na czynnik genetyczny szybciej odżyły podziały społeczne i ekonomiczne. W procesie przemian doszło także do uzależnienia egzekutywy od legislatywy. Na Węgrzech poszukiwanie modelu relacji między organami władzy doprowadziło do pojawienia się konstruktywnego wotum nieufności wzmacniającego pozycję rządu, w wymiarze społecznym natomiast idea państwa opiekuńczego nie została tak szybko zanegowana, jak w Czechosłowacji (potem w Republice Czeskiej), co negatywnie odbiło się na późniejszych etapach przemian.

---

<sup>1</sup> H. KITSCHOLT, Z. MANSFELDOVÁ, R. MARKOWSKI, G. TÓKA: *Postcommunist Party Systems, Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*. Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 31 i n.

Jeżeli chodzi o specyfikę czeskiej i węgierskiej tranzycji, to w tym pierwszym przypadku należy zaznaczyć, że rozpoczęła się ona jeszcze w Czechosłowacji. Tranzycja w obydwu analizowanych państwach dokonała istotnych przekształceń w kilku wymiarach. Uwolnienie systemów partyjnych przyczyniło się do powstania wielu różnorodnych ugrupowań, które starały się objąć swym apelem bardzo liczne grupy społeczne. W tranzycji mieliśmy do czynienia z dużym rozdrobnieniem partyjnym negatywnie wpływającym na stabilność systemów politycznych. Wiązało się to z koniecznością tworzenia wielopartyjnych koalicji rządowych. Nastąpiła także redefinicja pojęcia tożsamości narodowej i statusu państwa w przypadku Czechosłowacji, co doprowadziło do podziału federacji. Na Węgrzech odżył zamrożony w komunizmie syndrom Trianon, czyli poczucie braku jednego państwa jednoczącego wszystkich Węgrów. Określenie stosunku do przeszłości rozbudziło wielkie emocje zarówno wśród nowych elit, jak i w społeczeństwie. W Republice Czeskiej i na Węgrzech wprowadzono ustawy lustracyjne. Jeszcze w Czechosłowacji w 1991 roku parlament przyjął ustawę lustracyjną, która później została uznana przez Republikę Czeską. Te rozwiązania prawne stały się wzorem dla innych państw regionu. Na Węgrzech ustawa lustracyjna z 1994 roku była przedmiotem wielokrotnych nowelizacji, a po 2010 roku kwestia ta po raz kolejny stała się jednym z wiodących tematów debat politycznych.

Ostatnią hipotezę (H5) wskazującą na pojawianie się tendencji do przewagi endogennych czynników wpływających na zmiany wzoru instytucjonalnego w okresie konsolidacji demokracji należy potwierdzić. Stworzenie wzoru instytucjonalnego, który odpowiadałby wszystkim aktorom życia publicznego w różnych okresach procesu demokratyzacji, jest rzeczą niemożliwą, dlatego też zarysowane w tranzycji wzory w Republice Czeskiej i na Węgrzech podlegały późniejszym zmianom. Zmiany podyktowane były wieloma czynnikami. Aktorzy, którzy stworzyli wzór, nie mogli go kontrolować w okresie późniejszym, gdyż nie zawsze byli w stanie wejść do elity władzy. Pojawiło się wiele nowych, nieznanych w chwili tworzenia wzoru wydarzeń modyfikujących go. Wraz z upływem czasu stawał się on coraz mniej atrakcyjny zarówno dla społeczeństwa, jak i aktorów politycznych oraz instytucji. Ważną cechą genetyczną tych wzorów była ich zdolność adaptacyjna pozwalająca na modyfikacje. Nie zawsze jednak wynikały one z obiektywnych powodów, często stały za nimi przesłanki o charakterze partykularnym i subiektywnym. Ostateczny kształt wzoru instytucjonalnego wynikał nie tylko z formalnych reguł, ale i faktycznych zachowań aktorów i instytucji, a także otoczenia kulturowo-społecznego.

## Republika Czeska

Pierwszą wielką trudnością, jaką napotkał proces demokratyzacji w Czechosłowacji, była konieczność ustosunkowania się do koncepcji struktury państwa i związanego z nią problemu określenia tożsamości narodów zamieszkujących federację. W konsekwencji rozpadu Czechosłowacji tranzycja w Republice Czeskiej miała dłuższy i bardziej skomplikowany przebieg niż na Węgrzech. Pojawienie się pierwszych oznak konsolidacji nastąpiło w drugiej połowie lat 90. XX wieku. W okresie wczesnej konsolidacji, gdy instytucjonalny wzór zaczął się zakorzeniać w świadomości aktorów życia politycznego i społeczeństwa, pojawiło się kilka istotnych wydarzeń, które w sensie globalnym pozytywnie wpłynęły na demokratyzację, wpisując się w rozwój i wspieranie konsensualnego modelu polityki w ramach demokratycznego państwa prawnego. Po pierwsze, przyjęcie proporcjonalnego systemu wyborczego pozwoliło na realizację zasady szerokiej reprezentacji politycznej. Po drugie, w związku z poprzednim czynnikiem, pojawiła się konieczność tworzenia wielopartyjnych koalicji rządowych wymagających stosowania metod przetargu wśród partii je tworzących. W konsekwencji osłabiło to polityczną polaryzację. Po trzecie, prezydentura Václava Havla sprzyjała konsensualnemu modelowi polityki. Po czwarte, wsparcie przez ODS mniejszościowego rządu ČSSD w latach 1998–2002 utrwaliło ważność zasady kompromisu politycznego. Po piąte, nie występują wśród aktorów politycznych tendencje do podważania porządku konstytucyjnego i modyfikacji wzoru instytucjonalnego.

Konsolidacja demokracji napotkała również przeszkody w Republice Czeskiej. Po pierwsze, pojawiły się praktyki korupcyjne podważające zasadę transparentności. Należałoby tutaj wymienić afery związane z postaciami lewicowego premiera Stanislava Grossa oraz prawicowego Petra Nečasa. Po drugie, pojawiające się konflikty w łonie koalicji rządowych kilka razy przyczyniły się do przedterminowych wyborów parlamentarnych. Po trzecie, upadek minimalnie większościowego rządu Mirka Topolánka w trakcie prezydencji Czech w UE w 2009 roku. Po czwarte, eurosceptyczna i wykorzystująca swoje uprawnienia w nie zawsze pozytywny sposób postawa prezydenta Václava Klause oraz negatywnie postrzegana przez społeczeństwo postawa prezydenta Miloša Zemana. Po piąte, zauważalny od 2010 roku wzrost destabilizacja istniejącego układu w ramach czeskiego systemu partyjnego.

Warto podkreślić, że czeski wzór instytucjonalny w 2012 roku uległ zasadniczej przebudowie w związku z implementacją zasady bezpośredniego wyboru głowy państwa. Instytucja prezydenta ma długą tradycję, występowała w okresie międzywojennym, a także w ustroju socjalistycznym, ale zawsze elekcja głowy państwa odbywała się pośrednio. W związku z powyższym oraz w kontekście parlamentarnego modelu relacji między organami władzy bezpośredni wybór prezydenta wydaje się dosyć kuriozalnym zabiegiem. Wiąże się to z przyzna-



niem głowie państwa większego zakresu legitymacji podejmowanych działań bez rozszerzenia jego kompetencji, trudno bowiem mówić o tym, że wybrany w bezpośrednich wyborach prezydent zajmuje równoważącą dla parlamentu i gabinetu pozycję.

## Węgry

Powstały w 1989 roku porządek konstytucyjny okazał się trwały przez dwie dekady. Najpierw, w drugiej połowie lat 90. XX wieku, wytworzyła się względna równowaga sił wynikająca z zagospodarowania dużej części elektoratu przez lewicowy MSzP oraz konsolidującą się prawicę w postaci Fidesz. Wzór instytucjonalny pozostawał niezmienny, chociaż po 1998 roku Fidesz starał się dokonać jego retuszu. Radykalizacja postawy tej partii po przegranych wyborach w 2002 roku oraz pogłębiająca się niewydolność MSzP, szczególnie widoczna po 2006 roku, pozostawały w sprzężeniu zwrotnym z ostrymi podziałami socjopolitycznymi oraz polaryzacją sceny partyjnej. Po wyborach parlamentarnych wygranych przez Fidesz w 2010 roku nastąpiła negacja dotychczasowego porządku konstytucyjnego oraz założeń wzoru instytucjonalnego opartego na założeniach liberalnej demokracji. Należy jednak zaznaczyć, że ogromne przeobrażenie nastąpiło w wymiarze aksjologicznym, mniejsze, aczkolwiek istotne, w wymiarze ustrojowym. Dewaluacja idei demokracji liberalnej oznaczała podkreślenie znaczenia wartości konserwatywno-narodowych, tradycyjnych i chrześcijańskich. Generalnie model relacji między organami władzy pozostał niezmienny w swojej kanclerskiej wersji parlamentaryzmu, ale poszczególne elementy jego obrazu uległy przekształceniu, generalnie wzmacniając pozycję egzekutywy rządowej, w tym przede wszystkim premiera.

Rozpatrywany z perspektywy demokracji liberalnej przebieg procesu węgierskiej demokratyzacji wydaje się niedokończony, a w świetle wydarzeń po 2010 roku – zatrzymany. Możemy postawić tezę o oddaleniu się przejścia konsolidacji demokracji na bardziej dojrzały etap. W związku z tym pozostawałaby ona na poziomie negatywnej konsolidacji według Geoffreya Pridhama lub wczesnej według Atilla Ágha<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> G. PRIDHAM: *Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*. Continuum, New York 2000, s. 249; G. PRIDHAM: *The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. In: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Eds. R. GUNTHER, P.N. DIAMANDOUROS, H.J. PUHLE. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995, s. 168–172; A. ÁGH: *Globalization and Central European Countries' Democratization. The Fourth Wave. W: Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Red. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warszawa 2001, s. 99.

Jeżeli chodzi o analizę czterech indeksów (indeks wolności, rezultat demokracji, status demokracji, indeks demokracji) oceny postępów procesu demokratyzacji w fazie konsolidacji w przypadku Republiki Czeskiej i Węgier, to po jej dokonaniu nasuwają się dwie konstatacje. Po pierwsze, indeksy te mogą przybrać jedynie formę uzupełnienia analizy jakościowej, gdyż samodzielnie nie są w stanie wyjaśnić meandrów procesu demokratyzacji. Po drugie, dokonywana przez nie ewaluacja zazwyczaj pozostaje zbieżna, chociaż zdarzają się poszczególne różnice.

W komparatystycznym podejściu badającym zbieżność ocen indeksów demokratyzacji w przypadku Republiki Czeskiej i Węgier występuje ciekawe podobieństwo, gdyż oceny czterech sfer – proces wyborczy, państwo i administracja, państwo prawa i społeczeństwo obywatelskie – cechuje zbieżność, podczas gdy rozbieżność występuje w stosunku do trzech: wolności oraz praw człowieka i obywatela, partycypacji politycznej i kultury politycznej. Konsolidacja demokracji w Republice Czeskiej została wysoko oceniona przez badane indeksy w zakresie procesu wyborczego i społeczeństwa obywatelskiego, a odnośnie do państwa i administracji oraz państwa prawa raczej dobrze. Natomiast wolności oraz prawa człowieka i obywatela oceniono dobrze i bardzo dobrze, partycypację polityczną średnio dobrze i bardzo dobrze. Największe różnice zanotowano w kulturze politycznej, którą indeksy oceniły średnio dobrze, dobrze i bardzo dobrze. Na Węgrzech proces wyborczy oceniany jest dobrze, nieco gorzej społeczeństwo obywatelskie, a państwo i administracja oraz państwo prawa średnio dobrze. Mimo rozbieżności ocen kultura polityczna uzyskała raczej słabe oceny, wolnościom oraz prawom człowieka i obywatela wystawiono oceny pomiędzy dobrymi a poprawnymi, podobnie jak partycypacji politycznej. Porównanie wartości powyższych indeksów pozwala stwierdzić, że proces demokratyzacji w Republice Czeskiej jest oceniany bardzo dobrze, podczas gdy na Węgrzech gorzej i zaledwie poprawnie.



# Bibliografia

## Akty prawa

- Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- Konstytucje państw socjalistycznych. Węgry*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1967.
- Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*. W: *Nowe konstytucje państw europejskich*. Red. i wstęp L. GELBERG. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1949.
- Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992*. Przeł. i wstęp M. KRUK. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- The Constitution of Republic Czech*; <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> [dostęp: 27.02.2017].
- Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Act XVII of 1989 on Referendum and Popular Initiative (Ustawa z 1989 roku o referendum i inicjatywie obywatelskiej)*; [http://www.valasztas.hu/nep97/jo/to/nep89\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/nep97/jo/to/nep89_en.htm) [dostęp: 25.11.2016].
- Act XXXII of 1989 on the Constitutional Court (Ustawa XXXII z 1989 roku o Trybunale Konstytucyjnym)*; <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwehun.htm> [dostęp: 12.01.2010].
- Act XXXIV of 1989 on the Election of Members of Parliament (Ustawa XXXIV z 1989 roku o wyborze członków parlamentu)*; <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5324> [dostęp: 25.11.2016].
- Act LVI of 1990 on the Legal Status of the Members of Parliament (Ustawa LVI z 1990 roku w sprawie status prawnego członków parlamentu)*; [http://www-archiv.parlament.hu/angol/act\\_lv\\_of1990.htm](http://www-archiv.parlament.hu/angol/act_lv_of1990.htm) [dostęp: 22.11.2016].
- Act LXIV of 1990 on the Election of Local Municipal Government Representatives and Mayors (Ustawa LXIV z 1990 roku o wyborze reprezentantów do samorządu terytorialnego i burmistrzów)*; <http://www.legislationline.org/documents/id/5323> [dostęp: 11.11.2016].

- Act LXV of 1990 on Local Governments (Ustawa LXV z 1990 roku o samorządzie terytorialnym)*; [http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary\\_Municip\\_English.htm](http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municip_English.htm) [dostęp: 26.11.2016].
- Act XXIII of 1992 on the Legal Status of Public Officials (Ustawa XXIII z 1992 roku w sprawie statusu prawnego wysokich urzędników państwowych)*; <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007219.pdf> [dostęp: 9.10.2016].
- Act XXXVIII of 1992 on Public Finances (Ustawa XXXVIII z 1992 roku o finansach publicznych)*; [http://www.okm.gov.hu/letolt/kultura/kozgyujt/act\\_on\\_public\\_finances\\_070806.pdf](http://www.okm.gov.hu/letolt/kultura/kozgyujt/act_on_public_finances_070806.pdf) [dostęp: 2.09.2016 r.].
- Act LIX of 1993 on the Parliamentary Commissioner for Civil Rights (Ustawa LIX z 1993 roku o parlamentarnym rzeczniku praw obywatelskich)*; [file:///C:/Users/seb/Downloads/Hungary\\_Ombudsman\\_Act\\_1993\\_am2007\\_en.pdf](file:///C:/Users/seb/Downloads/Hungary_Ombudsman_Act_1993_am2007_en.pdf) [dostęp: 3.09.2016].
- Act LIX of 1993 on the Parliamentary Commissioner for Civil Rights (Ustawa LIX z 1993 roku o parlamentarnym rzeczniku praw obywatelskich)*; [www.jno.hu/en/?menu=ombudsman\\_act](http://www.jno.hu/en/?menu=ombudsman_act) [dostęp: 3.09.2016].
- Act XXXIV of 1994 on the Police (Ustawa XXXIV z 1994 roku o policji)*; <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7306> [dostęp: 7.06.2016].
- Act XXIII of 1994 on Screening of Holders of Some Important Positions, Holders of Positions of Public Trust and Opinion-Leading Public Figures and on the History Office (Ustawa XXIII z 1994 roku o nadzorze osób sprawujących ważne funkcje, funkcje publicznego zaufania, liderów kształtujących opinię publiczną i Urzędzie Historii)*; [http://www.proyectos.cchs.csic.es/transitionaljustice/sites/default/files/maps/info/lustration-mechanisms/hungary\\_lustration\\_1994.pdf](http://www.proyectos.cchs.csic.es/transitionaljustice/sites/default/files/maps/info/lustration-mechanisms/hungary_lustration_1994.pdf) [dostęp: 21.11.2016].
- Act LXXIII of 1994 Amending the Constitution of the Republic of Hungary (Ustawa LXXIV z 1994 roku o zmianie Konstytucji Republiki Węgier)*. In: *Oxford Constitution of the World*. Oxford University Press, Oxford 1995.
- Act I of 1996 on Radio And Television Broadcasting (Ustawa I z 1996 roku o przekazie radiowym i telewizyjnym)*; <http://www.parliament.am/library/radio/Hungary.pdf> [dostęp: 20.04.2017].
- Act XC of 2005 on the Freedom of Information by Electronic Means (Ustawa XC z 2005 roku o wolności informacji w mediach elektronicznych)*; [https://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/arch/hun/act\\_xc\\_of\\_2005\\_on\\_the\\_freedom\\_of\\_information\\_by\\_electronic\\_means.pdf](https://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/arch/hun/act_xc_of_2005_on_the_freedom_of_information_by_electronic_means.pdf) [dostęp: 20.04.2017].
- Act XLVIII of 2008 on the Basic Requirements and Certain Restrictions of Commercial Advertising Activities (Ustawa XLVIII z 2008 roku w sprawie podstawowych wymogów i niektórych ograniczeń w zakresie reklam komercyjnych)*; <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/index.cfm?event=public.country.viewFile&lawID=26&languageID=EN> [dostęp: 20.04.2017].
- Act CIV of 2010 on the Freedom of the Press and the Fundamental Rules Governing Media Content (Ustawa CIV z 2010 roku w sprawie wolności prasy i podstawowych zasadach zarządzania zawartością treści prezentowanych przez media)*; [http://nmhh.hu/dokumentum/162262/smtv\\_110803\\_en\\_final.pdf](http://nmhh.hu/dokumentum/162262/smtv_110803_en_final.pdf) [dostęp: 11.04.2017].
- Act CLXXXV of 2010 on Media Services and Mass Media (Ustawa CLXXXV z 2010 roku o usługach medialnych i mass mediach)*; [http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv\\_110803\\_EN\\_final.pdf](http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf) [dostęp: 10.04.2017].

