

## Pozaparlamentarne formy partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych – dekompozycja współczesnego parlamentaryzmu

Non-parliamentary forms of citizens' participation in making political decisions –  
decomposition of contemporary parliamentarism

Внепарламентские формы участия граждан в принятии политических решений –  
декомпозиция современного парламентаризма

Позапарламентські форми участі громадян у прийнятті політичних рішень –  
розклад сучасного парламентаризму

STANISŁAW SAGAN

Prof. dr hab., Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: stsagan@univ.rzeszow.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3735-311X>

**Streszczenie:** Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na nowe formy demokracji, które dekomponują współczesny parlamentaryzm. Rozrywają one związek pomiędzy wyłanianiem ciał przedstawicielskich (parlamentów) z wyborami powszechnymi. Wprowadzane formy reprezentacji obywateli opierają się na metodzie losowania. Jest to powrót do korzeni demokracji ateńskiej i politycznej praktyki suwerenności narodu. Do tych nowatorskich form należy zaliczyć demokrację deliberatywną i demokrację uczestniczącą. Najbardziej znaną formą demokracji deliberatywnej są panele obywatelskie. Celem paneli obywatelskich jest wypracowanie konsensusu oraz przywrócenie zaufania do pozapartyjnego sposobu podejmowania decyzji politycznych. Starają się one rozwiązywać ważne problemy społeczne i polityczne. W Irlandii doprowadziły do zmiany konstytucji. Był to, nie tylko medialny, sukces tej nowej formy reprezentacji obywateli.

Stosowanie najnowszych technologii informatycznych i komunikacyjnych znajduje swoje odzwierciedlenie także we współczesnym parlamentaryzmie. Przyczyniają się one do kumulowania informacji w rękach rządu, co zwiększa jego nieformalną pozycję. Pojawiają się tu pojęcia demokracji medialnej i demokracji smartfonowej. Te nowe zjawiska przyczyniają się także do dekompozycji parlamentaryzmu naszych czasów.

**Słowa kluczowe:** parlamentaryzm, demokracja deliberatywna, demokracja uczestnicząca, demokracja medialna, demokracja smartfonowa

**Summary:** The aim of the study is to draw attention to new forms of democracy that are decomposing modern parliamentarism. They break the link between the election of representative bodies (parliaments) and general elections. The introduced forms of citizen representation are based on the sampling method. It is a return to the roots of Athenian democracy and the political practice of national sovereignty. These innovative forms include deliberative democracy and participatory democracy. The most famous form of deliberative democracy are citizens' assemblies. The aim of citizens' assemblies is to develop a consensus and restore confidence in the non-party way of making political decisions. They try to solve important social and political problems. In Ireland, they led to a constitutional amendment. It was not only the media success of this new form of citizen representation.

The use of the latest information and communication technologies is also reflected in contemporary parliamentarism. They contribute to the accumulation of information in the hands of the government. This increases its informal position. Against this background, the concepts of media democracy and smartphone democracy appear. These new phenomena also contribute to the decomposition of the parliamentarism of our time.

**Key words:** parliamentarism, deliberative democracy, participatory democracy, media democracy, smartphone democracy

**Резюме:** Цель исследования – привлечь внимание к новым формам демократии, которые декомпозируют современный парламентаризм. Они разрывают связь между процессом выбора представительных органов (парламентов) и всеобщими выборами. Вводимые формы представительства граждан основаны на методе жеребьевки. Это возвращение к истокам афинской демократии и политической практике национального суверенитета. К таким инновационным формам относятся делиберативная демократия и демократия участия. Наиболее известной формой делиберативной демократии являются гражданские жюри. Целью гражданских жюри является достижение консенсуса и восстановление доверия к процессу принятия политических решений без участия партий. Они стремятся решать важные социальные и политические вопросы. В Ирландии гражданские жюри привели к изменению конституции. Это событие стало успехом этой новой формы представительства граждан, не только в средствах массовой информации.

Использование новейших информационно-коммуникационных технологий также находит отражение в современном парламентаризме. Они способствуют накоплению информации в руках правительства, что усиливает его неформальное положение. Здесь появляются концепции медиа-демократии и демократии «смартфонов» (мобильной демократии). Эти новые явления также способствуют декомпозиции парламентаризма нашего времени.

**Ключевые слова:** парламентаризм, делиберативная демократия, демократия участия, медиа-демократия, демократия «смартфонов»

**Резюме:** Метою дослідження є привернути увагу до нових форм демократії, які руйнують сучасний парламентаризм. Вони розривають зв'язок між виборами представницьких органів (парламентів) і загальними виборами. Запроваджені форми представництва громадян базуються на вибірковому методі. Це повернення до витоків афінської демократії та політичної практики національного суверенітету. До цих інноваційних форм належать дорадча демократія та демократія участі. Найвідомішою формою дорадчої демократії є збори громадян. Метою зборів громадян є вироблення консенсусу та відновлення довіри до позапартійного способу прийняття політичних рішень. Вони намагаються вирішити важливі суспільно-політичні проблеми. В Ірландії вони призвели до внесення змін в конституції. Це був, не лише в медійному сенсі, успіх нової форми представництва громадян.

Використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій знайшло відображення і в сучасному парламентаризмі. Вони сприяють накопиченню інформації в руках влади, що збільшує її неформальне становище. Тут з'являються поняття медіа-демократії та демократії смартфонів. Ці нові явища також сприяють розкладу парламентської системи нашого часу.

**Ключові слова:** парламентаризм, дорадча демократія, демократія участі, медіа-демократія, демократія смартфонів

## Wstęp

Dekompozycja współczesnego parlamentaryzmu stanowi element upadku demokracji naszych czasów. Ulega on erozji pod naporem zmian kulturowych, w tym etycznych i obyczajowych, ale także pod presją najnowszych technologii informatycznych i komunikacyjnych. Spowodowało to zachwianie tradycyjnych autorytetów instytucjonalnych, w tym parlamentów, i tym samym dekomponuje znany nam parlamentaryzm. Powszechnie kontestowana jest legitymizacja i wiarygodność or-

ganów i osób sprawujących władzę oraz procedury ich wyłaniania. Temat absorbuje uwagę teoretyków i zachęca do analizy tego zjawiska<sup>1</sup>.

Inspiracją do napisania niniejszego opracowania stał się obraz Banksy'ego i jego sugestywna wizja brytyjskiego parlamentu. Widzimy tam zasiadające i deliberujące w Izbie Gmin szympansy, które zastąpiły nobliwych posłów. To wyjątkowe przedstawienie upadku, nie tylko najstarszego parlamentu, ale (aby nie była to prorocza wizja) współczesnego parlamentaryzmu w ogóle<sup>2</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie trendów, które w istotny sposób przyczyniają się do zrewidowania współczesnego parlamentaryzmu. Dostrzegamy, jak pojawiają się nowe, alternatywne formy podejmowania decyzji przez instytucje znajdujące się poza parlamentem, które rozwiązują nabrzmiałe i ważne problemy lokalnych wspólnot, np. od jakiegoś czasu o decyzjach najwyższego organu przedstawicielskiego coraz częściej przesądzają panele obywatelskie.

Użyty w tytule niniejszego opracowania termin dekompozycja oddaje zmianę układu składników jakiejś całości, w skrajnym zaś przypadku – jej rozpad<sup>3</sup>.

## 1. Demokracja deliberatywna

Współcześnie można zauważyć zmianę form aktywności obywateli w sprawach mających wpływ na decyzje polityczne. Nie chcą oni oczekiwać na rozstrzygnięcia „ociężałych” parlamentów i innych upartyjnionych organów decyzyjnych. To tam istotne dla nich problemy, wymagające podejmowania szybkich i efektywnych

<sup>1</sup> Jedną z najbardziej znanych analiz przyczyn destrukcji demokracji, rozumianych jako demokracje proceduralne, jest opracowanie: J. Brennan, *Against Democracy*, Princeton 2016. Autor podejmuje krytykę demokracji kojarzonej z powszechnymi wyborami. Dochodzi do wniosku, że tę formę powinny zastąpić rządy kompetentnych – epistokracja.

<sup>2</sup> Banksy to pseudonim artystyczny brytyjskiego malarza. Jego prawdziwe nazwisko nie zostało ustalone (Robert Banks, Robin Gunningham, Robin Banksy, Stephen Lazarides?). Urodził się w 1974 r. w Yate w południowo-zachodniej Anglii. Zaliczany jest do tzw. nurtu street art. Jego prace pojawiają się na murach Londynu, ale także w innych miejscach na świecie. Posługuje się techniką szablonową. Swoimi dokonaniem często komentuje upadającą demokrację zachodnią i jej obyczaje. Obraz *Devolved Parliament* namalowany w 2009 r. uzyskał światowy rozgłos. Zbiegło się to z toczonymi w Izbie Gmin dyskusjami o *brexicie*. Tytuł obrazu jest trudny do przetłumaczenia. „Devolve” to w języku angielskim przekazywanie, zrzucanie lub też przenoszenie obowiązków na kogoś innego. A na kogo przenosi swoje kompetencje Izba Gmin, o tym zakomunikował nam sam artysta. Ta sugestywna i ekspresyjna wizja Banksy'ego zainspirowała autora artykułu do zajęcia się dekompozycją parlamentaryzmu naszych czasów.

