

AGATA DĄBROWSKA¹

Instytucjonalne i pozainstytucjonalne uczestniczenie przez obywateli w demokracji²

Wpłynął: 27.01.2023. Akceptacja: 24.03.2023

Streszczenie

Współczesne przeobrażenia sfery publicznej wpływają na zmianę postrzegania form uczestniczenia przez obywateli w demokracji. Obok form zinstytucjonalizowanych należy dostrzegać także formy pozainstytucjonalne, które ulegają dynamicznym przemianom. Ciągłe napięcie pomiędzy zaufaniem płynącym z reprezentacyjności demokracji a potrzebą kontrolowania sprawujących władzę przez obywateli przejawia się w potrzebach czuwania, powiadamiania i oceniania. Sfera publiczna staje się więc teatrem działań obywateli na różnych płaszczyznach – od uczestniczenia w wiecach i inicjowania procedury ustawodawczej po manifestowanie poglądów w protestach ulicznych. Zaproponowana analiza dotyczy dystynkcji między instytucjonalnymi a pozainstytucjonalnymi formami uczestniczenia przez obywateli w procesach demokratycznych.

Słowa kluczowe: uczestniczenie w demokracji, demokracja deliberatywna, kontrdemokracja, sfera publiczna, Jürgen Habermas.

¹ Agata Dąbrowska – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego (Polska), Szkoła Doktorska Nauk Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego; e-mail: Agata.dabrowska4@edu.uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0001-9708-0657.

² Niniejszy artykuł stanowi skróconą i uaktualnioną wersję pracy magisterskiej pt. *Pozainstytucjonalne formy uczestniczenia przez obywateli w demokracji*, przygotowanej pod kierunkiem dr. hab. Jerzego Leszczyńskiego, prof. UŁ, która została obroniona 1.07.2022 roku. Autorka pragnie wyrazić wdzięczność Profesorowi Leszczyńskiemu za okazane wsparcie.

AGATA DĄBROWSKA

Institutional and Non-institutional Forms of Citizen Participation in Democracy³

Abstract

Current transformations of the public sphere are changing the perception of forms of participation in democracy by citizens. Apart from institutional forms, non-institutional forms should also be noticed, which are undergoing dynamic changes. The constant tension between the trust arising from the representativeness of democracy and the need of citizens to control those in power is reflected in the needs of vigilance, notification and evaluation. The public sphere thus becomes the theatre of citizens' actions on different planes – from participating in rallies and initiating legislative procedure to manifesting views in street protests. The proposed study deals with the distinction between institutional and non-institutional forms of participation by citizens in democratic processes.

Keywords: participation in democracy, deliberative democracy, counter democracy, public sphere, Jürgen Habermas.

³ This article is an abridged and updated version of the Master's thesis entitled *Pozainstytucjonalne formy uczestniczenia przez obywateli w demokracji*, prepared under the supervision of prof. Jerzy Leszczyński, which was defended on 1.07.2022. The author would like to express her gratitude to prof. Leszczyński for his support.

Wstęp

„Choć coraz mniej obywateli chodzi na wybory, nie oznacza to wcale, że stali się oni bierni. Widzimy ich demonstrujących na ulicach, protestujących, mobilizujących się za pośrednictwem Internetu. Choć frekwencja wyborcza spada, oni sami są coraz bardziej aktywni gdzie indziej”⁴. Aktualna sytuacja społeczna skłania prawników, także tych zajmujących się teorią i filozofią prawa, do podejmowania rozważań i analiz dotyczących współczesnych przemian społecznego postrzegania prawa. „Żądamy chleba”, „Rewolucja jest kobietą” – te hasła dzieli ponad 60 lat, łączy je jednak to, że zostały zapisane na plakacie manifestacyjnym i stanowiły wyraz stanowiska obywateli w stosunku do sytuacji publicznej w Polsce. Deliberatywność demokracji może mieć różne aspekty i przejawy.