- Act CCIII of 2011 *On the Elections of Members of Parliament (Ustawa CCIII z 2011 roku o wyborze posłów do parlamentu)*; [http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241\\_1\\_11.html](http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_11.html) [dostęp: 17.02.2016].
- Act of CLXI of 2011 *on the Organisation and Administration of Courts of Hungary (Ustawa CLXI o organizacji i administracji sądów na Węgrzech)*; [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)007-e) [dostęp: 6.04.2017].
- Act XXXVI of 2013 *on Electoral Procedure (Ustawa XXXVI z 2013 roku o procedurze wyborczej)*; [http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241\\_1\\_10.html](http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_10.html) [dostęp: 17.02.2016].
- Constitutional Court Act of 16 June 1993, sb. 182 *(Ustawa nr 182 o Sądzie Konstytucyjnym z 16 czerwca 1993 roku)*; [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Pravni\\_uprava/A/Constitutional\\_court\\_act\\_182\\_1993.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/A/Constitutional_court_act_182_1993.pdf) [dostęp: 2.03.2017].
- Constitutional Court Act of the Czech and Slovak Federal Republic of 27 February 1991, sb. 191 *(Ustawa nr 91 o Sądzie Konstytucyjnym Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej z 27 lutego 1991 roku)*; [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/History/Constitutional\\_act\\_1991.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/History/Constitutional_act_1991.pdf) [dostęp: 2.03.2017].
- Zákon 424/1991 Sb., *o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (Ustawa nr 424 z 1991 roku o zrzeszaniu się w partie i ruchy polityczne)*; [http://www.nssoud.cz/zakony/424\\_1991.pdf](http://www.nssoud.cz/zakony/424_1991.pdf) [dostęp: 11.12.2016].
- Zákon 247/1995 Sb. *o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (Ustawa nr 247 z 1995 roku o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej i o zmianie niektórych ustaw)*; <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=1995&cz=247> [dostęp: 22.05.2016].
- Zákon 347/1997 Sb., *o vytvoření vyšších územních (Ustawa nr 347 z 1997 roku o powołaniu wyższych jednostek terytorialnych)*; <http://www.psp.cz/docs/laws/1997/347.html> [dostęp: 12.10.2016].
- Zákon 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení) (Ustawa nr 128 z 2000 roku o gminach)*; [http://www.zakony.e-obec.cz/storage/1170281450\\_sb\\_zakon\\_o\\_obcich\\_128\\_2000sb.pdf](http://www.zakony.e-obec.cz/storage/1170281450_sb_zakon_o_obcich_128_2000sb.pdf) [dostęp: 12.10.2016].
- Zákon 129/2000 Sb., *o krajích (krajské zřízení) (Ustawa nr 129 z 2000 roku o krajach)*; <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129> [dostęp: 12.10.2016].
- Zákon 37/2002 Sb., *kterým se mění zákon 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (Ustawa nr 37 z 2002 roku o zmianie ustawy nr 247 z 1995 roku o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej i zmianie niektórych ustaw)*; <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=37&r=2002> [dostęp: 6.06.2016].
- Zákon 428/2012 Sb., *o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (Ustawa nr 428 z 2012 roku o wyrównaniu majątkowym kościołów i wspólnot religijnych)*; <https://www.mkcr.cz/zakon-c-428-2012-sb-o-majetkovem-vyrovnani-s-cirkvemi-a-nabozenskymi-spolecnostmi-398.html> [dostęp: 14.04.2017].
- Zákon 83/1990 Sb., *o sdružování občanů (Ustawa nr 83 z 1990 roku o stowarzyszeniach)*; <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwecze.htm> [dostęp: 12.10.2016].
- Zákon 85/1990 Sb., *Federálního shromáždění o právu petičním (Ustawa nr 85 z 1990 roku o prawie do zgłaszania petycji)*; <http://spcp.prf.cuni.cz/aj/85-90en.htm> [dostęp: 12.10.2016].

*Rules of Procedure of the Chamber of Deputies (Regulamin Izby Poselskiej)*; [http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90\\_Index.html](http://www.psp.cz/en/docs/laws/1995/90_Index.html) [dostęp: 2.02.2017].

## Leksykony, encyklopedie, hasła tematyczne

- ANTOSZEWSKI A.: *Tranzycja polityczna*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo atla 2, Wrocław 2004.
- BŁOK Z.: *Tranzycja*. W: *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*. T. 1. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Zakamycze, Kraków 1999.
- DZIEMIDOK B.: *Państwo prawa*. W: *Leksykon politologiczny, Polityka, ustrój, idee*. Red. M. CHMAJ, W. SOKÓŁ. Morpol, Lublin 1999.
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B.: *Konstytucji tryb uchwalenia*. W: *Encyklopedia politologii*. T. 2. Red. W. SKRZYDŁO, M. CHMAJ. Zakamycze, Kraków 2000.
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B.: *Źródła prawa*. W: *Encyklopedia politologii. Instytucje i systemy polityczne*. Red. B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA, W. SOKÓŁ. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- HERBUT R.: *Wybory*. W: *Leksykon politologii*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo atla 2, Wrocław 1996.
- KOPALIŃSKI W.: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.
- KRAUZ-MOZER B.: *Triangulacja metod badawczych*. W: *Encyklopedia politologii*. T. 1. *Pojęcia, teorie i metody*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- MICHALAK B.: *Lista półotwarta, lista wolna, lista zamknięta*. W: *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Red. A. SOKAŁA, B. MICHALAK, P. UZIĘBŁO. Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.
- ROBERTSON D.: *A Dictionary of Modern Politics*. Europa Publications, London–New York 1993.
- SIELEZIN J.R.: *Metoda historyczno-politologiczna*. W: *Encyklopedia politologii*. T. 1. *Pojęcia, teorie i metody*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- SOKAŁA A., MICHALAK B., UZIĘBŁO P.: *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- SOKÓŁ W.: *Partia polityczna*. W: *Encyklopedia politologii. Teoria polityki*. T. 1. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Zakamycze, Kraków 1999.
- SOKÓŁ W.: *Demokracja*. W: *Encyklopedia politologii. Pojęcia, teorie i metody*. T. 1. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

## Monografie

ÁGH A.: *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*. Edward Elgar, Cheltenham 1998.

- ÁGH A.: *The Politics of Central Europe*. SAGE Publications Ltd., London 1998.
- AGNEW H.: *The Czechs and the Lands of Bohemian Crown*. Hoover Institution Press, Stanford 2004.
- ALBI A.: *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- ALMOND G., VERBA S.: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press, Princeton 1966.
- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R.: *Systemy polityczne współczesnego świata*. Arche, Gdańsk 2001.
- ANTOSZEWSKI A.: *Erozja systemu politycznego PRL w latach osiemdziesiątych. Studium procesu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.
- ANTOSZEWSKI A.: *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- ANTOSZEWSKI A.: *Partie polityczne Europy Środkowej i Wschodniej*. Passat, Poznań-Wrocław 2005.
- ANTOSZEWSKI A.: *Współczesne teorie demokracji*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.
- ARDANT P.: *Institutions politiques & droit constitutionnel*. L.G.D.J., Paris 2004.
- ARENDT H.: *O rewolucji*. Przeł. M. GODYŃ. Czytelnik, Warszawa 2003.
- ARYSTOTELES: *Polityka*. Przeł. L. PIOTROWICZ. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1953.
- ASH T.G.: *Jesień wasza, wiosna nasza*. Przeł. M. DZIEWULSKA, A. HUSARSKA, M. KRÓL. Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2009.
- AVIOUSKII V.: *Aksamitne rewolucje*. Przeł. A. CZARNACKA. Dialog, Warszawa 2007.
- BABŮRKOVÁ J.: *Závčereňna správa. Nazory občana ČSSR na vedoucí úlohu KSČ*. Institut pro výzkum veřejného mínění, Praha 1989.
- BAJDA P.: *Elity polityczne na Słowacji. Kręta droga do nowoczesnego państwa*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010.
- BANASZAK B.: *Prawo konstytucyjne*. C.H. Beck, Warszawa 1999.
- BANKOWICZ M.: *Demokracja według T.G. Masaryka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
- BANKOWICZ M.: *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalno-polityczne*. Wydawnictwo PiT, Kraków 1998.
- BANKOWICZ M.: *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- BANKOWICZ M.: *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- BARAŃSKI M.: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne. Od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*. Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2013.
- BARAŃSKI M., KANTYKA S., KUBAS S., KUŚ M.: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2007.
- BARAŃSKI M., CZYŻ A., KUBAS S., RAJCZYK R.: *Wybory, prawo wyborcze, systemy wyborcze w państwach Grupy Wyszehrdzkiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016.



- BARON H.: *The Crisis of the Early Italian Renaissance. Civic Humanism as Republican Liberty in an Age of Classicism and Tyranny*. Princeton University Press, Princeton 1966.
- BARTYZEL J.: *Demokracja*. POWLEN – Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne, Radom 2002.
- BASZKIEWICZ J.: *Powszechna historia ustrojów państwowych*. Arche, Gdańsk 1998.
- BATOWSKI H.: *Rozpad Austro-Węgier. Sprawy narodowościowe i działania dyplomatyczne*. Wydawnictwo Literackie Kraków 1982.
- BENČIK A.: *Requiem dla Praskiej Wiosny*. Przeł. R. MAJEWSKI. Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2002.
- BENTHAM J.: *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*. Przeł. B. NAWROCZYŃSKI. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1958.
- BERLIN I.: *Dwie koncepcje wolności*. Przeł. D. GRINDBERG. Wybór i opracowanie J. JE-DLICKI. Res Publica, Warszawa 1991.
- BIRCH A.H.: *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge, London–New York 1993.
- BLOK Z.: *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Poznań 2006.
- BLOKKER P.: *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Routledge, London–New York 2014.
- BŁUSZKOWSKI J., MIDER D.: *Demokracja późnej nowoczesności*. Elipsa, Warszawa 2012.
- BONIME-BLANC A.: *Spain's Transition to Democracy. The Politics of Constitution-making*. Westview Press, London 1987.
- BORHI L.: *Hungary in the Cold War. 1945–1956*. Central European University Press, Budapest 2004.
- BORSKI M.: *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*. Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2009.
- BOŻYK S.: *Konstytucja*. Temida2, Białystok 1999.
- BRINTON C.: *The Autonomy of Revolution*. Vintage Books, New York 1965.
- BRODZIŃSKI W.: *System konstytucyjny Węgier*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- BURAKOWSKI A., GUBRYNOWICZ A., UKIELSKI P.: *Jesień narodów*. Trio, Warszawa 2009.
- CALVOCORESSI P.: *Polityka międzynarodowa po 1945 roku*. Przeł. W. BOLIMOWSKA-GARWACKA, H. BURSKA, S. GŁĘBIŃSKI, J. GOŁĘBIEWSKI, L. OTRĘBSKI. Książka i Wiedza, Warszawa 2010.
- CEBUL K., ZENDEROWSKI R.: *Wstęp do nauki o polityce, państwie i prawie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006.
- ČERNOCH F., HUSÁK J., SCHÜTZ O., VÍT M.: *Political Parties and Nationalism in Visegrad Countries*. International Institute of Political Science Masaryk University, Brno 2011.
- COLOMER J.M.: *Game Theory and the Transition to Democracy*. Edward Elgar, Aldershot 1995.
- CONSTANT B.: *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych*. Przeł. W. NIEMOJOWSKI. Red. A. BOSIACKI. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

- CRAMPTON R.J.: *Eastern Europe in the Twentieth Century – and after*. Routledge, London–New York 2005.
- CRONIN T.: *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Harvard University Press, Cambridge 1989.
- CZAPUTOWICZ J.: *Bezpieczeństwo europejskie*. Ararat, Warszawa 1997.
- CZYŻ A.: *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Wyższa Szkoła Biznesu, Dąbrowa Górnicza 2010.
- CZYŻ A., KUBAS S.: *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego – Remar, Katowice 2012.
- CZYŻ A., KUBAS S.: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánoša Kádára do Viktora Orbána*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego – Remar, Katowice 2011.
- CZYŻ A., KUBAS S.: *Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy przeszłością a teraźniejszością. Wybrane aspekty polityki wewnętrznej i zagranicznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- DAHL R.: *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press, Chicago–London 1956.
- DAHL R.: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012.
- DAHL R.: *On Political Equality*. Yale University Press, New Haven–London 2016.
- DAHL R.: *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven 1971.
- DEBRECZENI J.: *Viktor Orbán. Jeden obóz, jeden sztandar, jeden wódz*. Przeł. T. KANTOROWSKI, I. MAKAREWICZ, B. RUBIŃSKI, M. TYC, M. TYSZKO. Wydawnictwo Akurat, Warszawa 2015.
- DESZCZYŃSKI P., SZCZEPANIAK M.: *Grupa wyszehradzka*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1995.
- DIAMOND L.: *Developing Democracy. Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1999.
- DOBEK-OSTROWSKA B.: *Hiszpania i Polska: elity polityczne w procesie przejścia do demokracji. Analiza porównawcza*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1996.
- DONATH H.: *Przemiany ustrojowo-prawne na Węgrzech 1939–1949*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1978.
- DUNAJ K.: *Weimarski model prezydentury*. Elipsa, Warszawa 2010.
- DUVERGER M.: *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Wiley, Methuen–London 1965.
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B.: *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B.: *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- EL MALLAKH D.H.: *The Slovak Autonomy Movement. 1935–1939. A Study of Unrelating Nationalism*. Columbia University Press, New York 1979.
- FALK B.J.: *The Dilemmas of Dissidence in East-Central Europe*. Central European University Press, Budapest–New York 2003.

- FARRELL D.M.: *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2001.
- FEJTO F.: *Praski zamach stanu*. 1948. Wydawnictwo Krąg, Warszawa 1990.
- FELCZAK W.: *Historia Węgier*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1983.
- FILIPOWICZ S.: *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- FLEYBERK J.: *Československé probuzení*. Orbis, Praha 1990.
- FUKUYAMA F.: *Koniec historii*. Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1996.
- GACA A., KAMIŃSKA K.: *Historia powszechna ustrojów państwowych*. TNOiK, Toruń 2002.
- GAWKOWSKA A.: *Biorąc wspólnotę poważnie? Komunitarystyczne krytyki liberalizmu*. Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- GERLOCH A., HŘEBEK J., ZOUBEK V.: *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Prospektrum, Praha 2002.
- GLAJCAR R.: *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.
- GLAJCAR R.: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- GÓRALCZYK B.: *Węgierski pakiet*. Studio Wydawnicze Familia, Warszawa 2000.
- GÓRALCZYK B.: *Węgry. Transformacja pokomunistyczna. 1990–2003*. Studio Wydawnicze Familia, Warszawa 2003.
- GRABOWSKA S.: *Sądy konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- GRUCHAŁA J.: *Tomasz G. Masaryk*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1996.
- GURR T.R.: *Why Men Rebel*. Princeton University Press, Princeton 1970.
- HAMMOND N.G.L.: *Dzieje Grecji*. Przeł. A. ŚWIDERKÓWNA. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1973.
- HANSEN M.H.: *Demokracja ateńska w czasach Demostenesa. Struktura, zasady i ideologia*. Przeł. R. KULESZA. DiG, Warszawa 1999.
- HANZEL V.: *Zrychlený tep dějin s podtitulem. Reálné drama o deseti jednáních*. OK Centrum, Praha 1991.
- HELD D.: *Democracy and the Global Order. From Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford University Press, Cambridge 1995.
- HELD D.: *Modele demokracji*. Przeł. W. NOWICKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- HELD D.: *Models of Democracy*. Stanford University Press, Stanford 1996.
- HERBUT R.: *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- HOBBS T.: *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*. Przeł. C. ZNAMIEROWSKI. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1954.
- HOPPE H.-H.: *Demokracja – bóg, który zawiódł*. Przeł. W. FALKOWSKI. Fijorr Publishing, Warszawa–Chicago 2006.
- HUNTINGTON S.P.: *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, New Haven 1968.