<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 1. A–K, red. M. Szymczak, wyd. 8, Warszawa 1998, s. 373.

decyzji, giną w natłoku spraw. Deputowani wybierani są z rekomendacji partii i pozostają związani instrukcjami tych partii, a te dbają nade wszystko o akceptację w społeczeństwie i uzyskiwanie rosnących „słupków” poparcia. Nowa rzeczywistość powszechnego dostępu do technologii informatycznych i komunikacyjnych umożliwiającą obywatelom sprawne komunikowanie się, bez wątplenia przyczyniła się do możliwości ich aktywizacji i jednoczenia się na rzecz współdecydowania i rozwiązywania nabrzmiałych problemów politycznych oraz społecznych, i to nie tylko w skali lokalnej, ale coraz częściej w skali państwa. A to już istotnie wpływa na rolę parlamentów mających dotychczas monopol na podejmowanie decyzji politycznych, ale także na kształtowanie opinii. Przy tej okazji prowadzi to do dekompozycji tradycyjnego parlamentaryzmu.

Współcześnie dostrzec można dwie formy, które prężnie rozwijają się, burząc coraz skuteczniej dotychczasowe formy demokracji przedstawicielskiej opartej o powszechne wybory. Są to: demokracja deliberatywna i demokracja uczestnicząca.

Idei demokracji deliberatywnej doszukiwać się można już w starożytnej Grecji. To właśnie tam obywatele poprzez dialog, perswazję, a nade wszystko argumentację, starali się ustalać treść decyzji podejmowanych dla dobra wspólnego<sup>4</sup>. W następnych wiekach porzucono taki model demokracji. W nowożytnej myśli politycznej demokracja deliberatywna pojawiła się na nowo w pismach federalistów w kontekście debaty nad konstytucją amerykańską oraz w filozofii Johna St. Milla<sup>5</sup>. Jednak jej prawdziwe odrodzenie nastąpiło dopiero w XX stuleciu. Samo pojęcie „demokracja deliberatywna” pojawiło się w latach 80. ubiegłego stulecia<sup>6</sup>. Wprowadził je Joseph Bessette, który w 1980 r. w Waszyngtonie opublikował opracowanie pt. *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*. Wartościowy wkład do teorii demokracji, w tym demokracji deliberatywnej, wniosła także Jane J. Mansbridge<sup>7</sup>. Był to rezultat coraz wyraźniej dostrzeganych braków w demokracji liberalnej.

Tę nową formę uczestniczenia obywateli w procesach podejmowania decyzji rozumie się jako „proces deliberacji polegający na pogłębionym i zespołowym namyśle (*deliberation*) nad konkretną kwestią, w trakcie którego wypracowywane są

<sup>4</sup> A. Krzynówek, *Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną*, Kraków 2010, s. 20; a także: K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, s. 48.

<sup>5</sup> K. Jasiński, *Źródła i charakter demokracji deliberatywnej*, Studia Warmińskie 2017, nr 54, s. 44.

<sup>6</sup> Równolegle stosuje się wiele innych określeń, takich jak demokracja: dyskursywna, komunikacyjna, dialogiczna czy też dyskusyjna. Są to terminy bliskoznaczne, ale nie tożsame, stąd ich stosowanie nie może być zamienne.

<sup>7</sup> Warto sięgnąć do jej opracowań: *Beyond Adversary Democracy*, Chicago 1980 oraz monografii *Deliberative Systems*, Cambridge 2012, której współautorem był J. Parkinson.

rozwiązania istotne dla inicjatorów deliberacji<sup>8</sup>. Celem deliberacji jest osiągnięcie konsensusu, a jego osiąganie zmierza do podejmowania racjonalnych decyzji opartych o dowody oraz ekspertyzy naukowe<sup>9</sup>. Ma to być proces łączenia polityk w większą całość, nazywany procesem inkluzyjnym, który prowadzi do minimalizowania lub wręcz unikania późniejszej obstrukcji przy realizacji założonych celów. Proces ten koncentruje się na poprawieniu jakości podejmowanych decyzji politycznych, motywowanych i skorelowanych z badaniami naukowymi, przez co decyzje te stają się bardziej akceptowane przez społeczeństwo. Wdrażanie takiej formy demokracji uzależnione jest od poziomu kultury politycznej i prawnej danego społeczeństwa, bowiem „fundamentem demokracji deliberatywnej są pewne założenia antropologiczne. Po pierwsze, istnieją wolne, rozumne i równe jednostki. Po drugie, istnieje polityczna równość oraz rozsądny pluralizm wyznań, przekonań i moralności. Po trzecie, ludzie w swych poglądach są zorientowani wspólnotowo”<sup>10</sup>.

W naszych czasach istota demokracji deliberatywnej polega na tym, że obywatele bezpośrednio i osobiście kształtują proces podejmowania decyzji politycznych, wykorzystując swoje kompetencje zawodowe. Wyłaniani w drodze losowania, reprezentują rozkład poglądów istniejących w określonych kręgach społeczeństwa. Wykonują oni pracę w ramach jednorazowego upoważnienia. Celem ich działań jest wypracowanie konsensusu, którego podstawę stanowi posługiwanie się argumentami w trakcie konfrontacji z innymi uczestnikami. Drugą fundamentalną zasadą jest poszanowanie równości wszystkich uczestników debaty. W jej trakcie rozważa się prezentowane argumenty, kierując się przy tym zasadą dobra wspólnego. Prowadzenie dyskusji musi także uwzględniać zasady kultury politycznej. W debacie chodzi o wypracowanie i ustalenie wspólnego stanowiska bądź o istotne zbliżenie stanowisk odmiennych. Do tego dochodzić trzeba poprzez perswazję, a nie manipulację, dlatego debata ma polegać na wymianie argumentów, a nie ich konfrontacji. Pozwala to na poszukiwanie nowych rozwiązań, które wcześniej nie były dostrzegane. Stąd ważkim i nie w pełni dostrzeganym czynnikiem pozostaje namysł<sup>11</sup>. Dzięki temu demokracja deliberatywna „może wydobywać się z przestrzeni biernej rejestracji interesów, kierowania się chwilowymi tendencjami

<sup>8</sup> W literaturze polskiej taką definicję rozpowszechnia A. Krzewińska, *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016, s. 15. To interesujące opracowanie poświęcone zostało metodologii demokracji deliberatywnej.

<sup>9</sup> Warto sięgnąć do rozprawy doktorskiej Michała Zabdyra-Jamroza, *Deliberatywny model polityki*, przygotowanej pod kierunkiem prof. dr. hab. K. Pałeckiego, Kraków 2017, passim.

<sup>10</sup> K. Jasiński, *Źródła i charakter...*, s. 48.

<sup>11</sup> Ciekawe rozważania filozoficzne o tym problemie – „namysł” – przedstawia A. Krzynówek, *Rozum a porządek polityczny...*, s. 18 i nast.

i przypadkowymi namiętnościami czy powierzchowną krytyką<sup>12</sup>. Demokracja deliberatywna daje szansę na harmonijne współzystowanie jednostek i różnorodnych grup społecznych w środowisku wielokulturowym i wielojęzycznym. Z powodzeniem może być wykorzystywana w społeczeństwach silnie spolaryzowanych, rozdartych wewnątrznie. „W czasach znaczonej atomizmem, izolacją i brakiem wzajemnego zaufania może warto wzbudzić potrzebę zaangażowania się, otwarcia i szczerzej debaty dotyczącej nie tylko bieżących, często trudnych spraw, ale także określonej wizji przyszłości”<sup>13</sup>.

## 2. Panele obywatelskie

W praktyce deliberacje przybierają różne formy. Najbardziej rozpowszechnioną są konferencje obywatelskie (panele)<sup>14</sup>. Panel obywatelski to instytucja prawnie sformalizowana, w składzie której zasiadają obywatele posiadający czynne prawo wyborcze. Gremium to wybierane jest w drodze losowania. Celem panelu jest artikulacja i pogodzenie wielu opinii funkcjonujących w różnych kręgach społecznych na określony, społecznie drażliwy temat. Odbywa się to w drodze dyskusji i prezentowania racjonalnych, naukowo uzasadnionych argumentów, w tym poprzez zasięganie opinii ekspertów. Efektem pracy panelu są opinie przedkładane organom państwa, które w następstwie podejmują czynności zmierzające do wydania stosownych przepisów prawnych. Zwykle pierwszym krokiem jest tu zarządzenie referendum.