Najważniejszym celem w niniejszym artykule jest rozważenie, czy współczesne przejawy manifestowania poglądów na tematy społeczne i prawne mogą zostać uznane za pozainstytucjonalne formy uczestniczenia w demokracji. W związku z tym należy dokonać dystynkcji między instytucjonalnymi a pozainstytucjonalnymi formami uczestniczenia w demokracji. Zostanie przy tym wykorzystana teoria strukturalnych przeobrażeń sfery publicznej Jürgena Habermasa. Rozważania dopełni analiza uczestniczenia przez obywateli w kontrademokracji w rozumieniu Pierre’a Rosanvallona, która stanowi pewnego rodzaju diagnozę dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw. Należy zaznaczyć, że przyjęte w tekście rozumienie pojęcia demokracji ma charakter funkcjonalny i odnosi się do mechanizmów sprawowania władzy w państwie przy udziale obywateli. W pierwszej części artykułu zostaną przytoczone i rozróżniane podstawowe pojęcia z zakresu demokracji deliberatywnej oraz jej kształtowania i tła historycznego. Pokazanie modelu rozwoju instytucji demokratycznych i społeczeństwa obywatelskiego pozwoli na zrekonstruowanie modelu warunków, w jakich współcześnie funkcjonują obywatele.

⁴ Ze przedmowy autora do wydania polskiego P. Rosanvallona, *Kontrademokracja. Polityka w dobie nieufności*, Wrocław 2011, s. 4.

Dialog, deliberatywność, demokracja

Pojęcie *deliberative democracy* zostało po raz pierwszy użyte przez Josepha M. Bessete'a w artykule *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*⁵. Poszukiwanie jego korzeni należałoby rozpocząć już w starożytności. Wraz z koncepcją demokracji antycznej, w szczególności demokracji ateńskiej, powstawała koncepcja *dia-logos*⁶, który był jednym z podstawowych elementów życia społecznego starożytnych Aten. Odgrywał znaczącą rolę, zarówno w sferze kultury, jak i życia politycznego⁷. Filozofia grecka doprowadziła do wypracowania warunków, jakie powinien wypełniać dialog, który współcześnie nazywamy sokratejskim lub sokratejsko-platońskim. Można tu wyróżnić m.in. szczerłość, otwartość, jawność, dobrowolność udziału w dialogu⁸. Dialog może być także, oprócz komunikowania się poprzez *myśl i słowo* (*dia-logos*), postrzegany jako rodzaj relacji międzyludzkiej⁹.

Wraz z powstaniem miasta-państwa zaczęto wyróżniać dwie sfery funkcjonowania ludzi – prywatną, skoncentrowaną na życiu rodzinnym, której centrum stanowił dom, i publiczną, stanowiącą dziedzinę opierającą się na kształtowaniu relacji społecznych poprzez mowę i działanie. Podstawą aktywnej partycypacji obywateli w życiu społeczno-politycznym był więc bezpośredni dialog, możliwość konfrontowania własnych poglądów z opiniami innych uczestników uprawnionych do udziału w zgromadzeniu¹⁰. Antyczne wzorce są zatem powiązane z mechanizmami partycypacji obywateli w procesie sprawowania władzy w państwie. Kolejnym interesującym spostrzeżeniem, w kontekście antycznych wzorców demokracji partycypacyjnej, jest potrzeba zapewnienia uprawnionym podmiotom udziału w całości procesu decyzyjnego¹¹. Jest to więc postawa łącząca się z głęboko zakorzenionym poczuciem odpowiedzialności za wspólnotę, dla której tworzone jest prawo. Podobne wzorce demokracji bezpośredniej możemy odnaleźć w instytucjach takich jak starogermański wiec¹².

⁵ J.M. Bessette, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, [w:] *How democratic is the constitution?*, Washington, D.C. 1980; P.W. Juchacz, *Deliberatywna filozofia publiczna. Analiza instytucji wysłuchania publicznego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej*, Poznań 2015, s. 99. Współcześnie pojęcia „demokracja deliberatywna” i „demokracja dyskursywna” są rozumiane równoznacznie, dlatego w tekście będą używane zamiennie.

⁶ A. Rossmanith, *Kiedy prawo nie spełnia funkcji komunikacyjnej – krytyka monologicznych relacji społecznych w świetle dialogicznej koncepcji prawa*, „*Studia Iuridica*” 2020, LXXXVII(87), s. 431.

⁷ Ibidem.

⁸ P.W. Juchacz, *Deliberatywna filozofia publiczna*, s. 106.

⁹ A. Rossmanith, *Kiedy prawo...*, s. 432.

¹⁰ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009, s. 14.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem, s. 25.