- HUNTINGTON S.P.: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- INGLEHART R., NORRIS P.: *Sacrum i profanum. Religia i polityka na świecie*. Nomos, Kraków 2006.
- INNES A.: *Czechoslovakia: the Short Goodbye*. Yale University Press, New Haven–London 2001.
- JAMRÓZ A.: *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*. Temida2, Białystok, 1993.
- JANKE I.: *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbánie*. Demart, Warszawa 2012.
- JEDNAKA W.: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- KACZMAREK J.: *NATO – Polska 2000*. Wydawnictwo atla 2, Wrocław 1999.
- KACZMAREK K.: *Prawda i kłamstwo: prymas Węgier József Mindszenty*. Fronda, Poznań 2002.
- KACZOROWSKI A.: *Havel. Zemsta bezsilnych*. Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2014.
- KAMIŃSKI Ł., red.: *Wokół Praskiej Wiosny. Polska i Czechosłowacja w 1968 roku*. Red. Instytut Pamięci Narodowej, Warszawa 2004.
- KAMIŃSKI Ł., MAŁKIEWICZ A., RUCHNIEWICZ K.: *Opór społeczny w Europie Środkowej w latach 1948–1953 na przykładzie Polski, NRD i Czechosłowacji*. Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2004.
- KAPLAN K.: *The Short March. The Communist Takeover in Czechoslovakia. 1945–1948*. C. Hurst & Company, London 1987.
- KELSEN H.: *O istocie demokracji*. Przeł. F. TURYNOWA. Księgarnia Powszechna, Warszawa 1936.
- KIRSCHBAUM S.J.: *A History of Slovakia. The Struggle for Survival*. St. Martin's Griffin, New York 1995.
- KITSCHOLT H., MANSFELDOVÁ Z., MARKOWSKI R., TÓKA G.: *Post-communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*. Cambridge University Press, Cambridge 1999.
- KOCHANOWSKI J.: *Węgry. Od ugody do ugody. 1867–1990*. Trio, Warszawa 1997.
- KORKUT U.: *Liberalization. Challenges in Hungary. Elitism, Progressivism, and Populism*. Palgrave Macmillan, New York 2012.
- KÖRÖSÉNYI A.: *Government and Politics in Hungary*. Central European University Press, Budapest 1998.
- KOWALSKI J., LAMENTOWICZ W., WINCZOREK P.: *Teoria państwa i prawa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1981.
- KRAUZ-MOZER B., SZOSTAK W.: *Teoria polityki. Podstawy metodologiczne politologii empirycznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1993.
- KREJČÍ J., MACHONIN P.: *Czechoslovakia 1918–92. A Laboratory for Social Change*. Palgrave Macmillan, London 1996.
- KRZECZUNOWICZ A.: *Krok po kroku*. Znak, Kraków 1999.
- KUBIN T.: *Legitymizacja systemu politycznego Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- KUCIŃSKI J.: *Nauka o państwie i prawie*. Almamater, Warszawa 2008.
- KUCZYŃSKA A.: *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

- KUKUŁKA J.: *Historia współczesna stosunków międzynarodowych. 1945–1996*. Scholar, Warszawa 1996.
- KULESZA W.T., WINCZOREK P.: *Demokracja u schyłku XX wieku*. Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1992.
- KWAPIS L.: *Praska Wiosna*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.
- LENGAUER W.: *Pojęcie równości w greckich koncepcjach politycznych. Od Homera do końca V wieku p.n.e.* Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988.
- LETRICH J.: *History of Modern Slovakia*. Praeger, Toronto 1985.
- LEWIS P.: *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*. Routledge, London 2000.
- LIJPHART A.: *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven 1977.
- LIJPHART A.: *Patterns of Democracy. Government Force and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, New Haven 1999.
- LINZ J.J., STEPAN A.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1996.
- LINZ J.J.: *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1978.
- LINZ J.J.: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne Rienner Publishers, Boulder 2000.
- LIPSET S.M.: *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*. Przeł. G. DZIURDZIK-KRAŚNIEWSKA. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- LIPSET S.M., ROKKAN S.: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. Free Press, New York 1967.
- LOCKE J.: *Dwa traktaty o rządzie*. Przeł. Z. RAU. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- LUDWIKOWSKA A.M.: *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.
- MACHIAVELLI N.: *Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem historii Rzymu Liwiusza*. Przeł. K. ŻABOKLIKI. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- MACINTYRE A.: *A Short History of Ethics*. Macmillan New York, 1966.
- MAGYAR B.: *Post-Communist Mafia State*. Central European University Press, Budapest 2016.
- MAHONEY W.M.: *The History of Czech Republic and Slovakia*. Greenwood Publishing Group, Santa Barbara 2011.
- MAŁAJNY R.: *Amerykański prezydenccjalizm*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- MAŁAJNY R.: *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1985.
- MANSBRIDGE J.J.: *Beyond Adversary Democracy*. Chicago University Press, Chicago 1983.
- MARCINIAK W.: *Rozgrabione Imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*. Arcana, Kraków 2004.
- MARCZEWSKA-RYTKO M.: *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2001.

- MARPLES D.R.: *Historia ZSRR. Od rewolucji do rozpadu*. Przeł. I. SCHAROCH. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2006.
- MARSYLIIUSZ Z PADWY: *Obrońca Pokoju*. Przeł. W. SIENKO. Wydawnictwo Antyk, Kęty 2006.
- MARZĄŁEK-KAWA J.: *Parlament europejski i parlamenty narodowe w państwach Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.
- MARTIN T.R.: *Starożytna Grecja. Od czasów prehistorycznych do okresu hellenistycznego*. Przeł. T. DERDA. Prószyński i S-ka, Warszawa 1998.
- MAZUR M., MIGALSKI M., WOJTASIK W.: *Polski system partyjny*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- MERAY T.: *Thirteen Days*. Praeger, London 1959.
- MEVIUS M.: *Agents of Moscow. The Hungarian Communist Party and the Origins of Socialist Patriotism 1941–1953*. Clarendon, Oxford–New York 2006.
- MICHAŁAK B.: *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
- MICHELS R.: *Political Parties*. The Free Press, New York 1962.
- MIGALSKI M.: *Czeski i polski system partyjny. Analiza porównawcza*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- MIGALSKI M.: *Koncepcja „Mostu między Wschodem a Zachodem” Edwarda Benesza*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec 2004.
- MILL J.S.: *Political Writings*. Ed. T. BALL. Cambridge University Press, Cambridge 1992.
- MILL J.S.: *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*. Przeł. G. CZERNICKI, M. CHYŻYŃSKA. Znak, Kraków–Warszawa 1995.
- MILL J.S.: *Utylitaryzm. O wolności*. Przeł. M. OSSOWSKA, A. KURLANDZKA. Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 1959.
- MONTESKIUSZ: *O duchu praw*. Przeł. T. BOY-ŻELEŃSKI. Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2003.
- MORAWSKI W.: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- MROZEWICZ L.: *Historia powszechna. Starożytność*. Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999.
- MUSIAŁ-KARG M.: *Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej*. Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2012.
- NOHLAN D.: *Prawo wyborcze i systemy partyjne. O teorii systemów wyborczych*. Przeł. R. ALBERSKI, J. SROKA, Z. WIKTOR. Scholar, Warszawa 2004.
- NOWAK J.R.: *Węgierska droga do zwycięstwa*. T. 2. MaRoN, Warszawa 2015.
- O'DONNELL G., SCHMITTER P.C.: *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986.
- O'DONNELL G.: *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame University Press, Notre Dame 1999.
- OLSON D.M.: *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*. Przeł. J.S. KUGLER. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.

- PAJÓREK L.: *Polska a „praska wiosna”. Udział wojska polskiego w interwencji zbrojnej w Czechosłowacji w 1968 roku*. Egros – Wojskowy Instytut Historyczny Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 1998.
- PARADOWSKI P.: *Kontrola i kooperacja. Funkcjonowanie parlamentów państw Europy Środkowej w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- PŁONKA B.: *Polityka Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- PODOLAK M.: *Instytucja referendum w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (1989–2012)*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2014.
- PRIDHAM G.: *Dynamics of Democratization. A Comparative Approach*. Continuum, New York 2000.
- PRZEWORSKI A. et al.: *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- PRZEWORSKI A.: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- PUDDINGTON A.: *Freedom in the World: Freedom Stagnation amid Pushback against Democracy*. Freedom House, Washington 2007.
- PUEŁO A.: *Ustroje państw współczesnych*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- PUTNAM R.: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Przeł. J. SZACKI. Znak, Kraków–Warszawa 1995.
- REA D.: *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven 1969.
- REVEL J.-F.: *How Democracies Perish*. Harper and Row, New York 1983.
- REYNOLDS A., REILLY B., ELLIS A.: *Electoral System Design. The New International IDEA Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2005.
- RODRIGUEZ-DÍAZ A.: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales Madrid, 1989.
- ROUSSEAU J.J.: *Emil, czyli o wychowaniu*. T. 1–2. Przeł. W. HUSARSKI. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1955.
- ROUSSEAU J.J.: *Umowa społeczna*. Przeł. A. PERETIATKOWICZ. Wydawnictwo Antyk, Kęty 2002.
- SADURSKI W.: *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- SARTORI G.: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquire into Structures, Incentives and Outcomes*. New York University Press, New York 1997.
- SARTORI G.: *Teoria demokracji*. Przeł. P. AMSTERDAMSKI, D. GRINBERG. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- SAWARD M.: *Demokracja*. Przeł. A. BUREK. Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2008.
- SAXONBERG S.: *The Fall. A Comparative Study of the End of Communism in Czechoslovakia, East Germany, Hungary and Poland*. Harwood Academic Publishers, Amsterdam 2001.

- SCHMITT C.: *Dyktatura: od źródeł nowożytnego ideału suwerenności do proletariackiej walki klas*. Przeł. K. WUDARSKA. Red. P. NOWAK. Fundacja Augusta hr. Cieszkowskiego, Warszawa 2016.
- SCHUMPETER J.: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- SEBESTYEN V.: *Dwanaście dni. Rewolucja węgierska 1956*. Przeł. M. ANTOSIEWICZ. Magnum, Warszawa 2006.
- SEBESTYEN V.: *Rewolucja 1989*. Przeł. B. DŁUGAJCZYK. Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2009.
- SEIDLER G.L.: *O istocie i akceptacji władzy państwowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995.
- SKILLING H.G.: *Charter 77 and Human Rights in Czechoslovakia*. Unwin Hyman, London 1981.
- SKILLING H.G.: *Samizdat and Independent Society in Central and Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, London 1989.
- SKOPOŁ T.: *States and Social Revolution*. Cambridge University Press, Cambridge 1979.
- SKOTNICKI K.: *System konstytucyjny Czech*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- SŁOMKA T.: *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.
- SNOPEK J.: *Węgry. Zarys dziejów i kultury*. Oficyna Wydawnicza Rytm, Warszawa 2002.
- SOBOLEWSKA-MYŚLIK K.: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej po 1989 roku*. Księgarnia Akademicka, Kraków 1999.
- SOBOLEWSKA-MYŚLIK K.: *Partie i systemy partyjne na świecie*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- SOKÓŁ W.: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- SOKÓŁ W.: *Legitymizacja systemów politycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1997.
- SPIROVA M.: *Political Parties in Post-Communist Societies*. Palgrave Macmillan, New York 2007.
- STAAR R.F.: *Communist regimes in Eastern Europe*. Hoover Press, Stanford 1984.
- STANKIEWICZ W.J.: *Demokracja w teorii i praktyce*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2010.
- STARZYŃSKI S.: *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- SULA P.: *System partyjny Republiki Węgierskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- SUŁKOWSKI J.: *Pozycja ustrojowa partii politycznych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- SWENDEN W.: *Federalism and Second Chambers. Regional Representation in Parliamentary Federations: the Australian Senate and German Bundesrat Compared*. P.I.E. -Peter Lang, Brussels 2004.



- SZCZEPANIAK M., ZYBOROWICZ S.: *Przebudowa ustroju politycznego na Węgrzech i w Czechosłowacji*. Wydawnictwo Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1995.
- SZYMANEK J.: *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*. Elipsa, Warszawa 1999.
- SZYMANEK J.: *Reprezentacja i mandat parlamentarny*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- SZYMANEK J.: *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*. Elipsa, Warszawa 2006.
- SZYMCZAK T.: *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.
- ŠAFAŘÍKOVÁ V., red.: *Transformace české společnosti 1989–1995*. Doplněk, Brno 1996.
- TILLY C.: *From Mobilization to Revolution*. Addison Wesley Publishing, Reading 1978.
- DE TOCQUEVILLE A.: *O demokracji w Ameryce*. T. 1–2. Przeł. B. JANICKA, M. KRÓL. Znak, Kraków 1996.
- TOMASZEWSKI J.: *Czechosłowacja*. Trio, Warszawa 1997.
- TÓKÉS R.: *Hungary's Negotiated Revolution: Economic Reform, Social Change and Political Succession. 1957–1990*. Cambridge University Press, Cambridge–New York 1998.
- TURSKA-KAWA A.: *Determinanty chwiejności wyborczej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.
- TUKIDYDES: *Wojna peloponeska*. Przeł. K. KUMANIECKI. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991.
- TURPIN D.: *Le régime parlementaire*. Dalloz, Paris 1997.
- UKIELSKI P.: *Aksamitny rozwód. Rola elit politycznych w procesie podziału Czechosłowacji*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.
- VARGA K.: *Gulasz z turula*. Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2008.
- WALKER G. DE Q.: *Initiative and Referendum: The People's Law*. The Centre of Independent Studies, St. Leonards 1987.
- WANDYDZ P.S.: *Cena wolności. Historia Europy Środkowo-Wschodniej od średniowiecza do współczesności*. Znak, Kraków 2003.
- WEBER M.: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Przeł. D. LACHOWSKA. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- WEBER M.: *Polityka jako zawód i powołanie*. Przeł. A. KOPACKI. Znak, Kraków–Warszawa 1998.
- WHITEHEAD L.: *Democratization. Theory and Experience*. Oxford University Press, Oxford 2002.
- WIATR J.J.: *Europa postkomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Scholar, Warszawa 2006.
- WINCZOREK P.: *Nauka o państwie*. Liber, Warszawa 2005.
- WINSTALNEY G.: *Program ustroju wolności, czyli prawowita wolność przywrócona*. Przeł. S. HELSZTYŃSKI. PWN, Warszawa 1959.
- WNUK-LIPIŃSKI E.: *Socjologia życia publicznego*. Scholar, Warszawa 2005.
- WOJTASIK W.: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Remar, Katowice 2012.

- WOJTASZCZYK K.A.: *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*. Liber, Warszawa 1996.
- WOLFF-PAWĘSKA A.: *Oswojona rewolucja: Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokratyzacji*. Instytut Zachodni, Poznań 1998.
- WOLSKI J.: *Historia powszechna. Starożytność*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- WRÓBEL S.: *Funkcjonalistyczne koncepcje dynamiki politycznej. Proces i zmiana polityczna*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992.
- WYSMULEK J.: *Stos, od którego zgorzał cały kraj: historia rewolucji husyckiej*. Wydawnictwo Libron – Filip Lohner, Kraków 2010.
- ZDANECKI J.: *Wobec despotyzmu wolności*. Platan, Kraków 1995.
- ZIĘBA R.: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*. Scholar, Warszawa 1999.
- ZIELIŃSKI E.: *Nauka o państwie i polityce*. Elipsa, Warszawa 1999.
- ŻARNA K.: *Hitler, Henlein, Karmasin. Mniejszość niemiecka na Słowacji w polityce III Rzeszy (1933–1939)*. Przemyska Biblioteka Publiczna im. I. Krasieńskiego, Przemysł 2009.
- ŻUKIEWICZ P.: *Przywództwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.

## Artykuły w czasopismach naukowych

- ÁGH A.: *Democratic Parliamentarism in Hungary: The First Parliament (1990–1994) and the Entry to the Second Parliament*. „The Journal of Legislative Studies” 1996. Vol. 2, no. 1.
- ANTOSZEWSKI A.: *Metoda porównawcza w badaniach nad demokracją*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2001, nr 1.
- ANTOSZEWSKI A.: *Normatywne i empiryczne teorie demokracji*. „Politeja” 2015, nr 4(36).
- ANTOSZEWSKI A.: *Wybory „otwierające” a rozwój systemów partyjnych Europy Środkowej i Wschodniej*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, nr 22.
- BAYER J.: *The Process of Political System Change in Hungary: Deepening Crisis, Emerging Opposition*. „East European Quarterly” 2005, no. 32(2).
- BÉKÉS C., KALMÁR M.: *The Political Transition in Hungary. 1989–1990*. „Cold War International History Project Bulletin” 2001, no. 12/13.
- BIELAWSKA A.: *Państwo i jego ustroje w starożytnej literaturze oraz filozofii greckiej*. „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 1.
- BIRCH S.: *Electoral Systems and Electoral Misconduct*. „Comparative Political Studies” 2007. Vol. 40(12).
- BOHMAN J.F.: *The Coming Age of Deliberative Democracy*. „Journal of Political Philosophy” 1998, no. 6.
- CORNELL A., MØLLER J., SKAANING S.-E.: *The Real Lessons of the Interwar Years*. „Journal of Democracy” 2017. Vol. 28, no. 3.
- DAVID R.: *Czechoslovak Socialist Civil Law in the Years 1948–1989*. „Journal of European History of Law” 2011, no. 2.