Panele obywatelskie służą przywróceniu zaufania do pozapartyjnego trybu podejmowania decyzji politycznych. Dotychczas wykorzystywano je w celu rozwiązania nabrzmiałych i nośnych społecznie oraz politycznie problemów, których nie można było rozwiązać decyzją partii politycznych. Dotyczyło to m.in. takich kwestii, jak małżeństwa tej samej płci, aborcja oraz sprawy klimatu, w szczególności zmniejszenie emisji dwutlenku węgla. Toczone w ich trakcie obrady zmierzające do wydania opinii są w pełni transparentne. Panele dają możliwość tonowania rozbieżnych opinii funkcjonujących w różnych grupach społecznych oraz są metodą

---

<sup>12</sup> T. Słupik, *Demokracja deliberatywna szansą na przezwycięzenie kryzysu demokracji liberalnej?*, w: *Demokracja deliberatywna. Utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości*, red. A. Turoń-Kowalska, Sosnowiec 2016, s. 85.

<sup>13</sup> K. Jasiński, *Źródła i charakter...*, s. 57.

<sup>14</sup> Obok nich wdrażane są np. sondaże, sądy obywatelskie, spotkania miejskie XXI w., technika otwartej przestrzeni oraz konferencje programujące, komórki planu i inne.

zarządzenia partiiokracji. W czasie ich trwania toczony są merytoryczne obrady, co odróżnia je od debat w zgromadzeniach narodowych, które toną w morzu partyjnej propagandy i haseł bez pokrycia. Stąd sięganie do demokracji deliberatywnej to renesans politycznej praktyki suwerenności ludu, powrót do korzeni demokracji ateńskiej, w której metoda losowania była powszechnie obowiązująca.

Panele obywatelskie rozpoczynają się od publicznego ogłoszenia przedmiotu dyskusji. Najczęściej wybiera się grupę 50–200 osób w sposób losowy. Uczestnicy debaty mają możliwość zasięgnięcia opinii ekspertów, aby uzyskać kompetentne informacje, niezbędne do wypracowania konsensusu. Wynik dyskusji przedstawiany jest lokalnemu organowi władzy publicznej i jest dla niego wiążący. Z pewnością panele obywatelskie likwidują partiiokrację rozumianą jako zawłaszczanie państwa i związany z tym partiiularyzm, kierowanie się przede wszystkim interesem partyjnym, odrzucając przy tym interes ogólnospołeczny. Panele kładą nacisk na racjonalność i obiektywizm podejmowania decyzji, sprzeciwiają się tym samym partyjnej stronniczości. Ze względu na ograniczenia czasowe trwania panelu, jednorazowość zasiadania w jego gremium oraz nieprzewidywalny efekt deliberacji, usunięte zostaje prawdopodobieństwo korupcji jej członków. Nie wyklucza to zarazem zmanipulowania samych debat i wydawanych przez panel opinii.

Przeciwko posługiwaniu się tymi nowatorskimi instytucjami podnoszone są zarzuty manipulacji tematem, informacjami, jakie przedstawiają eksperci, a także konkluzjami. Zauważa się niezbyt klarowny efekt debaty, mianowicie czy prowadzi ona do osiągnięcia konsensusu, czy jedynie do wypracowania opcji głosowania? Dodatkowo w panelu dominują bardziej „wygadani” jego członkowie. Kompromis jako cel panelu może zatem maskować, niwelować wciąż istniejące różnice poglądów. Tym bardziej, gdy chce się za wszelką cenę doprowadzić do ugody. Poddani takiej presji członkowie stają się mniej szczerzy. Wpływa to na racjonalność i wyważenie dyskusji, a w konsekwencji na wydawane opinie. Ważkim argumentem krytyki paneli obywatelskich jest brak ponoszenia odpowiedzialności członków panelu za wydawane opinie, w odróżnieniu od deputowanych do zgromadzeń narodowych, co stanowi poważny mankament tej formy nowej demokracji.

Pionierskie doświadczenie z panelami obywatelskimi podjęto w Belgii i Irlandii. Nieprzypadkowo to właśnie w Belgii, kraju wielonarodowym i wielojęzycznym, o wysokim poziomie kultury politycznej, rozwija się idea tej formy demokracji. Ta instytucja zadziałała efektywnie także w Irlandii, gdzie głęboko podzielone światopoglądowo społeczeństwo nie potrafiło znaleźć konsensusu w sprawie aborcji, a efekty pracy paneli obywatelskich są oceniane wyjątkowo pozytywnie. Ta forma demokracji rozwija się także w wielu innych krajach na różnych kontynentach.



### 3. Funkcjonowanie paneli obywatelskich na przykładzie Belgii

Jedną z pierwszych i zarazem najbardziej sformalizowanych instytucji partycypacji obywateli w procesie podejmowania decyzji politycznych powołali Belgowie, tworząc modelową instytucję obywatelską – Ostbelgien Model. Taki mechanizm wdrożono w jednym z podmiotów federacji belgijskiej – Niemieckojęzycznej Wspólnocie Belgii (Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens)<sup>15</sup>. Początkowo był to eksperyment polegający na wypracowaniu opinii w sprawie opieki nad dziećmi. To doświadczenie przyniosło wyjątkowo pozytywne efekty i rozpoczęto prace nad stałym zaangażowaniem obywateli w proces podejmowania decyzji politycznych przyjmowanych przez lokalny parlament. Te dobre efekty spowodowały, że 25 lutego 2019 r. parlament Niemieckojęzycznej Wspólnoty Belgii erygował stałą instytucję opiniodawczą – Stałą Radę Obywatelską. Rozpoczęła ona funkcjonowanie we wrześniu 2019 r. Rada każdego roku decyduje o tematach wymagających konsultacji, z których każdy deliberowany jest w osobnych panelach obywatelskich. Panele obywatelskie składają się z nie więcej niż pięćdziesięciu członków i obradują zwykle przez trzy weekendy. O czasie trwania deliberacji oraz o składzie panelu decyduje każdorazowo Stała Rada. Udział w dyskusjach nie jest obowiązkowy dla członków panelu, którzy uzyskują z tego tytułu niewielkie wynagrodzenie. Skład obu tych instytucji, wyłaniany w drodze losowania, ma być reprezentatywny – stosuje się tu kryteria: płci, wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania. Stała Rada liczy 24 członków, którzy losowani są ze składu członków paneli. Jej zadaniem jest opiniowanie i przedkładanie parlamentowi wyników deliberacji. Czynić to może z własnej inicjatywy lub na wiosek parlamentu, albo też w oparciu o opinie wypracowane w ramach paneli. Kadencja Stałej Rady trwa półtora roku, a jej posiedzenia zwoływane są raz w miesiącu. Parlament podmiotu federacji zobowiązuje się do uwzględniania opinii wydawanych przez panele obywatelskie. Odpowiada też za obsługę administracyjną tej nowatorskiej instytucji i ustala jej budżet. Podkreślić trzeba, że Belgia była pionierem w instytucjonalizacji prawnej i ustaliła kształt organizacyjny tej nowej formy demokracji nazywanej demokracją deliberatywną.

<sup>15</sup> Niemieckojęzyczna Wspólnota Belgii posiada lokalny parlament, który reprezentuje obywateli belgijskich posługujących się językiem niemieckim. Od 1984 r. jest jednym z czterech regionów językowych. Obejmuje 9 gmin w Regionie Walońskim, w części prowincji Liège, przy granicy z Niemcami. O federalnej strukturze Belgii pisze A. Głowacki, *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997, s. 42 i nast.



#### 4. Panele obywatelskie w Irlandii

W Irlandii panele obywatelskie (Tionól Saoránach) uzyskały od początku swojego funkcjonowania wysoki prestiż. Rozpoczęto powoływać je w 2012 r. i od tego czasu są stałym elementem sceny politycznej. Powołuje je Parlament Narodowy (Oireachts), przy czym wymagane jest głosowanie w obu jego izbach – w izbie niższej, czyli w Zgromadzeniu Irlandii (Dáil Éireann), oraz w izbie wyższej – Senacie (Seanad Éireann)<sup>16</sup>.

W Irlandii, podobnie jak w Belgii, członkowie panelu wybierani są w drodze losowania. Obecnie powołuje się 99 członków i tyleż samo ich zastępców. Aby zasiąść w tym gremium, należy posiadać czynne prawo wyborcze. Z tego grona powołuje się osoby spełniające określone kryteria: wieku, płci, miejsca zamieszkania i statusu społecznego. Organizowanie składu panelu powierzono prywatnej firmie, wyłonionej w drodze przetargu. Z tej okazji w 2016 r. znowelizowano ordynację wyborczą, która umożliwiła administracji wyborczej uzyskanie dostępu do elektronicznego spisu wyborców.