Kolejnym kamieniem milowym w rozwoju koncepcji demokracji był okres Oświecenia i wielkich rewolucji. Doszło wtedy do starcia koncepcji demokracji bezpośredniej – wzorowanej na ateńskiej – i pośredniej, opartej na przedstawicielstwie. Już wtedy dostrzegano, że wprowadzenie systemu bezpośredniego opartego na faktycznej równości uczestników życia społecznego, niesie ze sobą niebezpieczeństwo, jakim jest dominacja reprezentacji stanowisk skrajnych lub odrzucenie naukowej argumentacji na rzecz demagogii¹³. Istotą przyjętego systemu przedstawicielskiego jest realizacja kompetencji suwerena poprzez wybór i kontrolę działalności wyłonionych przedstawicieli. Dodatkowo istnieje możliwość uzupełniania go instytucjami pozwalającymi na aktywną partycypację obywateli przede wszystkim na szczeblu lokalnym lub w sytuacjach szczególnych z punktu widzenia wspólnoty państwowej¹⁴. Mechanizmy te nazywane są często demokracją semibezpośrednią, która z jednej strony zapewnia możliwość udziału grup wyróżnionych w ramach zbiorowości suwerena poprzez zaprezentowanie własnych postulatów, z drugiej zaś uzależnia wprowadzenie proponowanych zmian od decyzji organów i władz wybranych w wyborach – a więc od przedstawicieli wybranych przez suwerena¹⁵. Współcześnie dostrzegane są także dyskusje dotyczące potrzeby wzmocnienia lub osłabienia elementów partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy oraz o ich wpływie na efektywność systemu prawa¹⁶. Jednym z elementów partycypacji obywateli w życiu społeczno-politycznym jest ich aktywny udział w procesie przygotowywania, opiniowania, oceniania możliwych, przyszłych, faktycznych konsekwencji proponowanych zmian prawnych.

Jak wskazuje Zyborowicz „deliberatywna demokracja jest pojęciem używanym dla określenia systemu decyzji politycznych opartego o kombinację podejmowania decyzji jako konsensu i demokracji reprezentatywnej”¹⁷. Oparta jest ona na założeniach aktywnego udziału podmiotów w sferze publicznej; stanowi w pewnym sensie formę odpowiedzi na zarzuty o elitarność systemu przedstawicielskiego oraz zakłada zinstytucjonalizowanie różnorodnych metod uczestnictwa obywateli

¹³ A. Kuczyńska, *Internet a zaangażowanie społeczne i obywatelskie. Czy Sieć jest nam potrzebna?*, [w:] M. Baranowski (red.), *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, Poznań 2014, s. 37.

¹⁴ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, op. cit., s. 17.

¹⁵ Ibidem, s. 18.

¹⁶ Przykładowe prace naukowe podejmujące problematykę partycypacji obywateli w procesach społeczno-politycznych: M. Kalisiak-Medelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015; A. Kamzol, K. Wrembel, *Partycypacja społeczna w praktyce – schemat postępowania na przykładzie osiedla Maślice (Wrocław) i miasta Międzybórz*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2020, 49; I. Pietraszko-Furmanek, *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków 2012; M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, 24.

¹⁷ S. Zyborowicz, *Demokracja dyskursywna w myśleniu politycznym*, „Przegląd Politologiczny” 2010, 3, s. 141.

w życiu publicznym. Poszczególne modele demokracji deliberatywnej nie stoją zazwyczaj w sprzeczności z modelem reprezentacyjnym, jednak argumentują one na rzecz podnoszenia znaczenia działań dyskursywnych, tworzenia nowych procedur, które mają doprowadzić do poprawy efektywności funkcjonowania państwa oraz wzmacniać społeczną legitymizację podejmowanych w sferze publicznej działań¹⁸.

Zarys koncepcji sfery publicznej wg Jürgena Habermasa

Jeden ze sposobów rozumienia sfery publicznej zaproponował i scharakteryzował Jürgen Habermas, dlatego kolejnym elementem tej części będzie przeanalizowanie jej strukturalnych przeobrażeń według założeń jego filozofii. Wzorce antyczne deliberatywności w demokracji zostały omówione powyżej, Habermas również odnosił się do tego modelu, wskazując go, za Hannah Arendt, jako niewątpliwe źródło następujących po nim form sfery publicznej. Kolejnym wyróżnionym etapem kształtowania sfery publicznej jest model średniowieczny, czyli model reprezentacyjnej sfery publicznej. Zakłada on szczególną rolę określonych atrybutów władzy postrzeganych jako „publiczne”. Wzorcowym modelem dla Habermasa jest natomiast model liberalny, w którym duże znaczenie ma wzmocnienie roli obywateli w państwie i dostrzeżenie przez nich konieczności kontrolowania władzy¹⁹. Sfera publiczna została wtedy wyraźnie wydzielona w obszarze pomiędzy obszarem prywatnym, do którego zaliczamy obszar obrotu towarowego i społecznie zorganizowanej pracy oraz przestrzeń wewnętrzną rodziny, a sferą władzy publicznej, w której obok państwa wyróżnione zostało towarzystwo dworskie, a więc swego rodzaju establishment²⁰. To usytuowanie wskazuje na fakt, że sfera publiczna pojawia się na styku zagadnień dotyczących państwa oraz sprawowania władzy, jednak dotyczy oddziaływania osób prywatnych²¹.