- DUVERGER M.: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. „European Journal of Political Research” 1980. Vol. 8, no. 2.
- EKIERT G., KUBIK J.: *Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland and Slovakia*. „World Politics” 1998. Vol. 50, no. 4.
- ELKITT J., SVENSSON P.: *What Makes Elections Free and Fair*. „Journal of Democracy” 1997. Vol. 8, no. 3.
- ERSSON S., LANE J.-K.: *Democratic Party Systems in Europe. Dimensions, Change and Stability*. „Scandinavian Political Studies” 1982. Vol. 5 (2).
- ESCRITT T.: *The Danube Waltz*. „New Eastern Europe” 2012, no. 2.
- FIALA P., MAREŠ M., PŠEJA P.: *Formation of the System of Political Parties in the Czech Republic 1989–1992*. „Studia Polityczne” 2001, nr 12.
- FOX J.: *How does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico*. „World Development” 1996. Vol. 24, no. 6.
- GAGYI A.: *Smartphones and the European Flag: The New Hungarian Demonstrations for Democracy*. „Studia Universitatis Babeş Bolyai Sociologia” 2014, no. 2.
- GÖMÖRI E.: *Hungarian Foreign Policy from Antall to Gyurcsány*. „The Analyst – Central and European Review – English Edition” 2006, no. 2.
- GÓRALCZYK B.: *Republika Węgierska na drodze do członkostwa w UE*. „Studia Europejskie” 1998, nr 4.
- HÁJEK R., ŠTEFANIKOVÁ S., LÁB F., TEJKALOVÁ A.N.: *Czech Journalists’ Refreshed Sense of Ethics in the Midst of Media Ownership Turmoil*. „Media and Communication” 2015. Vol. 3, is. 4, s. 52.
- HALL P.A., TAYLOR R.C.R.: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. „Political Studies” 1996. Vol. 44, is. 5.
- HARASZTI M.: *Hungary’s Media Law Package*. Institut für die Wissenschaften vom Menschen; <http://www.iwm.at/transit/transit-online/hungarys-media-law-package> [dostęp: 10.04.2017].
- HELD D.: *Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order?* „Political Studies” 1992. Vol. 40, special issue: *Prospects for Democracy*.
- HOBOLT S.B.: *Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union*. „Journal of Common Market Studies” 2012. Vol. 50, no. S1.
- HÖRCHER F.: *The National Avowal*. „Politeja” 2011, nr 3(17).
- HUNTINGTON S.P.: *After Twenty Years of Future of Third Wave*. „Journal of Democracy” 1997. Vol. 8, no. 4.
- IWANEK J.: *Standarization of Modern Democracy*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2015. T. 13.
- IWANICKI J.: *Relacje między władzą świecką, a duchowną w doktrynie społecznej Marsyliusza z Padwy*. „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2013, nr 4.
- JARMARA T.: *TOP 09 a Věci veřejné v kontextu institucionalizace českých politických stran po roce 1989*. „Politologická revue” 2011, no. 1.
- KARL T.L.: *Dilemmas of Democratization in Latin America*. „Comparative Politics” 1990. Vol. 23, no. 1.
- KARL T.L., SCHMITTER P.C.: *What Democracy Is...and Is Not*. „Journal of Democracy” 1991. Vol. 2, no. 3.
- KATZ R.S., MAIR P.: *Changing Models of Party Organization and Party Democracy*. „Party Politics” 1995. Vol. 1, no. 1.

- KIJOWSKI D.R.: *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*. „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2.
- KLIMA M.: *The Party System in the Czech Republic*. „Political Studies” 1998. Vol. 46.
- KOHN R.H.: *How Democracies Control the Military*. „Journal of Democracy” 1997. Vol. 8, no. 4.
- KOPEČEK M.: *The Stigma of the Past and the Bond of Belonging: Czech Communists in the first Decade after 1989*. „Czech Journal of Contemporary History” 2013. Vol. 1.
- KRAUTHAMER K.: *Our Take: Politics by Other Means*. „Tranistion Online”, 12.02.2008.
- KUBAS S.: *Czeska i węgierska prawica: ODS i Fidesz w rodzimych systemach partyjnych. Próba analizy jakościowej i ilościowej*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2015. T. 15.
- KUBAS S.: *Evolution of Preferences at Hungarian Electorate towards Bidimensional “Left-Right” Structure (1990–2013)*. „Political Preferences” 2013, no. 4.
- KUBAS S.: *Ewolucja postaw opozycyjnych wobec ustroju socjalistycznego na przykładzie wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2011, nr 7.
- KUBAS S.: *Similarities and Differences of Main Left-wing Parties in Poland and Hungary. The Case of SLD and MSzP from Comparative Perspective (1989–2014)*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2014. T. 13.
- KUBAS S.: *Struktura ustrojowa samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej*. „Zeszyty Myszkowskie” 2015, nr 2.
- KUBAS S.: *Węgierski parlamentaryzm: od narodzin do stanu obecnego z uwzględnieniem konstytucji z 2011 r.* „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5(112).
- KUBAS S.: *Wpływ węgierskiego systemu wyborczego na wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego i Parlamentu Europejskiego w latach 1990–2009*. „Studia Wyborcze” 2010. T. 9.
- KUBIN T.: *The Influence of Membership in the European Union on Strengthening Democracy in Poland*. „Current Politics and Economics of Europe” 2016. Vol. 27, no. 3–4.
- LIPHART A.: *Democratization and Constitutional Choice in Czecho-Slovakia, Hungary, Poland*. „Journal of Theoretical Politics” 1992, no. 4/2.
- LINDE J., EKMAN J.: *Satisfaction with democracy: A note on a frequently used indicator in comparative politics*. „European Journal of Political Research” 2003, no. 42.
- LINEK L.: *Czech Republic*. „European Journal of Research Political Data Yearbook” 2013, no. 53.
- LOVELESS M.: *Institutions and Media Use in Democratizing Countries: The Czech-Slovak Case as a Quasi-Experiment*. „International Journal of Communication” 2015, no. 9.
- ŁOJEK S.: *Kłopoty pojęciowe z demokracją. Ujęcie opisowe, semantyczne i normatywne*. „Politeja” 2013, nr 1 (23).
- MAINWARING S.: *Presidentialism in Latin America*. „Latin America Research Review” 1990. Vol. 25, no. 1.
- MINK A.: *The Kádár of History*. „Budapest Review of Book. English Edition” 2001, no. 1–4.
- MINK A.: *Interview with László Sólyom. President of the Hungarian Constitutional Court*. „East European Constitutional Review” 1997. Vol. 6, no. 1.

- MUDE C., KOPECKÝ P.: *The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe*. „European Union Politics” 2002, no. 3.
- NURMI H.: *Referendum Design: An Exercise in Applied Social Choice Theory*. „Scandinavian Political Studies” 1992. Vol. 20, no. 1.
- O'DONNELL G.: *Horizontal Accountability in New Democracies*. „Journal of Democracy” 1998. Vol. 9, no. 3.
- O'DONNELL G.: *Illusion about Consolidation*. „Journal of Democracy” 1996. Vol. 7, no. 2.
- PIETRZYK-REEVES D.: *Wolność i ład republiki: włoscy humaniści i znaczenie tradycji republikańskiej*. „Politeja” 2010, nr 2(14).
- PROHNITCHI E.: *Comparative Analysis of the Modes of Transition in Hungary and Poland and their Impact on the Electoral systems of these States*. „Central European University Political Science Journal” 2006, no. 3.
- ELGIE R.: *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*. „Political Studies Review” 2004. Vol. 2.
- ROMSICS I.: *Economic reform in the Kádár Era*. „The Hungarian Quarterly” 2007, no. 187.
- RUSTOW D.: *Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model*. „Comparative Politics” 1970, no. 3.
- SCHEDLER A.: *What is Democratic Consolidation?* „Journal of Democracy” 1998. Vol. 9, no. 2.
- SHARE D.: *Transition to Democracy and Transition through Transaction*. „Comparative Political Studies” 1987. Vol. 19, no. 14.
- SIAROFF A.: *Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinctions*. „European Journal of Political Research” 2003. Vol. 42, no. 3.
- ŠIMEČKA M.: *Many Years with Gorbachev*. „The Salisbury Review”, October 1985.
- ŠIMRAL V.: *Czechoslovakia and Rational Choice Theory: A General Model of Regime*. „Czech Journal of Political Science” 2009, no. 3.
- SOMOGYI F.: *New Challenges and Responses in Hungarian Foreign Policy*. „The Analyst – Central and European Review – English Edition” 2005, no. 1.
- STEPAN A.: *On the Tasks of Democratic Opposition*. „Journal of Democracy” 1990. Vol. 1, no. 2.
- STEPAN A., SKACH C.: *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*. „World Politics” 1993. Vol. 46, no. 1.
- SZABÓ M.: *From a Suppressed AntiCommunist Dissident Movement to a Governing Party: The Transformations of FIDESZ in Hungary*. „Corvinus Journal of Sociology and Social Policy” 2011, no. 2.
- SZYJA B.: *Demokracja skonsolidowana jako efekt tranzycji. Analiza podstawowych ujęć i poglądów*. „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2013, nr 14.
- SZYMANEK J.: *Zasada reprezentacji w nowej i ponowoczesnej polityce. Zagadnienia do dyskusji*. „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2014, nr 17.
- TANKÓ R.: *Forum. L' hégémonie du parti Fidesz et la concentration du système des partis hongrois entre 1990 et 2000*. „Studia Universitatis Babes Bolyai. Studia Europaea” 2011, no. 3.

- The Democratic Charter: What Kind of Hungarian Republic Do We Want?* „East European Reporter” 1992. Vol. 5, no. 1.
- VASS K.: *Integration and National Interest. Current Issues of Hungary's Foreign Policy.* „Studia Universitatis Babeş Bolyai. Studia Europaea” 2000, no 1.
- WANDYDZ P.S.: *Pierwsza Republika, a Druga Rzeczypospolita.* W: *Polska a zagranica.* „Biblioteka Kultury” 1986.
- WHITEHEAD L.: *The Drama of Democratization.* „Journal of Democracy” 1999. Vol. 10, no. 4.
- ZAKARIA F.: *The Rise of Illiberal Democracy.* „Foreign Affairs” 1997. Vol. 76, no. 6.
- ZGIEP M.: *Wieloznaczność demokracji jako dylemat.* „Studia Socjologiczne” 2011, nr 3(202).
- ZIEMBICKI S.: *Ze studiów nad myślą polityczną Johna Locke'a.* „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2009. T. 2.
- ZIĘBA R.: *Nowy regionalizm w Europie a Polska.* „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 1–2.
- ZOUHAR J.: *T.G. Masaryk: From Religion to Democracy.* „The New Presence” 2003, no. 3.

## Artykuły w pracach zbiorowych

- ÁGH A.: *Globalization and Central European Countries' Democratization. The Fourth Wave.* W: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe.* Red. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warszawa 2001.
- ANTOSZEWSKI A.: *Demokracja jako przedmiot badań.* W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza.* Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- ANTOSZEWSKI A.: *Forma rządu.* W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej.* Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- ANTOSZEWSKI A.: *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego.* W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza.* Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- ANTOSZEWSKI A.: *Konsolidacja demokracji jako przedmiot zainteresowań współczesnej politologii.* W: *Politologia wrocławska. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego.* Red. K. DZIUBKA, T. ŁOŚ-NOWAK, K. PASZKIEWICZ. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- ANTOSZEWSKI A.: *Konstytucja w świetle refleksji politologicznej.* W: *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje.* Red. K.B. JANOWSKI. Wydawnictwo, Adam Marszałek, Toruń 1992.
- ANTOSZEWSKI A.: *System polityczny Republiki Czeskiej.* W: *Europa Środkowa. Dekada transformacji. Republika Czeska.* Red. B.J. ALBIN, W. BALUK. Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2005.

- ANTOSZEWSKI A.: *Systemy wyborcze. W: Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza.* Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- ANTOSZEWSKI A.: *Współczesne teorie demokracji.* W: *Studia z teorii polityki.* T. 2. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOWIAK. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- ANTOSZEWSKI A.: *Wzorce opozycji parlamentarnej w Europie postkomunistycznej.* W: *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych.* Red. K. ŁABĘDŹ, M. MIKOŁAJCZYK. Akademia Pedagogiczna im. KEN w Krakowie, Kraków 2001.
- ARATÓ A., MIKLÓSI Z.: *Constitution Making and Transitional Politics in Hungary.* In: *Framing the State in Times of Transition.* Ed. L.E. MILLER. United States Institute of Peace Press, Washington 2010.
- ARATÓ A.: *Revolution, Restoration, and Legitimation: Ideological Problems of the Transition from State Socialism.* In: *Envisioning Eastern Europe. Postcommunist Cultural Studies.* Ed. M.D. KENNEDY. University of Michigan Press, Ann Arbor 1994.
- BARANOWSKÝ M.: *The Slovak Question 1945–1948.* In: *Slovakia in History.* Eds. M. TEICH, D. KOVÁČ, M.D. BROWN. Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- BARTLETT D.L.: *Losing the Political Initiative: The Impact of Financial Liberalization in Hungary.* In: *The Waning of the Communist State Economic Origins of Political Decline in China and Hungary.* Ed. A. WALDER. University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1995.
- BARTYZEL J.: *Demokratyczna idolatria i arystofobia w ujęciu konserwatywnej krytyki demokracji.* W: *Dylematy współczesnej demokracji.* Red. S. WRÓBEL. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- BÄCKER R.: *Teoretyczne implikacje zmodyfikowanej definicji totalitaryzmu Juana Linza. Przyczynek do zarysu teorii totalitaryzmu.* W: *Ścieżki transformacji. Ujęcia teoretyczne i opisy empiryczne.* Red. K. BRZECHCZYN. Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- BENDA L.: *System partyjny Węgier.* W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej.* Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- BEYME VON K.: *Institutional Engineering and Transition to Democracy.* In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe.* Vol. 1. *Institutional Engineering.* Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- BŁOK Z.: *Krytyczna refleksja nad wybranymi teoriami i kryteriami ocen demokracji.* W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja.* Red. E. E. NOWAK, R. RIEDEL. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- BLONDEL J.: *Types of Party Systems.* In: *The West European Party Systems.* Ed. P. MAIR. Oxford University Press, Oxford 1990.
- BRAVO B.: *Polis u Homera.* W: *Świat antyczny. Stosunki społeczne, ideologia i polityka, religia.* Red. B. BRAVO, J. KOLENDY, W. LENGAUER. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1988.
- BRODZIŃSKI W.: *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Węgier.* W: *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich.* Red. S. GRABOWSKA, K. SKŁADOWSKI. Zakamycze, Kraków 2006.

- BRODZIŃSKI W.: *Ustawa zasadnicza Węgier z 25 kwietnia 2011 roku. Odrodzenie narodu i państwa?* W: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*. Red. S. BOŻYK. Temida2, Białystok 2013.
- BRODZIŃSKI W.: *Wstęp*. W: *Konstytucja Węgier*. Przeł. H. DONATH. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- BURNELL P.: *Democracy Assistance: The State of Discourse*. In: *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*. Ed. P. BURNELL. Frank Cass Publishers, London–Portland 2000.
- CALDA M.: *The Roundtable Talks in Czechoslovakia*. In: *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*. Ed. J. ELSTER. Chicago University Press, Chicago–London 1996.
- CICHOSZ M.: *Partie polityczne na czeskim rynku politycznym*. W: *Europa Środkowa. Dekada transformacji. Republika Czeska*. Red. B.J. ALBIN, W. BALUK. Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2005.
- CICHOSZ M.: *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*. W: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- CZAJOWSKI A.: *System organów władzy państwowej jako kryterium demokracji*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 3. Red. A. CZAJOWSKI, L. SOBKOWIAK. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- CZYŻ A.: *Legislacja jako główna funkcja parlamentów*. W: *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, R. GLAJCAR, S. KUBAS. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012.
- CZYŻ A.: *Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- CZYŻ A.: *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*. W: *Sądownictwo Konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.
- DOBEK-OSTROWSKA B.: *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej – przesłanki i przebieg*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- DZIEMIDOK B.: *Parlamente państw Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*. Red. J.A. RYBCZYŃSKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.
- DZIEMIDOK B.: *Władza wykonawcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*. Red. J.A. RYBCZYŃSKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B.: *System polityczny Węgier*. W: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.