Pierwszy panel pod nazwą Zgromadzenie Konstytucyjne powołano po wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2011 r. Przedmiotem jego obrad uczyniono przygotowanie opinii w siedmiu kwestiach dotyczących zmian w konstytucji, które narzucił parlament, oraz dwa problemy przygotowane przez członków panelu. W jego składzie zasiadło 66 losowo wybranych obywateli oraz 33 członków wybranych przez zasiadające w parlamencie partie polityczne. Przewodniczącego panelu powołał rząd. Panel funkcjonował przez 15 miesięcy (tj. w latach 2012–2014), a jego efektem było przygotowanie 18 zaleceń dotyczących zmian w obowiązujących przepisach konstytucyjnych, a także 20 propozycji zmian w aktach niższej rangi – ustawach i stałych zarządzeniach wydawanych przez parlament. Opinie zostały skierowane do rządu, który wybiórczo zaakceptował część propozycji zmian, a inne odrzucił. Już dokonania tego pierwszego panelu oceniano wówczas na tyle pozytywnie, że premier Enda Kenny zaproponował powołanie kolejnego panelu po wyborach rozpisanych na 2016 r.

W 2016 r. powołano kolejny panel obywatelski – Zgromadzenie Obywateli, którego skład został zatwierdzony przez parlament 16 lipca 2016 r. Pierwsze, inauguracyjne posiedzenie odbyło się 16 października 2016 r. Przedmiotem deliberacji było przygotowanie opinii dla rządu z zakresu drażliwych społecznie spraw, w tym głównie aborcji. Partie polityczne nie mogły rozwiązać tej kwestii, nie chcąc angażować się w tak delikatny i kontrowersyjny problem społeczny. Tym bardziej, że wymagało

<sup>16</sup> J. Płachecki, *System polityczny Irlandii. Ewolucja i współczesne wyzwania*, Warszawa 2010, s. 147.

to zmiany ósmej poprawki do konstytucji. Ten nabrzmiały problem stał się jednym z haseł wyborczych w trakcie trwającej wówczas kampanii wyborczej.

Bezpośrednim impulsem powołania panelu obywatelskiego był zgon 31-letniej obywatelki Indii – Savity Halappanavar, której w 2012 r. w szpitalu w Galway odmówiono aborcji w sytuacji ronienia. Sięgając szerzej, w Irlandii w tym samym czasie toczyły się dyskusje o ograniczeniu partyjnego modelu podejmowania decyzji, w tym dotyczące: braku transparentności, podatności polityków na naciski grup interesu i lobbystów oraz braku kompetencji osób podejmujących decyzje polityczne. Remedium na te zjawiska miało być powołanie pozapartyjnego i kompetentnego gremium. Ponadto istotnym impulsem był zauważalny proces laicyzacji irlandzkiego społeczeństwa, które w pierwszej dekadzie XXI stulecia przejawiało wyraźne jego syndromy. Osnową stało się ujawnienie molestowania i wykorzystywania seksualnego dzieci przez duchownych oraz sprzedawanie ich do adopcji w Stanach Zjednoczonych, w wyniku czego nastąpiła dramatyczna kompromitacja Kościoła katolickiego. Wierni przeżyli szok i zaczęli się od niego odwracać. Proces ten był gwałtowny, laicyzacja nastąpiła w ciągu 20 lat, choć był to kraj wyjątkowo powiązany mentalnie z katolicyzmem<sup>17</sup>.

Drugi panel, którego 99 członków i tyle samo ich zastępców wyłoniono w drodze losowania, rozpoczął swoje pierwsze posiedzenie 15 października 2016 r. Jak już wspomniano, paneliści musieli posiadać czynne prawo wyborcze i zostali poddani selekcji według kryteriów: wieku, płci, miejsca zamieszkania i statusu społecznego. Losowanie zlecono prywatnej firmie wyłonionej w drodze przetargu, której umożliwiono dostęp do rejestru wyborców. Siedemnaście osób spośród wylosowanych odmówiło zasiadania w panelu, dlatego ich miejsca zajęli zastępcy. Wyłoniony skład doświadczył jednak kolejnych perturbacji: jedenaście osób wycofało się przed głosowaniem dotyczącym aborcji, a ich zastępcy nie podjęli swoich obowiązków i nie wzięli udziału w głosowaniu. Skład został uzupełniony dopiero przed podjęciem dyskusji nad kolejnym problemem. Inne trudności ze składem panelu wystąpiły w styczniu 2018 r. Do gremium dołączyło wówczas siedmiu nowych członków, którzy zostali jednak usunięci już w następnym miesiącu. Powodem zakwestionowania ich udziału w panelu było to, że zostali dołączeni przez znajomych jednego z pracowników firmy obsługującej losowanie członków panelu, wystąpiło zatem naruszenie procedur wyłaniania członków tego gremium.

<sup>17</sup> *Kościół w Irlandii upadł przez hierarchów. Z Tomem Inglisem rozmawia Jakub Bodziony*, Kultura Liberalna 2020, nr 619, <https://kulturaliberalna.pl/2020/11/17/kosciol-w-irlandii-upadl-przez-hierarchow/> [dostęp: 31.01.2022 r.]. Por. też: T.P. Terlikowski, *Kościół, który zniszczyli księża i biskupi*, TVP Tygodnik 2020, nr 40, <https://tygodnik.tvp.pl/38597172/kosciol-ktory-zniszczyli-ksieza-i-biskupi> [dostęp: 31.01.2022 r.].

Niezależnie od braku stabilizacji personalnej panelu wyłonił się także problem konieczności przedłużenia jego prac. Wstępnie przyjęto, że panel będzie pracował na sesjach przez 10 kolejnych weekendów i zakończy swoją aktywność po upływie roku. Jednak jego funkcjonowanie przedłużano, m.in. w październiku 2017 r. oraz w marcu 2018 r. Przedłużenie prac panelu wynikało z ważnej i skomplikowanej materii podjętej tematyki – aborcji. Ważyło to na efekcie, który miał doprowadzić do kompromisu.

W Irlandii panele pracują w trybie sesyjnym, a ich obrady są transmitowane przez telewizję, dzięki czemu mogą stanowić dobrą szkołę dochodzenia do kompromisu. Stanowią bowiem swoisty kontrast dla obrad parlamentu, obarczonych sporami partyjnymi, pełnych kłótni, przyczyniających się do deprecjacji samego parlamentu. Tym samym traci on autorytet w opinii społecznej, a w rezultacie prowadzi do dekompozycji parlamentaryzmu w ogóle<sup>18</sup>.

Końcowym efektem panelu obywatelskiego było wydanie rekomendacji dla rządu. Przychylając się do niej, podjęto kroki, które miały prowadzić do uchylecia ósmej poprawki do konstytucji Irlandii. Poprawka ta wprowadzona w 1983 r. gwarantowała nasciturusowi ochronę prawa do życia na równi z prawem do życia matki, kwalifikując tym samym aborcję jako czyn zabroniony. Rząd Irlandii wniósł 9 marca 2018 r. projekt ustawy, który zmierzał do zniesienia ósmej poprawki. Została ona uchwalona 27 marca, co umożliwiło poddanie jej pod referendum. W wyniku głosowania obywatele zatwierdzili (poparcie wyraziło 66,4% głosujących) przyjętą przez parlament ustawę, chociaż w poprzednim referendum w tej materii 67% uprawnionych do głosowania opowiedziało się za penalizacją aborcji. To z kolei spowodowało uchYLENIE art. 40.3.3 konstytucji, wprowadzając do tekstu irlandzkiej ustawy zasadniczej trzydziestą szóstą poprawkę. Dotychczasowa regulacja utraciła prawne gwarancje ochrony życia nasciturusa i wprowadziła brzmienie: „przepisy dotyczące przerywania ciąży mogą być określane w drodze ustawy”<sup>19</sup>. Tę ostatnią prezydent Michael D. Higgins podpisał 20 grudnia 2018 r. Tym samym po raz pierwszy w historii Irlandii została zalegalizowana aborcja.

Pozytywna ocena panelu z 2016 r. w Irlandii została szczególnie nagłośniona w mass mediach i prasie. Panel z 2016 r. uzyskał wyjątkowo pochlebne opinie. Podkreślano, że jego efekty i sposób procedowania mogą stanowić model, który powinny stosować inne kraje. Ponadto podnoszono, że jego instytucjonalne, prawne

<sup>18</sup> W. Konarski, *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005, s. 24.

<sup>19</sup> Electronic Irish Statute Book (eISB), czyli elektroniczna Irlandzka Księga Praw jest zbiorem aktów normatywnych. Jest dostępna pod adresem: <http://www.irishstatutebook.ie/>. Treść trzydziestej szóstej poprawki zob. <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/ca/36/enacted/en/print.html> [dostęp: 31.01.2022 r.].

umocowanie może zapobiegać wzrostowi partii o charakterze populistycznym. Z pewnością już samo procedowanie i jego transparentność toruje drogę do rozwiązywania trudnych i nabrzmiałych problemów społecznych.

W 2019 r. irlandzki rząd zainicjował konieczność powołania kolejnych paneli obywatelskich. Kanwą ich dyskusji miały być problemy równości płci i wypracowanie zaleceń dotyczących: dyskryminacji dziewcząt i chłopców, a także kobiet i mężczyzn oraz usunięcia barier związanych z płcią. Ponadto ocenie poddano: wykonywanie zawodów przypisywanych tradycyjnie jako „praca kobiet”, pełne uczestnictwo kobiet w miejscu pracy i polityce, brak równowagi w sektorze opieki oraz nierówność w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn.