Habermas dostrzega dwie fazy rozwoju tego modelu sfery publicznej: literacką i polityczną. Literacka sfera publiczna tworzona była przez dyskutującą publiczność. Charakterystyczny dla tego etapu jest dostrzegalny wzrost znaczenia argumentacji merytorycznej ponad autorytet oparty na pochodzeniu uczestnika dyskusji. Zauważalne jest przełamanie, mającej dotychczas znaczenie, kwestii pochodzenia. Możliwość udziału w dyskusjach mają zarówno przedstawiciele mieszczaństwa,

¹⁸ M. Wojciechowska, *Deliberative Democracy as an Answer to Crisis in Democratic Governance*, „Radical Politics Today” 2010, 4, s. 5.

¹⁹ A. Ochman, *Medialna sfera publiczna według Jürgena Habermasa*, „Studia Paradyskie” 2015, 25, s. 147.

²⁰ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007, s. 100.

²¹ Ibidem.

jak i szlachty. Inną cechą tego etapu jest przeniesienie środka ciężkości od uroczystych spotkań w kierunku racjonalnych dyskusji²². Mimo tego ta sfera publiczna ma charakter zamknięty, tajny, wyłączony z widoku publicznego. Habermas stwierdza „Bez względu na to, jak bardzo Tischgesellschaften [grupy towarzyskie – tłum. AD.], salony i kawiarnie mogą różnić się liczebnością i składem zgromadzonej publiczności, jej stylem bycia, klimatem i tematyką rozważań – wszystkie one, zgodnie z panującą tendencją, organizują permanentną wymianę myśli między prywatnymi ludźmi; z tego względu można wskazać kilka wspólnych im kryteriów instytucjonalnych”²³. Wśród kryteriów Habermas wyróżnia odczytywanie innych uczestników jako równych sobie, podejmowanie tematów do tej pory zmonopolizowanych przez zorganizowane struktury państwowe lub religijne, ekskluzywność jedynie w zakresie małych grup przy jednoczesnej akceptacji istnienia tak zwanej szerszej publiczności²⁴.

Drugą fazą modelu liberalnego jest rozwój politycznej sfery publicznej skupiającej się przede wszystkim na bieżących problemach natury społeczno-politycznej. „Polityczna sfera publiczna wyłania się z literackiej; pośredniczy ona między państwem a potrzebami społeczeństwa za pomocą opinii publicznej”²⁵. Należy zauważyć, że prywatność każdego z uczestników sfery publicznej stanowi dla niego ważny element odniesienia, nie jest jednak centrum dyskutowanych interesów. Jest za to podstawą nastawienia na polemikę i krytyczną ocenę zagadnień publicznych, także prawnych²⁶. Odwoływanie do rozważań myślicieli takich jak Locke czy Monteskiusz doprowadziło do dostrzeżenia legitymizacyjnej roli opinii publicznej, opartej na akceptacji poszczególnych regulacji przez aktywnych uczestników sfery publicznej²⁷. Na mieszczańsko-obywatelską sferę publiczną nakłada się plebejska sfera publiczna, która obejmuje zainteresowanie interesami publicznymi przez masową ludność klas niższych²⁸. Odejście od analizy znaczenia plebejskiej sfery publicznej przez Habermasa współcześnie poddawane jest krytyce, z uwagi na niedostrzeżenie przez niego problemu klasowości sfery mieszczańsko-obywatelskiej i jej niedostępności dla innych uczestników życia społecznego²⁹.

Ostatnim wskazanym przez Habermasa modelem sfery publicznej jest model powojenny, postrzegany jako degeneracja modelu liberalnego. Do jego cech

²² K. Jaskułowski, *Koncepcja sfery publicznej Jürgena Habermasa*, „Spotkania Europejskie” 2010, 3, s. 76.

²³ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, s. 108–109.

²⁴ Ibidem, s. 108–112.