- EKIERT G.: *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*. W: *Demokracja w Europie Środkowej*. Red. J. MIKLASZEWSKA. Instytut Studiów Strategicznych Fundacji MCRD, Kraków 2001.
- ELGIE J., ZIELONKA J.: *Constitutions and Constitution-Building*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- ELSTUB S., MCLAVERTY P.: *Introduction: Issues and Cases in Deliberative Democracy*. In: *Deliberative Democracy. Issues and Cases*. Eds. S. ELSTUB, P. MCLAVERTY. Edinburgh University Press, Edinburgh 2014.
- ESSEN A.: *Kształtowanie się podstaw ustrojowych w Polsce i Czechosłowacji w latach 1918–1922*. W: *Dwa państwa, trzy narody. Ustroje polityczne Polski i Czechosłowacji (1918–1939)*. Red. J. ADAMCZYK. Instytut Historii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2004.
- FIALA P., HLOUŠEK V.: *System partyjny Republiki Czeskiej*. W: *Partie i systemy partyjne Europy Środkowej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, P. FIALA, R. HERBUT, J. SROKA. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- FILUS J.G., FOX N.: *Problematyka bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej Węgier z 2011 roku – wybrane zagadnienia na tle porównawczym*. W: *Kształtowanie ładu demokratycznego w państwach Europy Środkowej i na Bałkanach. Szanse i zagrożenia*. Red. J. WOJNICKI. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2015.
- FRICZ T.: *Demokratyzacja, system partyjny i wyborczy na Węgrzech. Przeszłość może nas już tylko straszyć*. W: *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990–1998*. Przeł. E. CYGIELSKA, P. KAWECKI, K. KULISIEWICZ, D. ŁUBCZYK. IW PAX, Warszawa 2001.
- GATI C.: *From Liberation to Revolution (1945–1956)*. In: *History of Hungary*. Eds. P. SUGAR, P. HANÁK, T. FRANK. Indiana University Press, Bloomington–Indianapolis 1990.
- GAWKOWSKA A.: *Filozofia lokalności. Wybrane argumenty teorii komunitarystycznych*. W: *Lokalne społeczności obywatelskie*. Red. J. KURCZEWSKI. Instytut Stosowanych Nauk Społecznych, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 2003.
- GERGELY A.: *József Antall – premier okresu transformacji*. W: *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990–1998*. Przeł. E. CYGIELSKA, P. KAWECKI, K. KULISIEWICZ, D. ŁUBCZYK, K. PAP, E. SOBOLEWSKA, M. SOWA. Red. M. SCHMIDT, L.G. TÓTH. IW PAX, Warszawa 2001.
- GLAJCAR R., KUBAS S.: *Democratisation in Poland in the Light of Quantitative Analysis Based on Selected Indices of the years 2006–2016*. In: *Democratization Processes in Poland and Slovenia: Comparative Study*. Eds. A. TURSKA-KAWA, M. HAČEK. Lex Localis, Maribor 2016.
- GLAJCAR R.: *Aktorzy polityczni wobec modelu struktury wewnętrznej polskiego parlamentu w okresie transformacji*. W: *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*. Red. T. MOŁDAWA, J. ZALEŚNY. Elipsa, Warszawa 2011.
- GLAJCAR R.: *Struktura wewnętrzna parlamentu – unikameralizm czy bikameralizm?* W: *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Problemy metodologiczno-teoretyczne*. Red. M. BARAŃSKI, R. GLAJCAR, S. KUBAS. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2012.

- GLAJCAR R.: *Władza wykonawcza w różnych modelach demokratycznych reżimów politycznych*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- GOŁEMBSKI F., KUPICH A.: *Grupa Wyszehradzka*. W: *Europejskie struktury współpracy*. Red. S. PARZYMIES. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2000.
- GROTZ F., HUBAI L.: *Hungary*. In: *Elections in Europe. A Data Notebook*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010.
- GRZYMALA-BUSSE A.: *Czech and Slovak Communist Successor Party Transformations after 1989: Organizational Resources, Elite Capacities and Public Commitments*. In: *Communist Successor Parties in Post-Communist Politics*. Ed. J.T. ISHIYAMA. Nova Science, New York 1999.
- HAJDÚ T.: *Revolution, Counterrevolution, Consolidation*. In: *History of Hungary*. Eds. P. SUGAR, P. HANÁK, T. FRANK. Indiana University Press, Bloomington–Indianapolis 1990.
- HALIŻAK E., PARZYMIES S., red.: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- HERBUT R.: *Partie polityczne*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- HERBUT R.: *Podziały socjopolityczne w Europie Zachodniej. Charakter i struktura*. W: *Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- HERBUT R.: *Rodziny partii politycznych*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- HERBUT R.: *Systemy partyjne krajów Europy Centralnej i Wschodniej oraz wzorce rywalizacji politycznej*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- HERBUT R.: *Systemy partyjne*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- HLOUŠEK V., URUBEK T.: *Česká a Slovenská federativní republika. V: Integrační pokusy ve středoevropském prostoru I*. Red. B. DANČÁK. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, Brno 1998.
- HOFFMAN S.: *Kilka uwag o teorii i praktyce demokratycznej*. W: *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*. Przeł. P. RYMARCZYK. Aletheia, Warszawa 2005.
- HORNE C.M.: *Transitional Justice: Vetting and Lustration*. In: *Research Handbook on Transitional Justice*. Eds. D. JACOBS, C. LAWTHORP, L. MOFFETT. Edward Elgar, Belfast 2017.
- ILONZKI G.: *A Functional Clarification of Parliamentary Committees in Hungary, 1990–1998*. In: *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. Eds. D.M. OLSON, W.E. CROWTHER. Ohio State University Press, Columbus 2002.

- ILONSKI G.: *From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002*. In: *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Eds. D.M. OLSON, P. NORTON. Routledge, London–New York 2008.
- JABŁOŃSKI A.W.: *Teorie zmiany i rozwoju politycznego w XX wieku*. W: *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej. 1989–2002*. Red. T. GODLEWSKI, A. KOSESKI, K.A. WOJTASZCZYK. Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego i Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieysztor, Bydgoszcz–Pułtusk 2003.
- JASKIERNIA J.: *Konstytucjonalizacyjna zasada państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Demokratyczne państwo prawne w teorii i praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. K. SKOTNICKI. Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2010.
- JEDNAKA W.: *Proces formowania i dymisji gabinetów. Rodzaje gabinetów*. W: *Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- JEHLIČKA P., KOSTELECKÝ T., SÝKORA L.: *Czechoslovak Parliamentary Elections 1990: Old Patterns, New Trends and lots of Surprises*. In: *The New Political Geography of Eastern Europe*. Eds. J. O'LOUGHLIN, H. VAN DER WUSTEN. Belhaven, London 1993.
- KIRCHHEIMER O.: *The Transformation of the Western European Party Systems*. In: *Political Parties and Political Development*. Eds. J. LA PALOMBARA, M. WEINER. Princeton University Press, Princeton 1966.
- KIS J.: *Introduction: From the 1989 Constitution to the 2010 Fundamental Law*. In: *Constitution for a Desunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Ed. G.A. TÓTH. Central European University Press, Budapest 2011.
- KRAMER M.: *Soviet Policy and the Consolidation of Communist Block in Eastern Europe. 1944–1953*. In: *Stalinism Revisited. The Establishment of Communist Regimes in East Central Europe*. Ed. V. TISMANEAU. Central European University Press, Budapest–New York 2009.
- KRUK M.: *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*. W: *Sądy Konstytucyjne w Europie*. T. 2. Red. J. TRZCIŃSKI. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- KRUK M.: *Wstęp*. W: *Konstytucja Czech*. Przeł. M. KRUK. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000.
- KRZYSZTOFEK K.: *Modernizacja konserwatywna czy postmodernizacja? W: Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*. Red. M. BARAŃSKI. Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 2008.
- KUBAS S.: *Historia parlamentaryzmu w krajach Europy Środkowej*. W: *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, R. GLAJCAR, S. KUBAS. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego – Remar, Katowice 2012.
- KUBAS S.: *Proces walki o autonomię Słowacji od początku XIX wieku do jej uzyskania w 1938 roku*. W: *Autonomia terytorialna w perspektywie europejskiej*. T. 1. Teoria – Historia. Red. M. DOMAGAŁA, J. IWANEK. Wydawnictwo Adam Marszałek, Katowice–Toruń 2014.
- KUBAS S.: *Sąd Konstytucyjny Węgier*. W: *Sądownictwo Konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.

- KUBAS S.: *Ustrojowo-prawny i praktyczny wymiar funkcjonowania głowy państwa i rządu w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech w XX wieku (1918–1989)*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- LEBEDA T.: *Czech Republic*. In: *Elections in Europe. A Data Handbook*. Eds. D. NOHLEN, P. STÖVER. Nomos, Baden-Baden 2010.
- LECOURS A.: *New Institutionalism: Issues and Questions*. In: *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Ed. A. LECOURS. University of Toronto Press, Toronto 2005.
- LIJPHART A.: *Konsensusowy model demokracji*. W: *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*. Przeł. P. RYMARCZYK. Aletheia, Warszawa 2005.
- LIJPHART A.: *Westminsterski model demokracji*. W: *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*. Przeł. P. RYMARCZYK. Aletheia, Warszawa 2005.
- LINEK L., MANSFELDOVÁ Z.: *The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004*. In: *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Eds. D.M. OLSON, P. NORTON. Routledge, London–New York 2008.
- LINZ J.J.: *An Authoritarian Regime: The Case of Spain*. In: *Cleavages, Ideologies and Party Systems*. Eds. E. ALLARDT, Y. LITTUNEN. The Academic Bookstore, Helsinki 1964.
- LINZ J.J.: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make Difference?* In: *The Failure of Presidential Democracy*. Vol. 1. *Comparative Perspectives*. Eds. J.J. LINZ, A. VALENZUELA. The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1994.
- LIPSET S.M., ROKKAN S.: *Osie podziałów, systemy partyjne oraz afiliacje wyborców. W: Elity, demokracja, wybory*. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Scholar, Warszawa 1993.
- MAINWARING S.: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. In: *Issues on Democratic Consolidation*. Eds. S. MAINWARING, G. O'DONNELL, J.S. VALENZUELA. University of Notre Dame Press, Notre Dame 1992.
- MALINOWSKA I.: *Transformation of the Law in Central and East European Countries*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- MANSFELDOVÁ Z., SYLLOVÁ J., RAKUŠANOVÁ P., KOLÁŘ P.: *Committees of the Chamber of Deputies of the Czech Republic*. In: *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*. Eds. D.M. OLSON, W.E. CROWTHER. Ohio State University Press, Columbus 2002.
- MANSFELDOVÁ Z.: *Central European Parliaments over Two Decades – Diminishing Stability? Parliaments in Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia*. In: *Post-Communist Parliaments. Change and Stability in the Second Decade*. Eds. D.M. OLSON, G. ILONSKI. Routledge, London–New York 2012.
- MAREŠ M.: *Communist and Post-Communist parties in the Czech Republic and in Slovakia*. In: *Communist and Post-Communist parties in Europe*. Eds. U. BACKES, P. MOREAU. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 2008.
- MARKOWSKI R.: *Democratic Consolidation and Accountability: News from Eastern and Central European Democracies*. W: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Red. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warszawa 2001.

- MAYER-RIECKH A., DE GREIFF P.: *Vetting Public Employees in Post-Conflict Settings. Operational Guidelines. Appendix*. In: *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. Eds. A. MAYER-RIECKH, P. DE GREIFF. International Center for Transitional Justice, New York 2007.
- MIGALSKI M.: *Czechy*. W: *Partie i systemy partyjne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. M. MIGALSKI. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Sosnowiec 2004.
- MOKRZYCKI E.: *Revenge of the Utopia*. In: *Envisioning Eastern Europe. Postcommunist Cultural Studies*. Eds. M.D. KENNEDY, A. ARBOR. University of Michigan Press, Michigan 1994.
- MOŁDAWA T.: *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej*. W: *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Red. T. MOŁDAWA. Elipsa, Warszawa 2003.
- MOŁDAWA T.: *Problemy konstytucyjne okresu transformacji*. W: *Dylematy polskiej transformacji*. Red. J. BŁUSZKOWSKI. Elipsa, Warszawa 2008.
- MOŁDAWA T.: *The Problems of the Transformation of the Political System in Poland*. W: *Reform and Transformation in Eastern Europe*. Red. W. ŁUKOWSKI, K.A. WOJTASZCZYK. Elipsa, Warszawa 1996.
- MORLINO L.: *Constitutional Design and Problems of Implementation in Southern and Eastern Europe*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- MORLINO L.: *Democratic Establishments: A Dimensional Analysis*. In: *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*. Ed. E. BAYLORA. Westview Press, London 1987.
- MORLINO L.: *Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*. In: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Eds. R. GUNTHER, P.N. DIAMANDOUROS, H.J. PUHLE. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995.
- MUSIAŁ-KARG M., red.: *Demokracja w obliczu nowych mediów: elektroniczna demokracja, wybory przez Internet, kampania w sieci – teoria, doświadczenia, perspektywy*. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- NOCOŃ J.: *Systemowa analiza polityki w świetle rekonstrukcji funkcjonalizmu Jeffreya C. Alexandra*. W: *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*. Red. B. KRAUZ-MOZER, P. ŚCIGAJ. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
- OLSZEWSKI B., HÉJJ D.: *Polityka etniczna Węgier*. W: *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*. Red. W. BALUK, H. CHAŁUPCZAK, R. ZENDEROWSKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.
- OSIŃSKI J.: *Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki*. W: *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*. Red. J. OSIŃSKI. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
- PAJDAŁA H.: *Parlamentarne komisje śledcze*. W: *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Red. T. MOŁDAWA. Elipsa, Warszawa 2003.
- PANEK J.: *Sejm czeski i morawski w systemie politycznym Korony Czeskiej w dobie bitwy pod Białą Górą (1526–1620)*. W: *Sejm czeski od czasów najdawniejszych do 1913 roku*. Red. J. PTAK. Uniwersytet Opolski, Opole 2000.

- PODSIADŁO B.: *Zasada podziału władz jako źródło współczesnego państwa*. W: *Władza polityczna. Koncepcje i ujęcia zjawiska*. Red. S. WRÓBEL. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1997.
- POLIVKA M.: *Czeskie sejmy od ich początku do wstąpienia na tron czeski Habsburgów (1526)*. Zarys. W: *Sejm czeski od czasów najdawniejszych do 1913 roku*. Red. J. PTAK. Uniwersytet Opolski, Opole 2000.
- PRAVDA A.: *Introduction*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. *International Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- PRIDHAM G.: *External Causes of Democratization in Post-Communist Europe: Problems of Theory and Application*. In: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Eds. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warsaw 2001.
- PRIDHAM G.: *The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. In: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Eds. R. GUNTHER, P.N. DIAMANDOUROS, H.J. PUHLE. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1995.
- RDUCH-MICHALIK T.: *Czechy*. W: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. M. BARAŃSKI przy współpracy E. PIOSKOWIK. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005.
- RIPP Z.: *Unity and Division. The Opposition Roundtable and its Relation to the Communist Party*. In: *The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy*. Ed. A. BOZÓKI. Central European University Press, Budapest 2002.
- RÓNA-TAS A.: *The Second Economy as a Subversive Force: The Erosion of Party Power in Hungary*. In: *The Waning of the Communist State Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Ed. A. WALDER. University of California Press, Berkeley-Los Angeles 1995.
- SADDECKI A.: *Wstęp*. W: *Ustawa zasadnicza Węgier. Magyarország Alaptörvénye*. Przeł. J. SNOPEK. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Red. W. STAŚKIEWICZ. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- SADURSKI W.: *Conclusions: On the Relevance of Institutions and the Centrality of Constitutions in Post-communist Transition*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- SADURSKI W.: *On the Relevance of Institutions and the Centrality of Constitutions in Post-communist Transition*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- SARTORI G.: *A Typology of Party Systems*. In: *The West European Party Systems*. Ed. P. MAIR. Oxford University Press, Oxford 1990.
- SCHELLE K.: *The Process of Democratization of the Civil Judiciary in the Czech Republic in the Last Twenty Years*. W: *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej. Płaszczyzny-wymiary-kierunki*. Red. S. WRÓBEL. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- SCHMITTER P.C., SCHNEIDER C.Q.: *Conceptualizing and Measuring the Liberalization of Autocracy and the Consolidation of Democracy across Regions of the World and from Different Points of Departure*. In: *Twenty Years of Studying Democratization*. Vol. 1.