## 5. Konwencja Obywatelska we Francji

Panel obywatelski pod nazwą Konwencji Obywatelskiej (*Convention Citoyenne pour le Climat*) powołano także we Francji. Jego inicjatorem był prezydent Emmanuel Macron, a organizację powierzono Radzie Gospodarczej, Społecznej i Środowiskowej (*Conseil Économique, Social et Environnemental*)<sup>20</sup>. Konwent został zorganizowany w październiku 2019 r. Tematem panelu był klimat, w szczególności skoncentrowano się na wypracowaniu metod, które umożliwiłyby zmniejszenie emisji dwutlenku węgla o 40% do 2030 r. w stosunku do 1990 r. Końcowym efektem obrad miało być opracowanie rekomendacji (opinii) dla rządu.

W skład panelu weszło 150 osób wybranych w drodze losowania. Jego kompletowanie oparto na ustaleniu numerów telefonów osób powyżej 16. roku życia. Automatycznie ustalono 85% numerów komórkowych i 15% telefonów stacjonarnych. Celem takich zabiegów było wyłonienie grupy reprezentatywnej odzwierciedlającej skład francuskiego społeczeństwa. Grupę, którą w ten sposób ustalono, tworzyło 51% kobiet i 49% mężczyzn. Ponadto, aby osiągnąć cel, przyjęto jeszcze inne kryteria: wiek i wykształcenie. Obie te grupy podzielono na 6 kategorii. Uwzględniono też 7 grup społeczno-zawodowych, a także miejsce zamieszkania.

Panel obradował co miesiąc przez 2–3 dni. Istotną rolę odgrywali eksperci. Konwent pracował przez 7 weekendów w pięciu grupach tematycznych: transport, konsumpcja, budownictwo, produkcja i praca oraz żywienie. Część tych dyskusji

<sup>20</sup> Rada składa się z 233 członków i jest organem doradczym rządu i parlamentu. Konsultuje projekty ustawodawcze. Efektem jej pracy są raporty przesyłane do rządu i parlamentu. Posiada umocowanie w obowiązującej konstytucji, do której 23 lipca 2008 r. dodano rozdział XI (art. 69–71), poświęcony statusowi prawnemu Rady, zob. J. Szymanek, *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 2011, s. 61–62.

była transmitowana przez telewizję, a całość obrad prezentowana była na stronach internetowych panelu.

Konwent wydał 149 rekomendacji, a za najważniejsze jego dokonania należy uznać: nowatorskie koncepcje dotyczące tzw. ekozabójstwa oraz propozycję dotyczącą wprowadzenia do konstytucji „troski o klimat”<sup>21</sup>. Zaproponowano zmianę art. 1 konstytucji. Oba te postulaty wymagają zmiany francuskiej ustawy zasadniczej, co znacznie komplikuje wdrożenie tych rekomendacji, ponadto te ostatnie wymagają poddania ich pod referendum.

Członkowie panelu otrzymali diety w wysokości 86,4 euro dziennie oraz dodatkową rekompensatę za dzień wolny od pracy w wysokości 10,3 euro za godzinę. Organizatorzy pokryli także koszty opieki dla osób wychowujących dzieci.

Francuski konwent (panel obywatelski) nie uzyskał tak praktycznych efektów ani pozytywnej oceny mediów, jak panele w Irlandii, które poprzez wydane opinie skutecznie wpłynęły na nowelizację konstytucji. Trzeba jednak podkreślić, że francuski konwent wypracował nowatorskie spojrzenie na problemy ochrony klimatu i środowiska naturalnego. Warto także dostrzec specyficzny sposób kompletowania składu panelu opartego o wyselekcjonowanie uczestników poprzez numery telefonów, co stanowi nowość w wykorzystywaniu metody losowania. Nie odnotowano, aby w trakcie trwania konwentu dokonywano rotacji pośród jego uczestników, co mogło być efektem wynagradzania członków panelu.

## 6. Panele we Włoszech i Hiszpanii

Nowatorskie, pozaparlamentarne formy partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych dostrzec można także we Włoszech, gdzie populistyczny Ruch Pięciu Gwiazd wprowadził możliwość podejmowania decyzji przez obywateli w drodze głosowania, wykorzystując internetową Platformę Rousseau. Jednak w tym przypadku do wydawania opinii upoważniono tylko wyselekcjonowaną grupę aktywnych zwolenników Ruchu. Dostrzec też wypada, że ustalenie zestawu pytań, które poddawane były pod głosowanie, należy do kierownictwa ugrupowania. To bardzo niebezpieczny, antydemokratyczny trend. Tym bardziej, że skład paneli we Włoszech kompletowany jest w drodze nominacji partii. To podważa

<sup>21</sup> Zdefiniowano przy tej okazji pojęcie ekozabójstwa, uznając, że jest to działanie człowieka prowadzące do zniszczenia ekosystemów. W rezultacie przestają one spełniać kryteria środowiska odpowiedniego do życia dla ludzi i innych organizmów.

ideę paneli obywatelskich, które ze swej natury mają reprezentować różne grupy społeczne, odzwierciedlając tym samym cały przekrój społeczeństwa.

Podobnie społeczne panele są organizowane w Hiszpanii. Ten trend zapoczątkowały ruchy populistyczne, które starają się wdrażać internetowe sposoby głosowania wśród swoich zwolenników.

Panele obywatelskie we Włoszech i Hiszpanii są inicjatywami pozapaństwowymi, powoływanymi przez partie polityczne (Włochy) czy nawet, jak w przypadku Hiszpanii, organizacje kościelne (Inspektorat pw. św. Jakuba Większego). Stanowią one forum wymiany poglądów. Ich znaczenie jest mniejsze niż w przypadkach powoływania tych gremiów przez organy państwa, które z zasady zobowiązują się do respektowania ich opinii.

## 7. Demokracja uczestnicząca

Drugą formą pozaparlamentarnej partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych jest demokracja uczestnicząca, która polega na bezpośrednim udziale, czyli partycypacji w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw ważnych dla obywateli. Istota tej formy demokracji oparta jest na bezpośrednim kreowaniu treści decyzji i uczestnictwie samych obywateli w ich podejmowaniu. To właśnie oni muszą być podmiotami procesów politycznych. Demokracja partycypacyjna polega na umożliwieniu przygotowania ram prawnych, organizacyjnych i finansowych, a jej celem jest indywidualna aktywność członków wspólnoty. W szczególności dotyczy to aktywności w swoich „małych ojczyznach” – jednostkach samorządu terytorialnego. To tam osobiście mogą uczestniczyć w procesach wypracowywania współdecydowania o kierunkach rozwoju lokalnych społeczności. W tym sensie demokracja uczestnicząca jest formą demokracji bezpośredniej<sup>22</sup>. Stanowi alternatywną metodę łagodzenia spornych kwestii.

Nowe formy demokracji deliberatywnej i uczestniczącej zyskują coraz większy rezonans w wielu współczesnych państwach europejskich – we Francji, Włoszech, Niemczech, Hiszpanii, Belgii, Danii, Polsce i Wielkiej Brytanii. Te nowe formy demokracji aplikowane są także w Stanach Zjednoczonych i Kambodży. W Stanach

---

<sup>22</sup> Instytucja demokracji uczestniczącej po raz pierwszy została wprowadzona w 1989 r. w Porto Alegre w Brazylii. Mieszkańcy tego miasta aktywnie uczestniczyli wówczas w procesie podejmowania budżetu. W literaturze polskiej o demokracji uczestniczącej, z pozycji anarchistycznych, pisał R. Górski, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.

Zjednoczonych i w Kanadzie określa się je jako jury obywatelskie bądź jury polityczne<sup>23</sup>. Podane tu przykłady nie wyczerpują katalogu państw, które w różny sposób „eksperymentują” z wdrażaniem demokracji deliberatywnej. Jest to dynamiczny proces, który zmienia współczesny parlamentaryzm. Pojawia się nawet w słabo ugruntowanych demokracjach Ameryki Łacińskiej – w Wenezueli, Boliwii i Ekwadorze, gdzie także wprowadzono do konstytucji te nowe formy demokracji uczestniczącej. Proces ten można ponadto zauważyć w Brazylii, gdzie społeczności lokalne uczestniczą w wypracowywaniu decyzji w ponad stu miastach. Instytucje demokracji uczestniczącej znaleźć można także w Azji i Afryce.

## **8. Próba oceny pozaparlamentarnych form partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych**

W naszych czasach próby wdrożenia obu nowatorskich mechanizmów – demokracji uczestniczącej i demokracji deliberatywnej – wynikają z tego, że większość obywateli nie poświęca zbyt dużo czasu sprawom życia publicznego. Zwykle ograniczają się do rejestrowania bieżących problemów społecznych dotyczących najbliższego otoczenia. Na razie te nowe formy stosowane są w skali lokalnej, rzadziej zmierzają do wypracowywania decyzji ogólnokrajowych.