²⁵ Ibidem, s. 100.

²⁶ Ibidem, s. 136.

²⁷ Ibidem, s. 138.

²⁸ Ze wstępu do wydania z 1990 r. – ibidem, s. 7.

²⁹ S. Susen, *Critical Notes on Habermas's Theory of the Public Sphere*, „Sociological Analysis” 2011, t. 1, nr 5, s. 52.

zaliczamy spopularyzowanie mediów masowych, public relations, przemiany społeczno-polityczne skutkujące biurokratyzacją³⁰. Na tym etapie, według Habermasa, doszło do zatarcia rozgraniczenia między sferą prywatną a publiczną. Innym niepokojącym elementem jest komercjalizacja dyskusji, przeobrażenie jej w dobro, którym można zarządzać i które może być przedmiotem obrotu³¹. Dochodzi do oderwania przedmiotu dyskusji i jej przebiegu, od wewnętrznych przeżyć jej uczestników. Towarzyszą temu znaczne przemiany społeczne, takie jak urbanizacja, zmiana powszechnego modelu rodziny czy podejście do edukacji. Dyskusja, która ma być dobrem nadającym się do skomercjalizowania, traci walor edukacyjny. Aktywne uczestnictwo w niej nie wymaga od podmiotów większego zaangażowania intelektualnego czy emocjonalnego. Poziom merytoryczny dyskusji promowanych w mediach jest dostosowywany do poziomu edukacji najliczniejszej grupy zainteresowanej „nabyciu” dobra, którym jest dyskusja. Zamiast więc podnosić go poprzez popularyzowanie dyskusji w mediach, które mogłyby wpływać na podniesienie także jej edukacyjnego waloru, dąży się do upowszechnienia dyskusji. Skutkuje to obniżaniem jej poziomu merytorycznego³². Łączy się to ze zjawiskiem „konsumowania kultury”, przeciwstawionym „odbieraniu kultury”. Jak można zauważyć, konsumowanie kultury wymaga mniejszego nakładu intelektualnego w przetworzeniu dostarczonego komunikatu, przez co czyni z uczestników sfery publicznej jedynie biernych odbiorców-obszerników³³.

W artykule *Wąskie i szerokie koncepcje sfery publicznej* Piotr Cichocki przytacza za Michaëlem Warnerem możliwe rozgraniczenia pojęć „publiczny–prywatny”³⁴. Autor dostrzega, że niektóre z zestawień przytoczonych przez Warnera, choć odpowiadają bazowej opozycji, nie dają się zastosować do relacji między tym, co powiązane z państwem a tym, co niepaństwowe³⁵. Poprzez oparcie pojęcia sfery publicznej na dychotomii publiczny–prywatny, powstaje odniesienie do rozróżnienia wewnątrzgrupowy–międzygrupowy. Dzięki temu sfera publiczna nabiera szczególnego społecznego wymiaru. Taki sposób rozumienia znacznie rozszerza jej granice zakresu pojęciowego, pozwalając tym samym na zakwalifikowanie różnorodnych form i przejawów działalności obywateli jako „działalność w sferze publicznej”³⁶.

³⁰ K. Jaskułowski, op. cit., s. 75.

³¹ J. Habermas, op. cit., s. 312.

³² Ibidem, s. 314.

³³ K. Jaskułowski, op. cit., s. 83.

³⁴ P. Cichocki, *Wąskie i szerokie koncepcje sfery publicznej*, „Opuscula Sociologica” 2013, 1, s. 6. Przykładami takich zestawień przytoczonych w tekście są: otwarte dla wszystkich–ograniczone dla niektórych, polityczne–niepolityczne, oficjalny–nieoficjalny, wspólne–szczególne.

³⁵ P. Cichocki, *Wąskie i szerokie koncepcje sfery publicznej*, s. 6.

³⁶ Ibidem, s. 7.

Widoczne jest tutaj ściśle połączenie pomiędzy teorią demokracji a teorią sfery publicznej Habermasa. Należy ją w tym kontekście odnosić zarówno do dyskusji profesjonalnej, jak i do dyskusji otwartych na udział obywateli³⁷. W strefie publicznej dochodzi nie tylko do wyboru legitymizowanej demokratycznej władzy, lecz także do manipulowania poglądami obywateli przez różne grupy wpływów. Staje się ona więc areną dla starć między istotą mechanizmu demokratycznego, w tym demokracji bezpośredniej, a próbami zdominowania dyskursu przez partykularne interesy jednostek³⁸. Habermas we wstępie do wydania *Strukturalnych przeobrażeń sfery publicznej* zauważył, że jego ocena była nazbyt krytyczna, w szczególności, że nie docenił on potrzeby kontroli przez obywateli działań władzy i możliwości stawiania przez nich oporu³⁹.