- Democratic Transition and Consolidation*. Eds. A. CROISSANT, J. HAYNES. Routledge, New York 2014.
- SCHMITTER P.C.: *Demokracja – zagrożenia i problemy*. W: *Przyszłość demokracji*. Wybór tekstów. Przeł. P. RYMARCZYK. Aletheia, Warszawa 2005.
- SCHMITTER P.C.: *Transitology: the Science or the Art of Democratization?* In: *The Consolidation in Latin America*. Ed. J.S. TULCHIN. L. Rienner Publishers, Boulder 1995.
- SEIDELMANN R.: *International Security and Democracy Building*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. *International Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- SELENY A.: *Property Rights and Political Power: The Cumulative Process of Political Change in Hungary*. In: *The Waning of the Communist State Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Ed. A. WALDER. University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1995.
- SENIOR NELLO S.: *The Impact of External Economic Factors: The Role of the IMF*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. *International Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- SIMLAT M.: *Zasada opozycji jako zasada demokracji współczesnej*. W: *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*. Red. K. ŁABĘDŹ, M. MIKOŁAJCZYK. Akademia Pedagogiczna im. KEN w Krakowie, Kraków 2001.
- SKRZYPIŃSKI D.: *Parlamenty krajów Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*. Red. A. ANTO-SZEWSKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- SOKOLEWICZ W.: *Czechosłowacja*. W: *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*. Red. A. BURDA. Instytut Nauk Prawny Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967.
- SOKÓŁ W.: *Ewolucja systemów partyjnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- SOKÓŁ W.: *Polityka reform wyborczych na Węgrzech*. W: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*. T. 2. *Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*. Red. A. ALBERSKI, W. JEDNAKA, D. SKRZYPIŃSKI. Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- SOKÓŁ W.: *System polityczny Czech*. W: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- STEPAN A.: *Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*. In: *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative perspectives*. Eds. G. O'DONNELL, P.C. SCHMITTER, L. WHITEHEAD. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1986.
- SZABÓ M.: *Hungary*. In: *Dissent and Opposition in Communist Eastern Europe. Origins of Civil Society and Democratic Transition*. Eds. D. POLLACK, J. WIELGOHS. Ashgate, Aldershot 2004.
- SZABÓ M.: *Some Lessons of Collective Protests in Central European Post-Communist Countries: Poland, Hungary, Slovakia and East German between 1989–1993*. In: *Trans-*

- ition in Central and Eastern European Countries. Experiences and Future Perspectives. Eds. P. MALDINI, D. VIDOVIĆ. Political Science Research Center, Zagreb 2007.
- SZCZUPACZYŃSKI J.: *Elity władzy i demokratyczna konsolidacja*. W: *Trudna sztuka polityki. Szanse, ryzyko, błąd*. Red. T. KLEMENTEWICZ. Elipsa, Warszawa 1996.
- SZEWczyk W.: *Dylematy pomiaru w politologii. Na przykładzie skal demokracji politycznej*. W: *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*. Red. B. KRAUZ-MOZER, P. ŚCIGAŁ. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
- SZEWczyk W.: *Pomiar postępów demokratyzacji w państwach przechodzących transformację systemową*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.
- SZIKINGER I.: *Hungary's Pliable Constitution*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1. *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- SZYMANEK J.: „Premierowska” odmiana systemu parlamentarnego. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Elipsa, Warszawa 2012.
- SZYMANEK J.: *Ciągłość i zmiana konstytucyjnych systemów rządów: egzemplifikacja ewolucji w systemach politycznych*. W: *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*. Red. J. SZYMANEK, M. KACZOROWSKA, A. ROTHERT. Elipsa, Warszawa 2007.
- SZYMANEK J.: *Zmiany ustrojowe parlamentu w państwach demokratycznych*. W: *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*. Red. T. MOŁDAWA, J. ZALEŚNY. Elipsa, Warszawa 2011.
- TELLÉR G.: *Pięć esejów o socjalizmie i mieszczańskich Węgrzech*. W: *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990–1998*. Przeł. E. CYGIELSKA, P. KAWECKI, K. KULISIEWICZ, D. ŁUBCZYK, K. PAP, E. SOBOLEWSKA, M. SOWA. Red. M. SCHMIDT, L.G. TÓTH. IW PAX, Warszawa 2001.
- URBAN O.: *Czech Society 1948–1918*. In: *Bohemia in History*. Ed. M. TEICH. Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- WALDER A.: *The Quiet Revolution from Within: Economic Reform as a Source of Political Decline*. In: *The Waning of the Communist State Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Ed. A. WALDER. University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1995.
- WASILEWSKI J.: *Ideał demokracji i jego ułomne wcielenia*. W: *Demokracja w Polsce: doświadczenia zmian*. Red. U. JAKUBOWSKA, K. SKARŻYŃSKA. Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej Academica, Warszawa 2005.
- WASILEWSKI J.: *Three Elites of the Central-East European Democratization*. W: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Red. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Institute of Political Studies Polish Academy of Sciences, Friedrich Ebert Foundation, Warszawa 2001.
- WOJTAS K.: *W poszukiwaniu reguł – czeska polityka koalicyjna*. W: *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*. Red. A. KOSIESKI, J. WOJNICKI. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Pułtusk 2011.
- WOJTASZCZYK K.A.: *Political Modernization in Countries of Central, Eastern and Southern Europe*. In: *Reform and Transformation in Eastern Europe*. Eds. W. ŁUKOWSKI, K.A. WOJTASZCZYK. Elipsa, Warszawa 1996.



- WOJTASZCZYK K.A.: *Transformacja systemowa w Europie Wschodniej – próba bilansu*. W: *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej*. 1989–2002. Red. T. GODLEWSKI, A. KOSESKI, K.A. WOJTASZCZYK. Akademia Bydgoska im. Kazimierza Wielkiego i Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieysztora, Bydgoszcz – Pułtusk 2003.
- WORDLICZEK Ł.: *Czy polska politologia potrzebuje podejścia ilościowego?* W: *Podejścia badawcze i metodologie w nauce o polityce*. Red. B. KRAUZ-MOZER, P. ŚCIGAJ. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
- WRÓBEL S.: *Polityka i proces polityczny*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej Curie, Lublin 2007.
- ZACHER L.W.: *Demokracja jako rozczarowanie i nadzieja – uwagi i refleksje wprowadzające*. W: *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*. Red. L.W. Zacher. Difin, Warszawa 2011.
- ZIELIŃSKI E.: *Referendum w państwie demokratycznym*. W: *Referendum w Polsce współczesnej*. Red. D. WANIEK, M.T. STASZEWSKI. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1995.
- ZIELONKA J.: *Conclusions: Foreign Made Democracy*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. *International Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. Oxford University Press, Oxford 2001.
- ZUBEK R.: *Negative Agenda Control and Executive – Legislative Relations in East Central Europe, 1997–2008*. In: *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*. Eds. D.M. OLSON, P. NORTON. Routledge, London–New York, 2008.
- ŻUKOWSKI A.: *Wybory*. W: *Podstawowe kategorie polityki*. Red. S. OPARA, D. RADZISZEWSKA-SZCZEPANIAK, A. ŻUKOWSKI. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińskiego Mazurskiego, Olsztyn 2005.

## Referaty, opinie

- COLLIER D., LEVITSKY S.: *“Democracy with Adjectives”: Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research*. Referat wygłoszony na corocznym Zjeździe Amerykańskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Chicago 1995.
- MERKEL W.: *The Consolidation of Post-autocratic Regimes: a Multi-level Model*. Referat wygłoszony na XVII Kongresie IPSA w Seulu (17–21.08.1997).
- Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*. European Commission for Democracy through Law. Venice Commission (17.06.2013); [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)012-e) [dostęp: 2.09.2016].
- SCHMITTER P.C.: *“Process” not “Product” Engineering in the Consolidation of Democracy*. Wykład wygłoszony na konferencji *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Florence, European University Institute (24–25.01.1997).
- STORM K.: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Referat wygłoszony na konferencji *Re-Thinking Democracy in the New Millennium*. Uniwersytet w Houston (16–19.02.2000).

## Źródła internetowe

- Alkotmánybíróság (Węgierski Trybunał Konstytucyjny); <http://www.mkab.hu> [dostęp: 1.09.2014].
- ARYSTOTELES: *Ustrój polityczny Aten*; [http://www.katedra.uksw.edu.pl/biblioteka/arystoteles\\_ateny.pdf](http://www.katedra.uksw.edu.pl/biblioteka/arystoteles_ateny.pdf) [dostęp: 4.03.2015].
- Árpád Göncz, *Hungarian president – obituary*. „The Telegraph” z 6.10.2015; <http://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/11914980/rpad-Goncz-Hungarian-president-obituary.html> [dostęp: 14.04.2016].
- Az államfő; <http://www.torokgabor.com/docs/data/MPR/4allamfo.pdf> [dostęp: 16.04.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2003. Czech Republic*; [https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2003/pdf/BTI\\_2003\\_Czech\\_Republic.pdf](https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2003/pdf/BTI_2003_Czech_Republic.pdf) [dostęp: 6.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2003. Hungary*; [https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2003/pdf/BTI\\_2003\\_Hungary.pdf](https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2003/pdf/BTI_2003_Hungary.pdf) [dostęp: 3.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2006. Czech Republic*; [https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2006/pdf/BTI\\_2006\\_Czech\\_Republic.pdf](https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2006/pdf/BTI_2006_Czech_Republic.pdf) [dostęp: 8.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2006. Hungary*; [https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2006/pdf/BTI\\_2006\\_Hungary.pdf](https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2006/pdf/BTI_2006_Hungary.pdf) [dostęp: 5.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2008. Czech Republic*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/cze/ity/2008/itr/ecse> [dostęp: 10.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2008. Hungary*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/hun/ity/2008/itr/ecse> [dostęp: 5.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2010. Czech Republic*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/cze/ity/2010/itr/ecse> [dostęp: 12.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2010. Hungary*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/hun/ity/2010/itr/ecse> [dostęp: 7.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2012. Czech Republic*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/cze/ity/2012/itr/ecse> [dostęp: 14.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2012. Hungary*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/hun/ity/2012/itr/ecse> [dostęp: 5.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2014. Czech Republic*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/cze/ity/2014/itr/ecse> [dostęp: 12.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2014. Hungary*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/hun/ity/2014/itr/ecse> [dostęp: 9.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2016. Czech Republic*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/cze/ity/2016/itr/ecse> [dostęp: 14.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index 2016. Hungary*; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/hun/ity/2016/itr/ecse> [dostęp: 9.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index*; <http://www.bti-project.org/en/reports/regional-reports/east-central-and-southeast-europe> [dostęp: 11.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index*; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/home> [dostęp: 5.03.2016].
- Bertelsmann Transformation Index. Transformation Atlas*; <http://www.bti-project.org/en/index/status-index> [dostęp: 5.05.2016].

- Bozóki A.: *Preparing for the Revolution? The Dissident Intellectuals before 1989*. Budapest 2009; [http://www.researchgate.net/publication/228154007\\_Preparing\\_for\\_the\\_Revolution\\_The\\_Dissident\\_Intellectuals\\_before\\_1989](http://www.researchgate.net/publication/228154007_Preparing_for_the_Revolution_The_Dissident_Intellectuals_before_1989) [dostęp: 4.11.2013].
- Bozóki A.: *Szemérmes alkotmányozás Rendszerváltás és jogállami forradalom 1989-ben*, s. 4 i n.; [http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/6827\\_0\\_Alkotmanyozas\\_Magyarorszagon\\_III\\_1.pdf](http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/archived/6827_0_Alkotmanyozas_Magyarorszagon_III_1.pdf) [dostęp: 24.09.2016].
- Chamber of Deputies. Parliament of the Czech Republic*; <http://www.psp.cz/en/sqw/hp.sqw> [dostęp: 11.02.2017].
- Country Status and Ratings Overview. Freedom in the World. 1973–2014. Freedom House*; <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Country%20Status%20%26%20Ratings%20Overview%2C%201973-2014.pdf> [dostęp: 25.01.2016].
- CSAKY Z.: *Hungary: Jobbik and the “Enemy within”*. Freedom House; <http://www.freedomhouse.org/blog/hungary-jobbik-and-%E2%80%98enemy-within%E2%80%99> [dostęp: 15.03.2017].
- ČSSD. *Jistoty a prosperita*; <https://web.archive.org/web/20080504050410/http://www.cssd.cz/nas-program/volebni-program/> [dostęp: 23.03.2017].
- Czech Politics: Déjà Vu as Topolánek Readies Another Cabinet for Possible Approval*; <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=06PRAGUE1529> [dostęp: 22.04.2013].
- Český statistický úřad; <https://www.czso.cz> [dostęp: 10.03.2017].
- DARSKI J.: *Węgry. „Europa Środkowo-Wschodnia” 2001/2002, nr 11–12*; <http://www.cceol.com/asp/issuedetails.aspx?issueid=57be2817-bef4-4cff-8516-40e7b9cefad5&articleId=9d983ef6-3f28-41ce-9057-47eea9de9d9b> [dostęp: 8.04.2017].
- Democracy Barometer. Data Sources and other Indicators*; [http://www.democracybarometer.org/links\\_en.html#rechteen](http://www.democracybarometer.org/links_en.html#rechteen) [dostęp: 1.02.2016].
- Democracy in Central Europe. International Centre for Democratic Transition*; <http://www.icdt.hu/documents/publications/Democracy-in-Central-Europe.pdf> [dostęp: 19.04.2017].
- The Economist Intelligence Unit*; <http://www.eiu.com/home.aspx> [dostęp: 18.03.2016].
- The World in 2007. The Economist Intelligence Unit’s Index of Democracy*; [http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY\\_INDEX\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf) [dostęp: 27.01.2016].
- The Economist Intelligence Unit’s Index of Democracy 2008*; <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf> [dostęp: 27.01.2016].
- Democracy Index 2010. Democracy in Retreat. A Report from the Economist Intelligence Unit*; [http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy\\_Index\\_2010\\_web.pdf](http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf) [dostęp: 27.01.2015].
- Democracy Index 2011. Democracy under Stress. A Report from the Economist Intelligence Unit*; [http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy\\_Index\\_Final\\_Dec\\_2011.pdf](http://akgul.bilkent.edu.tr/eiu/Democracy_Index_Final_Dec_2011.pdf) [dostęp: 27.01.2016].
- Democracy Index 2012. Democracy at a Standstill. A Report from The Economist Intelligence Unit*; [https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034) [dostęp: 27.01.2016].
- Democracy Index 2013. Democracy in Limbo. A Report from The Economist Intelligence Unit*; [http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy\\_Index\\_2013\\_WEB-2.pdf](http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf) [dostęp: 27.01.2016].

- Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A Report from The Economist Intelligence Unit*; <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf> [dostęp: 27.01.2016].
- Democracy Index 2015. Democracy in an age of anxiety. A Report from The Economist Intelligence Unit*; <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf> [dostęp: 27.01.2016].
- Democracy Index 2016. Revange of the deplorables. A Report from The Economist Intelligence Unit*; <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf> [dostęp: 27.03.2017].
- Democratic Audit*; <http://www.democraticaudit.com> [dostęp: 1.02.2016].
- European Commission. Opinion Public. Satisfaction with National Democracy*; <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/45/groupKy/226> [dostęp: 19.04.2017].
- European Court of Human Rights*; [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_art\\_39\\_01\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_art_39_01_ENG.pdf) [dostęp: 4.05.2016].
- Freedom House*; <https://freedomhouse.org> [dostęp: 26.01.2016].
- Freedom in the World. 2016. Freedom House*; [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FITW\\_Report\\_2016.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf) [dostęp: 22.04.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 1999*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/1999/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2001*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2002*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2003*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2003/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2004*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2005*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2005/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2006*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2007*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2007/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2008*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2009*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2009/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2010*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2011*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2012*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2013*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].

- Freedom in the World. Czech Republic. 2014*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Czech Republic. 2015*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/czech-republic> [dostęp: 2.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 1998*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/1998/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 1999*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/1999/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2000*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2000/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2001*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2001/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2002*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2002/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2003*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2003/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2004*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2005*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2005/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2006*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2006/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2007*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2007/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2008*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2009*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2009/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2010*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2011*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2012*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2013*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2014*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2015*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- Freedom in the World. Hungary. 2016*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/hungary> [dostęp: 1.03.2016].
- GNIZADOWSKI M., SADECKI A.: *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*. Ośrodek Studiów Wschodnich. Komentarz nr 60; <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-29/konstytucja-nowych-wegier-implikacje-krajowe-i-regionalne> [dostęp: 29.07.2011].