Decydowanie o sprawach państwa wymaga bieżącego śledzenia sytuacji i posiadania informacji w tych kwestiach, a te dla zwykłych obywateli wydają się być problemami odległymi<sup>24</sup>. Być może będzie to możliwe w niedalekiej przyszłości dzięki

<sup>23</sup> Inne nazwy to np. forum obywatelskie (Holandia), konferencje konsensualne (Dania), konwent obywatelski (Francja), zgromadzenie obywateli (Irlandia).

<sup>24</sup> Warto skonfrontować nowe formy demokracji z teorią J. Habermasa (ur. 1928 r.). Jest on przedstawicielem drugiej generacji szkoły frankfurckiej. Opracował m.in. koncepcję racjonalności komunikacyjnej, w której głosi, że dyskurs teoretyczny i praktyczny stanowi podstawowe narzędzie racjonalnie motywowanego konsensusu. W dyskursie publicznym każdemu przysługuje prawo krytyki i odpięcia argumentacji innych uczestników. Aby osiągnąć racjonalny konsensus, trzeba spełnić następujące przesłanki: (1) nikt, kto mógłby wnieść istotny wkład ze względu na kontrowersyjne roszczenia, nie może być wykluczony; (2) wszyscy mają jednakowe szanse wypowiedzenia się w sprawie; (3) uczestnicy mogą mówić to, co myślą; (4) komunikacja nie może podlegać restrykcjom, które nie mogą skutkować tym, że zatracą się lepsze argumenty decydujące o wyniku dyskusji. Przyjmując takie założenia, krytykuje on zarówno demokrację uczestniczącą, jak i demokrację deliberatywną, które jego zdaniem relatywizują dyskurs, opierają się bowiem na fałszywych przesłankach. Habermas stoi na stanowisku, że człowiek posiada zdolności do dochodzenia swoich racjonalnych interesów. W Polsce przetłumaczono dwa tomy jego dzieła pt. *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1 i 2, tłum. M. Kaniowski, Warszawa 2019.



zastosowaniu i wykorzystaniu najnowszych technologii informatycznych oraz wyposażeniu w e-narzędzia. W nieodległym czasie może to doprowadzić nawet do zmiany funkcjonowania współczesnych parlamentów. Być może te nowe formy demokracji oparte na losowaniu i osobistym uczestnictwie obywateli w procesach podejmowania decyzji politycznych staną się rzeczywistością.

Jednak z perspektywy parlamentaryzmu omówione formy partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji należy oceniać krytycznie. Są one bowiem ciałami jednorazowymi, których rozstrzygnięcia wiążą się z uzyskaniem konsensusu w jednostkowych sprawach. Nie są w stanie zapewnić prowadzenia długofalowej i konsekwentnej ścieżki decyzyjnej. Stają w opozycji do podstawowych zasad parlamentaryzmu, m.in. podważają zasadę wyłączności normodawczej parlamentu oraz jego opiniotwórczą rolę, w ten sposób umniejszając rolę parlamentaryzmu. Zapewne te nowe instrumenty nie są w stanie zredukować przyczyn społecznego niezadowolenia ani też asystować długoterminowym planom reform społecznych i politycznych, a wręcz je uniemożliwiają, są bowiem nakierowane na doraźne cele. Trend wprowadzania nowych form reprezentacji obywateli uderza w znaną nam formę parlamentaryzmu, przybliżając zmierzch demokracji liberalnej. Z drugiej jednak strony może to być początek nowych form demokracji przyszłości<sup>25</sup>.

## 9. Metoda losowania

Wdrażanie nowych form uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych stanowi istotny element współczesnej demokracji. Jednak składy tych ciał kompletowane są nie w wyniku wyborów, ale w wyniku losowania. Artur Ławniczak rozumie je jako „dokonywanie przez pojedynczy podmiot wyboru między wariantami o nieznannej treści”<sup>26</sup>. Ten renesans metody losowania zaprzecza demokracji integralnie skojarzonej z powszechnymi wyborami. Jednak o kształcie personalnym parlamentów przesądzają partie polityczne, które orientując się na swoje wewnętrzne procedury, ustalają listy kandydatów. Coraz częściej podnoszona jest kwestia kompletowania składów parlamentów w drodze losowania, czyli

---

<sup>25</sup> Warto sięgnąć do J. Węgrzeckiego, *Przyszłość demokracji deliberatywnej*, Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne 2009, nr 22, s. 27 i nast.

<sup>26</sup> W polskiej literaturze prawniczej o metodzie losowania pisał Artur Ławniczak w pionierskiej, merytorycznej i wyjątkowo dobrze udokumentowanej (ponad 1000 pozycji) monografii pt. *Losowanie w sferze publicznej. Między wróceniem a głosowaniem*, Bielany Wrocławskie 2012, s. 13; warto sięgnąć do recenzji tej monografii autorstwa P. Kuczmy, *Przegląd Sejmowy* 2014, nr 1, s. 171 i nast.

wprowadzenie „demokracji losowej”, której korzenie tkwią w starożytnej Grecji, w Atenach<sup>27</sup>. „Ateńczycy uznali losowanie za gwarancję równości, sadząc, że każdy obywatel może być «ministrem», «prezydentem», «premierem». I nie omylili się. Tworzyli sprawnie przez niemal dwa wieki system, który sprawił, że Ateny stały się ośrodkiem literatury, sztuki, filozofii”<sup>28</sup>. W starożytnym Rzymie tylko we wczesnym jego okresie praktykowano obsadzanie urzędów w drodze losowania. Później wprowadzono głosowanie. Metody losowania praktykowano także w średniowieczu oraz w okresie renesansu w wielu miastach – republikach włoskich (we Florencji i w Wenecji) i ich siostrzanych republikach dalmatyńskich, a także w Hiszpanii<sup>29</sup>. Głosowanie jako metoda podejmowania decyzji politycznych pojawiło się w oświeceniu, a zatem względnie niedawno. Podstawy doktrynalne, które kojarzyły wybór z głosowaniem, ustalił Jan Jakub Rousseau. W tym kontekście wspomnieć trzeba również o Nicolasic de Condorcet. Ten filozof, matematyk i polityk po raz pierwszy rozpoczął badania nad zastosowaniem matematyki w naukach społecznych. Opracował metodę liczenia głosów w wyborach oraz wspierał skojarzenie wyborów z głosowaniem<sup>30</sup>. W naszych czasach metoda ta nadal znajduje zastosowanie przy kompletowaniu składów komisji wyborczych. Tak jest m.in. w Chorwacji, gdzie jest stosowana jako metoda pomocnicza współwystępująca z głosowaniem. Także w Polsce w wyniku losowania ustala się numery list kandydatów do Sejmu. Tę metodę wykorzystuje się również w anglosaskiej kulturze prawnej<sup>31</sup>. Podobny mechanizm funkcjonuje także w Belgii, Rosji i we Francji<sup>32</sup>. Natomiast we Włoszech losuje

<sup>27</sup> Demokracja ateńska trwała od 508 r. do 260 r. p.n.e. Wprowadzona została w uporządkowanej formie, która wdrożyła system partycypacyjny. Ateny były centrum Attyki, która posiadała około 200 tys. mieszkańców, przy czym same Ateny liczyły 30 tys. osób. Zdolność polityczną miało tylko 6 tys. z nich. Wykluczano z pełni praw obywatelskich kobiety, niewolników i cudzoziemców stale mieszkających w Attyce (metojków).

<sup>28</sup> R. Kulesza, *Demokracje antyczne i współczesne*, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/67819/edition/66118/content> [dostęp: 31.01.2022 r.].

<sup>29</sup> A. Ławniczak, *Szczególne znaczenie losowania dla sądownictwa*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2011, nr 2, s. 22 i nast. Artykuł stanowi znakomitą analizę metod losowania w średniowieczu we Florencji i w Wenecji.

<sup>30</sup> Jean Antoine Nicolas Caritat markiz de Condorcet (1743–1794) był filozofem o poglądach liberalnych. Głosił powszechną i bezpłatną edukację, równouprawnienie kobiet i równość ras. W okresie rewolucji francuskiej stał się aktywnym politykiem. Związał się ze stronnictwem żyrondistów. Był posłem i sekretarzem Konstytuanty, ponadto popularnym politykiem.

<sup>31</sup> W Anglii losowanie członków ławy przysięgłych sięga XIII w., jednakże dopiero w 1627 r. przypominał i opisał metodę losowania Thomas Gataker w dziele *The Nature and Uses of Lotteries: A Historical and Theological Treatise*, które zostało wydane w tym samym roku. W 2008 r. w Londynie wydano reprint tego dzieła.

<sup>32</sup> A. Ławniczak, *Szczególne znaczenie losowania...*, s. 30 i nast.

się 16 niezawodowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (*giudici aggregati*), których zadaniem jest sądzenie prezydenta, jeśli ten popełniłby delikt konstytucyjny<sup>33</sup>.