- GROSZKOWSKI J.: *Kryzys tradycyjnych partii w Czechach*; <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-10-09/kryzys-tradycyjnych-partii-w-czechach> [dostęp: 1.03.2017].
- GROSZKOWSKI J.: *Prezydent Zeman dzieli społeczeństwo*; <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-11-26/prezydent-zeman-dzieli-czeskie-spoleczenstwo> [dostęp: 1.03.2017].
- HALMAI G.: *The Right to Know the Past: Hungary*; [http://ces.ufl.edu/files/Halmai-The\\_Right\\_to\\_Know\\_Hungary.pdf](http://ces.ufl.edu/files/Halmai-The_Right_to_Know_Hungary.pdf) [dostęp: 22.11.2016].
- HORNE C.M.: *Transitional Justice: Vetting and Lustration*. In: *Research Handbook on Transitional Justice*. Eds. D. JACOBS, C. LAWTHORP, L. MOFFETT. Edward Elgar, Belfast 2017; [http://cynthiamhorne.weebly.com/uploads/8/9/9/8/8998042/horne--vetting\\_and\\_lustration-preprint.pdf](http://cynthiamhorne.weebly.com/uploads/8/9/9/8/8998042/horne--vetting_and_lustration-preprint.pdf) [dostęp: 21.11.2016].
- House of Nations. Hungary*; <http://www-archiv.parlament.hu/angol/append/bills.htm> [dostęp: 11.02.2017].
- <http://www.eiu.com/home.aspx#offer-ss-data> [dostęp: 27.01.2015].
- [http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy\\_Index\\_2013\\_WEB-2.pdf](http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf) [dostęp: 27.01.2016].
- <http://www.psp.cz/en/sqw/organy2.sqw?v=1> [dostęp: 10.02.2017].
- <http://www.psp.cz/en/sqw/organy2.sqw?v=1> [dostęp: 12.02.2017].
- <http://www.psp.cz/en/sqw/snem.sqw?id=1165> [dostęp: 12.02.2017].
- <http://www.visegradgroup.eu/2004/declaration-of-prime> [dostęp: 26.01.2015].
- <http://www.volby.cz/pls/ps1996/u4> [dostęp: 12.03.2017].
- <http://www.volby.cz/pls/ps1998/u4> [dostęp: 11.03.2017].
- <http://www.volby.cz/pls/ps2002/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 11.03.2017].
- <http://www.volby.cz/pls/ps2006/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 11.03.2017].
- <http://www.volby.cz/pls/ps2010/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 11.03.2017].
- <http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ> [dostęp: 11.03.2017].
- Hungary. Parliamentary Chamber. Országgyűlés*; [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141\\_90.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141_90.htm) [dostęp: 9.02.2016].
- Hungary. Parliamentary Chamber. Országgyűlés*; [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141\\_94.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141_94.htm) [dostęp: 9.02.2016].
- Hungary. Parliamentary Chamber. Országgyűlés*; [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141\\_98.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2141_98.htm) [dostęp: 17.02.2016].
- Hungary. Parliamentary Chamber. Országgyűlés*; [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2141\\_e.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2141_e.htm) [dostęp: 9.02.2016].
- IDEA. Institute for Democracy and Electoral Assistance*; <http://www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=100> [dostęp: 10.03.2017].
- International Trade Center. Hungary*; [http://www.trademap.org/Country\\_SelProductCountry\\_TS.aspx](http://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx) [dostęp: 8.04.2016].
- Jiri Paroubek. Prague.net*; <http://www.prague.net/jiri-paroubek> [dostęp: 14.04.2017].
- Jobbik Magyarországért Mozgalom*; <https://jobbik.hu> [dostęp: 12.03.2017].
- JOHNSTON R.: *Historic first: Majority of Czechs 'satisfied' with workings of democracy. Česká pošta*; [http://ceskapozice.lidovky.cz/historic-first-majority-of-czechs-satisfied-with-workings-of-democracy-1n8-/tema.aspx?c=A110314\\_100147\\_pozaice\\_8296](http://ceskapozice.lidovky.cz/historic-first-majority-of-czechs-satisfied-with-workings-of-democracy-1n8-/tema.aspx?c=A110314_100147_pozaice_8296) [dostęp: 12.04.2017].

- KDU-ČSL; <http://en.kdu.cz/domu> [dostęp: 23.03.2017].
- KELEMEN K.: *The Hungarian Constitutional Court in the New Constitutional Framework*; [http://www.academia.edu/1760644/The\\_Hungarian\\_Constitutional\\_Court\\_in\\_the\\_new\\_constitutional\\_framework](http://www.academia.edu/1760644/The_Hungarian_Constitutional_Court_in_the_new_constitutional_framework) [dostęp: 5.09.2016].
- KÖKER P.: *Veto and Peto: Patterns of Presidential Activism in Central and Eastern Europe*; [http://discovery.ucl.ac.uk/1461326/1/Philipp%20Koeker\\_thesis%20w%20corrections\\_final\\_FINAL%20\(discovery\).pdf](http://discovery.ucl.ac.uk/1461326/1/Philipp%20Koeker_thesis%20w%20corrections_final_FINAL%20(discovery).pdf) [dostęp: 13.02.2017].
- Központi Statisztikai Hivatal; <https://www.ksh.hu> [dostęp: 4.05.2016].
- KUBÁT M.: *The Communist Party of Bohemia and Moravia: A Successful Engagement of the Social and the Nationalist Protest*; [http://www.academia.edu/8225850/The\\_Communist\\_Party\\_of\\_Bohemia\\_and\\_Moravia\\_A\\_Successful\\_Engagement\\_of\\_the\\_Social\\_and\\_the\\_Nationalist\\_Protest](http://www.academia.edu/8225850/The_Communist_Party_of_Bohemia_and_Moravia_A_Successful_Engagement_of_the_Social_and_the_Nationalist_Protest), s. 4 [dostęp: 9.03.2017].
- MAINWARING S.: *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy*. Kellogg Institute Working Paper #144. September 1990; <https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/144.pdf> [dostęp: 17.01.2016].
- MAINWARING S.: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. Working Paper #130 – November 1989; <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf> [dostęp: 12.12.2015].
- MEP Bokros, controversial former finance minister, founds new free-market political party; [http://bbj.hu/economy/mep-bokros-controversial-former-finance-minister-founds-new-free-market-political-party\\_65562](http://bbj.hu/economy/mep-bokros-controversial-former-finance-minister-founds-new-free-market-political-party_65562) [dostęp: 29.03.2016].
- Methodology*; <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/methodology> [dostęp: 25.01.2015].
- MORLINO L., MONTERO J.R.: *Legitimacy and Democracy in Southern Europe*; [http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31032642/MorlinoLeonardo.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1447493056&Signature=3cimGL3XjhjWWmagQyVn18rdohU%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLegitimacy\\_and\\_democracy\\_in\\_Southern\\_Eur.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31032642/MorlinoLeonardo.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1447493056&Signature=3cimGL3XjhjWWmagQyVn18rdohU%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLegitimacy_and_democracy_in_Southern_Eur.pdf). 1991 [dostęp: 14.11.2015].
- Nejvyšší soud*; [http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS\\_new/ns\\_web.nsf?openDatabase&lng=EN](http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf?openDatabase&lng=EN) [dostęp: 12.12.2016].
- Nations in Transit*. 2003; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2003> [dostęp: 5.05.2016].
- Nations in Transit* 2005; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2005> [dostęp: 5.03.2016].
- Nations in Transit 2015. Complete Report*; [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_NIT2015\\_06.06.15\\_FINAL.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2015_06.06.15_FINAL.pdf) [dostęp: 26.01.2016].
- Nations in Transit. Report 2016*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2016> [dostęp: 18.03.2016].
- Nations in Transit 2016*; [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_NIT2016\\_Final\\_FWeb.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf) [dostęp: 22.04.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic. 2003*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2003/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic. 2004*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2004/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic. 2005*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2005/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].

- Nations in Transit. Czech Republic 2006*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2006/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic 2007*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2007/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic 2008*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2008/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic 2009*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic 2010*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic 2011*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic 2012*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic 2013*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic. 2014*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic. 2015*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Czech Republic. 2016*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/czech-republic> [dostęp: 12.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2003*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2003/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2004*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2004/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2005*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2005/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2006*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2006/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2007*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2007/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2008*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2008/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2009*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2010*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2011*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2011/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2012*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2013*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2014*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/hungary> [dostęp: 11.03.2016].



- Nations in Transit. Hungary. 2015*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nations in Transit. Hungary. 2016*; <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/hungary> [dostęp: 11.03.2016].
- Nemzeti Választási Iroda. *Országgyűlési választások Magyarországon 1990*; [http://www.valasztas.hu/ujweb/index\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/ujweb/index_en.htm) [dostęp: 9.02.2016].
- Nemzeti Választási Iroda. *Országgyűlési választások Magyarországon 1994*; [http://www.valasztas.hu/ujweb/index\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/ujweb/index_en.htm) [dostęp: 9.02.2016].
- Nemzeti Választási Iroda. *Országgyűlési választások Magyarországon 1998*; [http://www.valasztas.hu/en/nvb/204/204\\_0.html](http://www.valasztas.hu/en/nvb/204/204_0.html) [dostęp: 10.03.2017].
- Nemzeti Választási Iroda. *Országgyűlési választások Magyarországon 2002*; [http://www.valasztas.hu/parval2002/so02/ered\\_ind\\_en.htm](http://www.valasztas.hu/parval2002/so02/ered_ind_en.htm) [dostęp: 9.02.2017].
- Nemzeti Választási Iroda. *Országgyűlési választások Magyarországon 2006*; [http://www.valasztas.hu/parval2006/en/08/8\\_0.html](http://www.valasztas.hu/parval2006/en/08/8_0.html) [dostęp: 9.02.2016].
- Nemzeti Választási Iroda. *Országgyűlési választások Magyarországon 2010*; [http://www.valasztas.hu/en/parval2010/298/298\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/en/parval2010/298/298_0_index.html) [dostęp: 10.03.2017].
- NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 1994*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 9.02.2016].
- NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 1998*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 10.03.2017].
- NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 2002*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 10.03.2017].
- NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 2006*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 10.03.2017].
- NSD. *European Election Database. Hungary: Parliamentary Elections 2010*; [http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990\\_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990\\_Display\\_C1&top=yes](http://eed.nsd.uib.no/webview/index.jsp?study=http://129.177.90.166:80/obj/fStudy/HUPA1990_Display&mode=cube&v=2&cube=http://129.177.90.166:80/obj/fCube/HUPA1990_Display_C1&top=yes) [dostęp: 10.03.2017].
- O'DONNELL G.: *Delegative Democracy?* Kellogg Institute #172. March 1992; <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf> [dostęp: 23.11.2015].
- Our History*; <https://freedomhouse.org/content/our-history#VQ7eIGZb1gc> [dostęp: 25.01.2015].
- PEHE J.: *Czechoslovakia. Power-sharing Law Approved by Federal Assembly*; [www.pehe.cz/clanky/1990/1990-21December1990RFERL.pdf](http://www.pehe.cz/clanky/1990/1990-21December1990RFERL.pdf) [dostęp: 2.11.2016].
- PLASSER F., ULRAM P.A.: *Democratic Consolidation in East Central Europe*; [http://www.bundesheer.at/pdf\\_pool/publikationen/14\\_sr3\\_ulram.pdf](http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/14_sr3_ulram.pdf) [dostęp: 5.12.2016].

- Political Orientations, Values and Political Activities of Hungarian University and College Students*. Red. A. SZABÓ. Heinrich Böll Stiftung; [http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/Political\\_Orientations\\_v001.pdf](http://politologia.tk.mta.hu/uploads/files/Political_Orientations_v001.pdf) [dostęp: 14.04.2017].
- Polity*; <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> [dostęp: 1.02.2016].
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Nezařazení. Poslanci a orgány. Komise*; <http://www.psp.cz/en/sqw/organy2.sqw?v=1> [dostęp: 10.02.2017].
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Výbory Poslanecké sněmovny*; <http://www.psp.cz/en/sqw/organy2.sqw?v=1> [dostęp: 10.02.2017].
- PRIO*; <https://www.prio.org/Data/CSCW-Replication-Data> [dostęp: 1.02.2016].
- RYTKÓ E.: *National Referenda in Hungary*; [http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation\\_of\\_conference/2008/Referenda%20in%20Hungary\\_english.pdf](http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation_of_conference/2008/Referenda%20in%20Hungary_english.pdf) [dostęp: 20.09.2015].
- SADECKI A.: *Państwo stanu wyższej konieczności. Jak Orbán zmienił Węgry. „Punkt Wzroku”*, nr 41, Warszawa, Ośrodek Studiów Wschodnich, kwiecień 2011; [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw\\_41\\_panstwo-stanu-wyzszej-koniecznosci\\_net.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_41_panstwo-stanu-wyzszej-koniecznosci_net.pdf) [dostęp: 3.03.2017].
- SALAMIN J., FLORO M.: *Hungary in the 1980s: A Review of National and Urban Level Economic Reforms*. Urban Development Division Transportation, Water, and Urban Development Environmentally Sustainable Development Bank. Working Paper. February 1993; <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/twurdwp2.pdf> [dostęp: 13.07.2016].
- Sustainable Governance Indicators*; <http://www.sgi-network.org/2015> [dostęp: 1.02.2016].
- System współpracy narodowej*; <http://jezwegierski.blox.pl/2010/07/System-Wspolpracy-Narodowej.html> [dostęp: 18.01.2017].
- SZENTE S.: *The Historic Origins of the National Assembly in Hungary*; <http://hc.rediris.es/08/hu/articulos/10.pdf> [dostęp: 22.06.2016].
- The Programme of National Cooperation. Office of National Assembly. Document number H/47. Received 22 May*; [http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047\\_e.pdf](http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047_e.pdf) [dostęp: 29.03.2016].
- The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*; <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [dostęp: 1.02.2016].
- TRAMPOTA T.: *Media Landscapes. Czech Republic*; [http://ejc.net/media\\_landscapes/czech-republic](http://ejc.net/media_landscapes/czech-republic) [dostęp: 14.04.2017].
- Transformation Index. BTI 2014. Political Management in International Cooperation*. Ed. Bertelsmann Stiftung. Berlin 2014; <http://www.bti-project.org/reports/book-bti-report> [dostęp: 2.02.2015].
- Transformation Index. BTI*; <http://www.bti-project.org/reports/book-bti-report> [dostęp: 2.02.2016].
- Unified Democracy Scores*; <http://www.unified-democracy-scores.org> [dostęp: 1.02.2016].
- URBAŃCZYK M.: *Modele demokracji przedstawicielskiej*; [https://prawo.amu.edu.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0004/248386/004-Demokracja-pluralistyczna-Roberta-A.-Dahla.pdf](https://prawo.amu.edu.pl/_data/assets/pdf_file/0004/248386/004-Demokracja-pluralistyczna-Roberta-A.-Dahla.pdf) [dostęp: 31.03.2015].
- VALENZUELA J.S.: *Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process, and Facilitating Conditions*. Kellogg Institute Working Paper #150. December 1990; <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf> [dostęp: 12.12.2015].

- VAN DE RAKT E.: *Political Earthquake in the Czech Republic: Rejection of Established Parties*; <https://www.boell.de/en/2013/10/31/political-earthquake-czech-republic-rejection-established-parties> [dostęp: 20.03.2017].
- VERSECK K.: *Blurring Boundaries: Hungarian Leader Adopts Policies of Far-Right*. „Spiegel Online” z 30.01.2013; <http://www.spiegel.de/international/europe/ruling-hungarian-fidesz-party-adopts-policies-of-far-right-jobbik-party-a-880590.html> [dostęp: 20.03.2017].
- VILLÁM J., SZABÓ D., GYARMATI G.: *Hungary's parliament. One hundred and Fifty Years of Eminence*. W: *The Hungarian National Assembly*; [http://www.parlament.hu/fotokar/angol/book\\_2006.pdf](http://www.parlament.hu/fotokar/angol/book_2006.pdf) [dostęp: 4.04.2014].
- VONA G.: *Jobbik jest partią narodowo-radykalną. Amerykanizm to śmiertelny wirus*. „Nacjonalista. Dziennik Narodowo-Radykalny” z 18.03.2013; <http://www.nacjonalista.pl/2013/03/18/gabor-vona-jobbik-jest-partia-narodowo-radykalna-amerykanizm-to-smiertelny-wirus> [dostęp: 7.02.2017].
- WILEŃSKI B.T.: *Jobbik chce listy Żydów zagrażających państwu węgierskiemu*. *Wyborcza.pl* z 27.12.2012; [http://wyborcza.pl/1,75477,12936355,Jobbik\\_chce\\_listy\\_Zydow\\_zagrazajacych\\_panstwu\\_wegierskiemu.html#ixzz2Ov2vILuK](http://wyborcza.pl/1,75477,12936355,Jobbik_chce_listy_Zydow_zagrazajacych_panstwu_wegierskiemu.html#ixzz2Ov2vILuK), [dostęp: 11.01.2017].
- WŁOCH R., URBANIK A.: *Co to są konsultacje społeczne? W: Prowadzenie konsultacji społecznych przez Urząd Miasta Katowice*. Oprac. G. WÓJKOWSKI. Katowice 2010; [http://bonafides.pl/wp-content/uploads/raport\\_konsultacje\\_spol\\_katowice.pdf](http://bonafides.pl/wp-content/uploads/raport_konsultacje_spol_katowice.pdf) [dostęp: 25.04.2015].

## Pozostałe źródła

- Statistická ročenka Republiky Československé*. Státní úřad statistický, Praha 1935.
- Košický vládní program*. Praha 1984.
- Magyar Országos Levéltár M-KS-288-II/4458*. Budapest 2001.