Kompletowany w drodze losowania parlament dałby możliwość przywrócenia zgromadzeniom narodowym jego naturalnych funkcji – reprezentowania ogółu obywateli. Losowanie jest sposobem najbliższym natury demokracji, daje bowiem równe szanse każdemu obywatelowi w osiągnięciu urzędów, a nade wszystko umożliwia udział w zgromadzeniach narodowych przedstawicieli wszystkich opcji politycznych w danej społeczności. W tym znaczeniu przeciwstawia się partiokracji. Artur Ławniczak podaje, że losowanie „nie narusza fundamentalnych podstaw ustrojowych, w związku z czym może być stosowane jako słuszna, nie obciążona stygmatem antydemokratyczności procedura decyzyjna”<sup>34</sup>.

## 10. Demokracje medialne

Napędem społeczeństw naszych czasów jest informacja. Dynamicznie sprzyjają temu rozwijające się technologie informatyczne i komunikacyjne. Proces ten rodzi poszukiwanie nowych form demokracji, które byłyby adekwatne do stosowanych najnowszych technologii i zaspokajałyby oczekiwania społeczeństwa – w tym informatycznego. Powoduje to zmianę naszej rzeczywistości – powstaje rzeczywistość wirtualna, w której żyje coraz większa liczba ludzi. Tam uzyskują informacje, których nie sposób ocenić. Z niezwykłą, tylko sobie właściwą wrażliwością opowiada o tym Olga Tokarczuk: „[...] żyjemy w świecie natłoku informacji sprzecznych ze sobą, wzajemnie się wykluczających, walczących na kły i pazury [...], nie jesteśmy w stanie unieść tego ogromu informacji, która zamiast jednoczyć, uogólniać i uwalniać – różnicuje, dzieli, zamyka w bańkach, tworzy wielość opowieści nieprzystających do siebie albo wręcz wrogich sobie, antagonizujących”. I dalej: „[...] w natłoku informacji pojedyncze przekazy tracą kontury, rozwiewają się w naszej pamięci i stają się nierealne, znikają”<sup>35</sup>. Zdecydowana większość podawanych faktów jest nieweryfikowalna – mogą one być zarazem prawdziwe, jak i fikcyjne. W konsekwencji prawdziwość danego przekazu nie jest możliwa do zweryfikowania przez jednostkę. Każdy musi zatem wybierać pomiędzy prawdą a fikcją. Wiodącą rolę

<sup>33</sup> Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 228 oraz 397–398.

<sup>34</sup> A. Ławniczak, *Losowanie w sferze publicznej...*, s. 167.

<sup>35</sup> Przemowa noblowska Olgi Tokarczuk, Sztokholm 2019, s. 8–9, 13, <https://www.nobelprize.org/uploads/2019/12/tokarczuk-lecture-polish.pdf> [dostęp: 31.01.2022 r.].

odgrywa tu telewizja i inne społeczne środki przekazu w sieciach komputerowych. Istotnie zatem zwiększają się możliwości manipulowania opinią publiczną, co przekłada się na indywidualne reakcje i oceny działań politycznych i społecznych.

Informacja i szybkość jej przekazu zaczyna dominować jako forma komunikowania się pokolenia żyjącego w naszych czasach. Wymusza to szybki proces podejmowania decyzji politycznych. Współczesne zgromadzenia narodowe nie zostają należycie wyposażane w najnowsze technologie informatyczne, wyraźnie pole to zagospodarowuje władza wykonawcza – rząd. Monopolizowanie informacji umożliwia mu skracanie dystansu przy podejmowaniu decyzji. Z drugiej zaś strony uzależnia je od nastrojów społecznych, pozostając zakładnikiem coraz bardziej wyrafinowanych sondaży społecznych. To właśnie one wpływają na treść decyzji. Rząd nadal musi posiadać zaufanie w parlamencie, jednak jego trwanie musi uwzględniać nastroje społeczne, to one bowiem zapewniają mu sukces w kolejnych wyborach. To niweczy długofalowe cele, których realizacja wymaga często decyzji wbrew doraźnym nastrojom społecznym.

Tworzy się sytuacja, w której rząd posiada nie tylko większy zasób informacji, ale nade wszystko może je skutecznie przetwarzać. To on na tym polu uzyskuje wyraźną przewagę. Przy tym parlament wygląda na strukturę skostniałą, w szczególności tradycyjne jego procedury, postrzegane z perspektywy przekazu elektronicznego, nie przystają do rzeczywistości. Dotychczas stosowane procedury i toczony debaty parlamentarne nie sprzyjają podejmowaniu szybkich decyzji, a przecież stanowiły one aż dotąd istotę współczesnego parlamentaryzmu. Zatem współczesne parlamenty muszą się zmierzyć z dopływem informacji z wielu źródeł. To problem głównie jakościowy i ilościowy zarazem. Zwiększający się potok informacji dotyczący faktów i opinii pogłębia poczucie bezradności deputowanych. Nadmiar informacji, zwykle trudnych do zweryfikowania i selekcji oraz hierarchizowania, przekracza możliwości percepcji posłów. Rodzi to zarazem konieczność wdrażania i zorganizowania coraz lepszych służb analitycznych, które posługiwałyby się systemami informatycznymi najnowszej generacji.

Wszystko to prowadzi w fazę „demokracji medialnej”, której istotę stanowią sondaże i ankiety szeroko rozpowszechniane i komentowane w środkach masowej komunikacji. Z pewnością jest to raczej sfera publicystyki niż zwarty projekt nowej formy demokracji. Nie zawsze są one oparte na naukowych próbach, a co za tym idzie, formułowane na tej podstawie wnioski są często nieprawdziwe. Wszliśmy w erę, która odrzuca kulturę oralną leżącą od wieków u podstaw cywilizacji europejskiej, chociaż jej regres zarysował się już w połowie XIX stulecia. Jacek Dukaj ustalił, że ostatnie wystąpienia oralne miały miejsce w 1858 r. podczas kampanii wyborczej na urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych, kiedy to kandydaci

wygłaszali swoje mowy kierowane do zgromadzonych wyborców, czyniąc to jedynie „siłą swojego głosu”. Zgromadzenia wyborcze szacowano na około 15 tysięcy uczestników. Przemówienia wygłaszane były z dużym natężeniem emocji „z głowy” i trwały ponad 90 minut. „Pod koniec XIX wieku nastąpiło finalne przełamanie ku demokracji pisma, skutecznie przesuwając spór na łamy gazet i na plan gry ideałmi–rzeczami”<sup>36</sup>. Za ostatniego wielkiego oratora uważa się Winstona Churchilla<sup>37</sup>.

Kolejnym syndromem, który definiuje nasze czasy, jest inny wymiar w przeżywaniu wspólnotowym. Dotychczasowe emocje, jakich uczestnicy doświadczali w mitingach politycznych, przeniosły się na fora mass mediów, które je reżyserują i oceniają. To zmieniło mechanizm oceny samych polityków. Na tym etapie następuje destrukcja wspólnoty i jej zbiorowej wrażliwości. Nie można zatem bezpośrednio zademonstrować swoich odczuć i ocen wystawianych politykom ani zrozumieć ich etycznych postaw. Te są bowiem sztucznie kreowane i przygotowywane przez zawodowych specjalistów politycznego marketingu. Wspólnota zanika na rzecz jednostek. Niszczone są więzi łączące ludzi, budowane przez wiele pokoleń, które umożliwiały tworzenie idei i ich wypracowywanie. Ta wspólnota polityczna – państwo – tworzyła i gwarantowała normy obowiązującego prawa, przenosząc je w czasie i przestrzeni. Zmierzch życia wspólnotowego prowadzi do postaw egoistycznych – istnieją tylko miliardy zindywidualizowanych tożsamości. Tworzy się grupa celebrytów, która narzuca obowiązujące zachowania i modę. Co więcej, zachodzące zmiany są głębokie i postępują szybko.

Inne, ciekawe spojrzenie na współczesne formy demokracji, w tym parlamentaryzm i jego przyszłość, dostrzec można u Francis’a Brocheta, który jako pierwszy użył pojęcia „demokracja smartfonowa”<sup>38</sup>, wprowadzającego w strefę e-demokracji. To świat technologii informacyjno-telekomunikacyjnych, których celem jest zwiększenie uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych zarówno w ujęciu ilościowym, jak i realnego wpływu wywieranego przez jednostki na funkcjonowanie instytucji publicznych. Kluczowe znaczenie ma tu Internet, który staje się podstawowym medium<sup>39</sup>. Brochet twierdzi, że współczesna rewolucja cyfrowa nie prowadzi do zniszczenia demokracji, ale zmusza do istotnego przewartościowania jej mechanizmów. W erze smartfonów do świadomości rosnącej grupy społeczeństwa, które tkwi w internetowej

<sup>36</sup> Tamże, s. 350.

<sup>37</sup> J. Dukaj, *Po piśmie*, Kraków 2019, s. 350.

<sup>38</sup> Francis Brochet (ur. 1960 r.) jest francuskim dziennikarzem, który specjalizuje się w problematyce ekonomii i polityki europejskiej. Należy do grupy EBRA (European Brain Research Area). Wydał opracowanie pt. *Démocratie smartphone: Le populisme numérique, de Trump à Macron*, Paris 2017.

<sup>39</sup> K. Duda, *E-voting jako forma demokracji bezpośredniej. Dotychczasowe doświadczenia i ich konsekwencje*, Refleksje 2018, nr 4, s. 160.

(nie)rzeczywistości, przebijają jedynie krótkie komunikaty, ujmowane zazwyczaj w postaci haseł, które podsuwają chwytliwe i proste rozwiązania skomplikowanych spraw społeczno-politycznych. Wprowadzają zamęt i utrudniają lub wręcz uniemożliwiają przeprowadzanie długofalowych reform strukturalnych, m.in. opieki zdrowotnej, ubezpieczeń społecznych, emerytur czy zwalczania bezrobocia. Te problemy wymagają wdrożenia nowych aktów prawnych, edukacji i adaptacji społeczeństwa do nowych projektowanych i zarazem koniecznych rozwiązań. Procesy te akcelerują ruchy populistyczne, które sprzyjają symplicystycznym rozwiązaniom. W demokracji smartfonowej parlamentarizm wydaje się być zjawiskiem obcym. Staje się bytem wyalienowanym z internetowej rzeczywistości.

## Zakończenie

Dekompozycja współczesnego parlamentarizmu jest procesem uniwersalnym. Być może parlamentarizm w naszych czasach wyczerpał swoją witalność. Z pewnością efektywnie służył (i nadal jeszcze służy) swoim społeczeństwom, głównie w krajach euro-atlantycznej kultury prawnopolitycznej. Dla Europy był to najlepszy okres jej historii. Przyniósł pokój, praworządność i dobrobyt jej mieszkańcom. Szczególnie ten dobrostan osiągnęły kraje nordyckie. Jednak demokracja liberalna, leżąca u podstaw ideologii współczesnego parlamentarizmu, rozumiana jako demokracja proceduralna, zbliża się do swego kresu – stary porządek się kończy. Tę przestrzeń wypełniają dyktatury zakamuflowane, których mechanizm opiera się na partiach populistycznych. Jednak dekompozycja parlamentarizmu nie jest równoznaczna z jego całkowitą destrukcją. Z pewnością parlament przestał być głównym ośrodkiem decyzji, a wykonywanie jego funkcji zawłaszcza władza wykonawcza.

Niewątpliwie dotychczasowa rola ustrojowa współczesnych parlamentów wymaga korekty. Być może na nowo należy zdefiniować parlamentarizm. Musi on powrócić do swoich korzeni: reprezentowania ogółu obywateli i tworzenia dobrego prawa w interesie dobra powszechnego, a nie być tylko instrumentem interesów dominującego stronnictwa politycznego. W efekcie rodzi to konieczność poszukiwania nowych rozwiązań ustrojowych. Społeczeństwo dostrzega rozdzźwięk pomiędzy oczekiwaniami obywateli a powolnym i mało efektywnym działaniem najwyższego organu przedstawicielskiego – parlamentu, którego najpoważniejszą wadą są przewlekłe procedury, często wynikające z tradycji. W konsekwencji wyzwala to potrzebę wprowadzenia nowych, alternatywnych mechanizmów, które umożliwiłyby obywatelom większy, pozapartyjny udział w podejmowaniu decyzji politycznych.



Kontestacja niedomogów parlamentaryzmu naszych czasów oraz aplikowanie najnowszych technologii informatycznych i komunikacyjnych zachęcają do wprowadzania nowych form demokracji. Współcześnie dostrzegamy dwie nowatorskie formy aktywności obywateli, które urzeczywistniają się w formie demokracji deliberatywnej i demokracji uczestniczącej.

Procedowanie w panelach obywatelskich jest nowatorskim sposobem pozapartyjnego rozwiązywania problemów społecznych, który zmierza do osiągnięcia konsensusu. Ponadto skład paneli lepiej odzwierciedla przekrój społeczeństwa. Ich ważkim atutem jest także transparentność.

Zastosowanie najnowszych technologii informatycznych i komunikacyjnych w istotny sposób zmieniło postrzeganie rzeczywistości naszych czasów. Integralnie związany z tym procesem zalew informacji wpłynął także na współczesne systemy polityczne, w tym na parlament. Rozpowszechniane przez środki masowej komunikacji sondaże wpływają na wybory, ale także na procesy decyzyjne w samych zgromadzeniach narodowych. Parlament przestaje być centrum kształtowania opinii, a ciężar ten przenosi się na media, co skraca dystans pomiędzy nastrojami społecznymi a podejmowaniem decyzji. Fakty te istotnie wpływają i dekomponują tradycyjny parlamentaryzm. W tym znaczeniu zmierzamy do „demokracji smartfonowej”.

Przedstawione w artykule trendy pozwalają sformułować wniosek o potrzebie kompleksowego badania tych nowych zjawisk. Podejmując się analizy tylko z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, traci się wiele istotnych elementów tego złożonego procesu. Zatem trendy dekompozycji współczesnego parlamentaryzmu wymagają badań z wielu zakresów nauk społecznych: politologii, socjologii i psychologii społecznej. Dopiera synteza wyników takich badań może odsłonić tor i dynamikę tych zjawisk.

## Bibliografia

- Bachmann K., *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.
- Besette J., *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, Washington 1980.
- Brennan J., *Against Democracy*, Princeton 2016.
- Brochet F., *Démocratie smartphone: Le populisme numérique, de Trump à Macron*, Paris 2017.
- Duda K., *E-voting jako forma demokracji bezpośredniej. Dotychczasowe doświadczenia i ich konsekwencje*, Refleksje 2018, nr 4, DOI: 10.14746/r.2011.4.14.



- Dukaj J., *Po piśmie*, Kraków 2019.
- Electronic Irish Statute Book (eISB), <http://www.irishstatutebook.ie/> [dostęp: 31.01.2022 r.].
- Gataker T., *The Nature and Uses of Lotteries: A Historical and Theological Treatise*, London 1627 (repr. 2008).
- Głowacki A., *System konstytucyjny Belgii*, Warszawa 1997.
- Górski R., *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1 i 2, tłum. M. Kaniowski, Warszawa 2019.
- Jasiński K., *Źródła i charakter demokracji deliberatywnej*, Studia Warmińskie 2017, nr 54.
- Konarski W., *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005.
- Kościół w Irlandii upadł przez hierarchów. Z Tomem Inglisem rozmawia Jakub Bodziony*, Kultura Liberalna 2020, nr 619, <https://kulturaliberalna.pl/2020/11/17/kosciol-w-irlandii-upadl-przez-hierarchow/> [dostęp: 31.01.2022 r.].
- Krzewińska A., *Deliberacja. Idea – metodologia – praktyka*, Łódź 2016.
- Krzynówek A., *Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną*, Kraków 2010.
- Kuczma P., *Rec.: A. Ławniczak, Losowanie w sferze publicznej. Między wrózeniem a głosowaniem*, Bielany Wrocławskie 2012, Przegląd Sejmowy 2014, nr 1.
- Kulesza R., *Demokracje antyczne i współczesne*, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/67819/edition/66118/content> [dostęp: 31.01.2022 r.].
- Ławniczak A., *Losowanie w sferze publicznej. Między wrózeniem a głosowaniem*, Bielany Wrocławskie 2012.
- Ławniczak A., *Szczególne znaczenie losowania dla sądownictwa*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2011, nr 2, DOI: 10.15804/ppk.2011.02.01.
- Mansbridge J.J., *Beyond Adversary Democracy*, Chicago 1980.
- Mansbridge J.J., Parkinson J., *Deliberative Systems*, Cambridge 2012.
- Płachecki J., *System polityczny Irlandii. Ewolucja i współczesne wyzwania*, Warszawa 2010.
- Przemowa noblowska Olgi Tokarczuk, Sztokholm 2019, <https://www.nobelprize.org/uploads/2019/12/tokarczuk-lecture-polish.pdf> [dostęp: 31.01.2022 r.].
- Słownik języka polskiego*, t. 1. A–K, red. M. Szymczak, wyd. 8, Warszawa 1998.
- Słupik T., *Demokracja deliberatywna szansą na przewycięzenie kryzysu demokracji liberalnej?*, w: *Demokracja deliberatywna. Utopia czy ratunek dla demokratycznych wartości*, red. A. Turoń-Kowalska, Sosnowiec 2016.
- Szymanek J., *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 2011.
- Terlikowski T.P., *Kościół, który zniszczyli księża i biskupi*, TVP Tygodnik 2020, nr 40, <https://tygodnik.tvp.pl/38597172/kosciol-ktory-zniszczyli-ksieza-i-biskupi> [dostęp: 31.01.2022 r.].
- Węgrzecki J., *Przyszłość demokracji deliberatywnej*, Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne 2009, nr 22.
- Witkowski Z., *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004.
- Zabdyr-Jamroz M., *Deliberatywny model polityki*, dysertacja przygotowana pod kierunkiem prof. dr. hab. K. Pałeckiego, Kraków 2017.