## Wykaz tabel i wykresów

### Rozdział 4

- Tabela 1. Skład etniczny mieszkańców I Republiki Czechosłowacji w 1930 roku
- Tabela 2. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechosłowacji w 1920 roku uwzględniające wyłącznie partie, które zdobyły mandaty
- Tabela 3. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechosłowacji w 1925 roku uwzględniające wyłącznie partie, które zdobyły mandaty
- Tabela 4. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechosłowacji w 1929 roku uwzględniające wyłącznie partie, które zdobyły mandaty
- Tabela 5. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechosłowacji w 1935 roku uwzględniające wyłącznie partie, które zdobyły mandaty
- Tabela 6. Rozkład preferencji politycznych (w procentach) czechosłowackiego elektoratu w odniesieniu do rodzin partii politycznych w wyborach do Izby Poselskiej (lata 1920–1935)
- Tabela 7. Wpływ i znaczenie historycznych czynników na początkowym etapie procesu demokratyzacji w Czechosłowacji (potem Republice Czeskiej) i na Węgrzech po 1990 roku
- Tabela 8. Wybory do Zgromadzenia Ustawodawczego Republiki Czechosłowacji w 1946 roku
- Tabela 9. Wyniki wyborów do Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego na Węgrzech (grudzień 1944 – czerwiec 1945 roku)
- Tabela 10. Wyniki wyborów do Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego Węgier z 4 listopada 1945 roku
- Tabela 11. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 1947 roku
- Tabela 12. Instalacja, rozwój i upadek reżimu niedemokratycznego w świetle postaw społeczeństw Czechosłowacji i Węgier

### Rozdział 5

- Tabela 13. Wyniki wyborów parlamentarnych w Czechosłowacji w 1990 roku
- Tabela 14. Wyniki wyborów parlamentarnych w Czechosłowacji w 1992 roku
- Tabela 15. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego Republiki Węgier w 1990 roku
- Tabela 16. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 1994 roku
- Tabela 17. Determinanty tranzykcji oraz ich charakter w Republice Czeskiej i na Węgrzech

**Rozdział 6**

- Tabela 18. Stosunek obecności deputowanych poprzedniej kadencji w Izbie Poselskiej Republiki Czeskiej i węgierskim Zgromadzeniu Krajowym w odniesieniu do legislatyw następnej kadencji wyrażony w procentach
- Tabela 19. Procent projektów ustaw zgłaszanych przez rządy w Czechach i na Węgrzech w stosunku do ogółu projektów oraz procent przyjętych ustaw inicjowanych przez gabinety w stosunku do ogółu przyjętych ustaw
- Tabela 20. Wykaz poparcia dla rządu w Senacie Republiki Czeskiej w latach 1992–2017
- Tabela 21. Siła opozycji w czeskiej Izbie Poselskiej i węgierskim Zgromadzeniu Krajowym po wyborach liczona na podstawie procentowego udziału mandatów
- Tabela 22. Premierzy oraz rządy w Republice Czeskiej w okresie po 1992 roku
- Tabela 23. Premierzy oraz rządy na Węgrzech w okresie po 1990 roku
- Tabela 24. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechach w 1996 roku
- Tabela 25. Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 1996 roku
- Tabela 26. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechach w 1998 roku
- Tabela 27. Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 1998 roku
- Tabela 28. Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 2000 roku
- Tabela 29. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechach w 2002 roku
- Tabela 30. Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 2002, 2004 i 2006 roku
- Tabela 31. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechach w 2006 roku
- Tabela 32. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechach w 2010 roku
- Tabela 33. Wyniki wyborów do Senatu w Republice Czeskiej w 2008, 2010 i 2012 roku
- Tabela 34. Wyniki wyborów do Izby Poselskiej w Czechach w 2013 roku
- Tabela 35. Wyniki wyborów do senatu w Republice Czeskiej w 2014 i 2016 roku
- Tabela 36. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 1998 roku
- Tabela 37. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 2002 roku
- Tabela 38. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 2006 roku
- Tabela 39. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 2010 roku
- Tabela 40. Wyniki wyborów do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w 2014 roku
- Tabela 41. Poziom chwiejności wyborczej w Republice Czeskiej (Izba Poselska) i na Węgrzech mierzony indeksem Pedersena w latach 1996–2016
- Tabela 42. Wartość indeksu frakcjonalizacji D. Rae w Republice Czeskiej i na Węgrzech na poziomie parlamentarnym w latach 1990–2014
- Tabela 43. Wartość indeksu efektywnej liczby partii M. Laakso i R. Taagepera w Republice Czeskiej i na Węgrzech na poziomie parlamentarnym w latach 1990–2014
- Tabela 44. Wartość indeksu agregacji L. Mayera w Republice Czeskiej i na Węgrzech na poziomie parlamentarnym w latach 1990–2014
- Tabela 45. Podstawowe determinanty konsolidacji demokracji w wymiarze instytucjonalnym oraz ich charakter w Republice Czeskiej i na Węgrzech
- Wykres 1. Indeksy partycypacji i odpowiedzialności rządowej partii politycznych w Republice Czeskiej (lata 1992–2017)
- Wykres 2. Indeksy partycypacji i odpowiedzialności rządowej partii politycznych na Węgrzech (lata 1990–2017)

**Rozdział 7**

- Tabela 46. Wskaźnik indeksu wolności *Freedom in the World* w odniesieniu do Republiki Czeskiej w latach 1998–2016
- Tabela 47. Szczegółowe dane badania zakresu występowania praw politycznych i wolności obywatelskich w Czechach w latach 2013–2016 (indeks wolności, Freedom House)
- Tabela 48. Wyniki Republiki Czeskiej w zakresie oceny sfer funkcjonowania państwa demokratycznego, które składają się na tzw. rezultat demokracji w latach 2002–2016
- Tabela 49. Wskaźnik indeksu wolności *Freedom in the World* w odniesieniu do Węgier w latach 1998–2016
- Tabela 50. Szczegółowe dane badania zakresu występowania praw politycznych i wolności obywatelskich na Węgrzech przez Freedom House w latach 2013–2016
- Tabela 51. Wyniki Węgier w zakresie oceny sfer funkcjonowania państwa demokratycznego, które składają się na tzw. rezultat demokracji w latach 2002–2016
- Tabela 52. Wartość indeksu demokracji Republiki Czeskiej w rozbiciu na pięć dziedzin wraz z miejscem w rankingu państw świata (2006–2016)
- Tabela 53. Wartość indeksu demokracji Węgier w rozbiciu na pięć dziedzin wraz z miejscem w rankingu państw świata (2006–2016)
- Tabela 54. Wartość indeksu statusu demokracji oraz indeksu jakości rządzenia na podstawie badań Fundacji Bertelsmanna w Republice Czeskiej w okresie 2006–2016
- Tabela 55. Wartość indeksu statusu demokracji oraz indeksu jakości rządzenia Fundacji Bertelsmanna na Węgrzech w okresie 2006–2016
- Tabela 56. Siedem wspólnych kategorii wskaźników łączących cztery indeksy demokracji: indeks wolności, rezultat demokracji, indeks demokracji, status demokracji
- Tabela 57. Dane wskaźników indeksów (indeks wolności, indeks demokracji, rezultat demokracji, status demokracji) wyrażone w punktach i odnoszące się do oceny procesu demokratyzacji w Republice Czeskiej w latach 2006–2016
- Tabela 58. Dane wskaźników indeksów (indeks wolności, indeks demokracji, rezultat demokracji, status demokracji) wyrażone w punktach odnoszące się do oceny procesu demokratyzacji na Węgrzech w latach 2006–2016
- Tabela 59. Poziom frekwencji uzyskiwany w wyborach do Izby Poselskiej w Republice Czeskiej w latach 1996–2013
- Tabela 60. Poziom frekwencji uzyskiwany w wyborach do Senatu w Republice Czeskiej w latach 1996–2013
- Tabela 61. Poziom frekwencji uzyskiwany w wyborach do Zgromadzenia Krajowego na Węgrzech w latach 1994–2013
- Tabela 62. Poziom frekwencji podczas referendum na Węgrzech
- Tabela 63. Porównanie średnich wartości indeksu rezultatu demokracji na podstawie raportów badań *Freedom in the World* w regionie Europy Środkowej, na Węgrzech i w Republice Czeskiej w latach 2006–2016
- Tabela 64. Średnia wartość indeksu demokracji w Europie Wschodniej oraz Republice Czeskiej i na Węgrzech w latach 2006–2015 na podstawie raportów z badań The Economist Intelligence Unit

- Tabela 65. Porównanie indeksów transformacji Bartelsmanna w przedziale czasowym 2006–2016: świat, Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia, Republika Czeska, Węgry
- Wykres 3. Porównanie wskaźników czterech indeksów (wolności, demokracji, rezultat demokracji i status demokracji) ujętych w siedem analitycznych kategorii w uśrednieniu ich wartości występujących w latach 2006–2016 w Republice Czeskiej
- Wykres 4. Porównanie wskaźników czterech indeksów (wolności, demokracji, rezultat demokracji i status demokracji) ujętych w siedem analitycznych kategorii w uśrednieniu ich wartości występujących w latach 2006–2016 na Węgrzech

## **The process of democratisation and its determinants An analysis based on the example of the Czech Republic and Hungary (1999–2016)**

### Summary

This study is concerned with an analysis of the democratisation processes in two Central European states: the Czech Republic and Hungary in the years 1990–2016. It consists of two parts, with the first one presenting a theoretical analysis of the phenomenon of democracy, the process of democratisation, and the determinants of this process, and the second one focusing on the empirical analysis of the democratisation processes in the Czech Republic and Hungary.

Today democracy means that almost all adult citizens participate in the exercising of power. In substantive terms, democracy relies on freedom, equality, and majority rule. At the same time, it is also a regime that rests on specific principles and procedures (the procedural perspective). The process of consolidating democratic values and procedures goes through various stages. First, the erosion of a non-democratic regime involves the transfer of power from former elites to new political actors. Next, during the transition stage, the democratic institutional design is introduced into the political system. Finally, during the consolidation stage, the democratic principles of political life become well-established and democratic values accepted and internalised by the society. The most important determinants of the stage of erosion include: the heritage of the past and the influence of the surroundings. The transition is determined by: the structure of the state, national identity, political elites' work on the constitution, the relationship between the organs of government, the party system, the electoral system, lustration, decentralisation of power to a system of local authorities, and external factors. The consolidation stage depends on institutional factors on the one hand, such as the final design of the constitution, a stable model of relations between the organs of government, the development of a pluralistic party system, and solidification of the electoral system, and on behavioural factors on the other, such as acceptance and internalisation of democratic values by the society. The process of democratisation can be analysed and evaluated with the use of quantitative and qualitative indicators. This study employs indices used by Freedom House, The Economist Intelligence Unit, and The Bertelsmann Foundation.

The erosion of the non-democratic regime in Czechoslovakia and Hungary was marked by the transfer of power from political elites to democratic actors. In Hungary, this process was accomplished by negotiations, leading to an agreement signed in the autumn of 1989; in Czechoslovakia, it resulted from the inefficient political elites surrendering the control of the country. The fall of the regime was non-violent. In the initial phase of democratisation, the Czechs could draw on richer experience and more substantial democratic achievements than the Hungarians.

During the transition stage, various contributing factors not always influenced the Czech and Hungarian processes of democratisation in the same way. Differences can be seen in the case



of such determinants as the structure of the state, national identity, or particular elements of the institutional design. While the Czechs formed their own state in 1992, after 1990 the Hungarians had to redefine their stance towards a several-million Hungarian diaspora in neighbouring countries. The Constitution of the Czech Republic was adopted in 1992, while the Hungarian communist Constitution of 1949 was amended in 1989 and 1990. Both states adopted the parliamentary cabinet system of government, but Hungary opted for the chancellor model. Multi-party systems emerged, but the electoral systems for parliaments were different – with proportional representation in the Czech Republic and mixed in Hungary. The process of lustration was more radical and effective in the Czech Republic. The impact of exogenous determinants was similar in both states because the situation was conducive to the promotion of democracy.

The consolidation stage brought changes in the institutional design in both countries. In Hungary, a major restructuring took place after 2010, including the approval of the new Constitution in 2011. Its laws reflect the axiological stance of the legislator, based on conservative and national values rather than on liberal principles that were highlighted before. The party systems have remained pluralistic in both states, but the Czech one is more decentralised. This results in multi-party government coalitions and negatively influences the cabinet stability. In Hungary, the complicated electoral system has been simplified but the mixed formula has been retained. The democracy indices applied in the analysis – The Freedom House index, The Economist Intelligence Unit's index, and The Bertelsmann Foundation's index – unanimously indicate that the Czech Republic is more advanced than Hungary in its progress towards consolidated democracy.

## **Le processus de démocratisation et ses déterminants L'analyse effectuée à l'exemple de la République tchèque et de la Hongrie (1990–2016)**

### Résumé

Le travail concerne l'analyse du processus de démocratisation dans deux pays d'Europe centrale : en République tchèque et en Hongrie dans les années 1990–2016. Il se compose de deux parties. Dans la première, l'auteur soumet à l'analyse théorique le phénomène de la démocratie et du processus de démocratisation ainsi que les déterminants de ce processus. Dans la seconde partie, l'analyse se concentre sur la dimension empirique du processus de démocratisation en République tchèque et en Hongrie.

À l'époque contemporaine, la démocratie signifie la participation de presque tous les citoyens adultes à l'exercice du pouvoir. Dans la perspective substantielle, ce sont la liberté, l'égalité et le principe de majorité qui sont importants pour la démocratie. De l'autre côté, la démocratie est également un régime basé sur des principes et des procédés de fonctionnement déterminés (niveau de procédures). Dans le processus aboutissant à consolider les valeurs et les procédures démocratiques apparaissent les étapes de développement séparées. À la phase de l'érosion du régime non démocratique, le pouvoir est transmis par les élites actuelles aux nouveaux sujets politiques. Dans la transition, on introduit au système politique un modèle démocratique institutionnel. En revanche, dans la consolidation de la démocratie, on a affaire à la stabilisation des règles démocratiques de la vie politique et à la socialisation des valeurs démocratiques dans la société. En ce qui concerne les déterminants les plus importants qui apparaissent à la période de l'érosion, on devrait énumérer : le patrimoine du passé et l'influence de l'environnement extérieur. La transition sera déterminée par : la structure de l'État, l'identité nationale, le travail des élites politiques sur la constitution, la détermination du modèle de relations entre les organes du pouvoir, le système de partis, le système électoral, la lustration, la décentralisation du pouvoir et la convocation des collectivités locales, mais également le facteur extérieur. Cependant, pour la consolidation, ce sont les déterminants institutionnels qui seront importants : la détermination du modèle constitutionnel, la stabilisation du modèle de relations entre les organes du pouvoir, le développement du système de partis pluraliste, la solidification du système électoral ainsi que les déterminants comportementaux sous forme de socialisation des valeurs démocratiques par la société. Le processus de démocratisation peut être analysé et évalué par l'application des facteurs quantitatifs et qualitatifs. Dans le travail, on a pris en considération les indices appliqués dans les centres Freedom House, The Economist Intelligence Unit et la Fondation de Bertelsmann.

En Tchécoslovaquie et en Hongrie, à la phase de l'érosion non démocratique, les élites politiques des deux pays ont cédé le pouvoir aux forces démocratiques. En Hongrie, cela s'est produit par la voie de négociations et par la conclusion du pacte en automne de 1989 et, en Tchécoslovaquie, à la suite de la résignation des élites politiques insuffisantes. La chute du régime y avait un

caractère pacifique. À l'étape initiale de la démocratisation, les Tchèques ont pu puiser dans leurs propres expériences démocratiques qui étaient plus nombreuses que celles des Hongrois.

Dans la transition, les déterminants n'influençaient pas toujours de manière identique le processus de démocratisation tchèque et hongrois. On peut voir les différences dans les déterminants tels que la structure de l'État, l'identité de la nation ou les éléments particuliers du modèle institutionnel. En 1992, les Tchèques ont fondé leur propre pays, alors que les Hongrois, après 1990, ont dû redéfinir leur attitude envers la diaspora de quelques millions de leurs compatriotes vivant dans les pays voisins. En 1992, on a adopté la nouvelle Constitution de la République tchèque, tandis qu'en Hongrie en 1989 et 1990 on a effectué les amendements à la constitution communiste de 1949. Le modèle de relations entre les organes du pouvoir a pris dans les pays analysés la forme de régime parlementaire (parlement et cabinet ministériel), mais celui en Hongrie a pris la version du système politique allemand. Les systèmes de partis pluralistes sont apparus, et les systèmes électoraux employés en Tchéquie durant les élections parlementaires ont été basés sur la formule proportionnelle, tandis qu'en Hongrie sur la formule mixte. C'est en République tchèque que le processus de lustration était plus radical et plus efficace. L'influence du déterminant exogène était pareille dans les deux pays analysés en raison de la situation favorable à la promotion de la démocratie.

À la période de la consolidation de la démocratie se sont produits des changements dans le modèle institutionnel en République tchèque et en Hongrie, mais dans le second pays, après l'an 2010, on a organisé sa reconstruction fondamentale tout en votant la nouvelle Constitution en 2011. Les principes y inclus reflétaient l'attitude axiologique du législateur se référant aux valeurs conservatrices et nationales, et non libérales comme c'était auparavant. Les systèmes de partis dans les deux pays sont restés pluralistes, mais en Tchéquie ce système est plus décentralisé. Cela influence la nécessité de former des coalitions gouvernementales multipartistes et une moindre stabilité des cabinets. En Hongrie, on a simplifié le système électoral compliqué, mais on a toutefois gardé sa formule mixte. Rapportées dans le travail les évaluations des indices de la démocratisation des centres Freedom House, The Economist Intelligence Unit et la fondation de Bertelsmann soulignent à l'unanimité que la position de la Tchéquie, quant à la démocratisation consolidée, est plus haute que celle de la Hongrie.



ISSN 0208-6336

Cena 64 zł (+ VAT)

ISBN 978-83-226-3347-2



9 788322 633472

Więcej o książce