Instytucjonalne i pozainstytucjonalne formy uczestniczenia przez obywateli w demokracji

Uczestniczenie w procesach demokracji deliberatywnej może mieć różne przejawy i formy. Należy zatem przejść do analizy, kluczowej z punktu widzenia niniejszego artykułu, dystynkcji między instytucjonalnymi oraz pozainstytucjonalnymi formami uczestniczenia przez obywateli w demokracji. Do instytucjonalnych form demokracji bezpośredniej możemy zaliczyć referendum, ludową (społeczną) inicjatywę ustawodawczą, konsultacje społeczne czy wysłuchania publiczne, tworzenie budżetów partycypacyjnych (wykorzystywane przede wszystkim na szczeblach lokalnych), sondaż deliberacyjny i weto ludowe (które nie występują na gruncie polskiego porządku prawnego)⁴⁰. Dotyczą one w dużej mierze udziału obywateli w procesach prawotwórczych. Mają na celu zapoznanie się z opiniami społecznymi, dotyczącymi projektowanych zmian w prawie, wyrażenia stanowiska dotyczącego takich zmian lub, jak w przypadku budżetu partycypacyjnego, rozpoznanie i uszeregowanie według czynnika społecznego poparcia i przydatności potrzebnych inwestycji. Istotą partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa jest doprowadzenie do społecznego konsensusu dotyczącego treści norm, a w konsekwencji akceptacji prawa i wzrostu jego legitymizacji⁴¹.

³⁷ A. Dupeyrix, *Zrozumieć Habermasa*, Warszawa 2013, s. 235.

³⁸ Ibidem. s. 253.

³⁹ Ze wstępu do wydania z 1990 r. J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, op. cit., s. 25.

⁴⁰ A. Chmielarz-Grochal, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, 19, s. 35; A. Kuczyńska, op. cit., s. 41–41.

⁴¹ A. Chmielarz-Grochal, op. cit., s. 33.

Niewątpliwie w tym kontekście instytucją o największym praktycznym znaczeniu jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Choć nie jest ona tak powszechnie wykorzystywana jak lokalne budżety partycypacyjne, to jest jedyną formą oddziaływania na system prawny, która ma istotne znaczenie w praktyce⁴². Zgodnie z art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo do wybierania do Sejmu”⁴³. Dwie kwestie wymagają uwagi – praktyczne trudności proceduralne związane z realizacją inicjatywy ustawodawczej oraz brak możliwości wpływu na wejście w życie inicjowanych przepisów⁴⁴. Jeżeli chodzi o pierwszą z nich, wniesienia inicjatywy ustawodawczej wymaga w pierwszym etapie stworzenia 15-osobowego komitetu inicjatywy ustawodawczej oraz zebrania 1000 podpisów pozwalających na uzyskanie przez niego osobowości prawnej. Kolejnym etapem, który może przysparzać znacznych trudności organizacyjnych, jest konieczność zebrania w ciągu 3 miesięcy pozostałych 99 000 podpisów potrzebnych do wniesienia projektu. Może to wymagać zaangażowania dużych nakładów finansowych oraz osobowych, co niejednokrotnie może stawać na drodze do dalszego procedowania inicjatywy⁴⁵.

Drugim rozwiązaniem ustrojowym jest instytucja referendum. Zgodnie z artykułem 125 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „W sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe”⁴⁶. Odwołując się jednak do praktyki stosowania referendum w Polsce, należy zauważyć, że po roku 1989 miały miejsce jedynie 4 referenda, przy czym wiążące okazały się jedynie dwa z nich: referendum konstytucyjne z 1994 r. (z uwagi na brak wymogu frekwencji na poziomie 50% dla ważności głosowania) oraz referendum dotyczące akcesji Polski do Unii Europejskiej z roku 2003⁴⁷. Niniejsze dane wskazują, że zarówno z punktu widzenia ustrojowego, jak i udziału obywateli w procesie stanowienia prawa referendum ogólnokrajowe nie odgrywa realnej roli.

Należy odwołać się także do konsultacji publicznych, ponieważ instytucja ta ma duży potencjał związany z badaniem społecznego odbioru projektowanych regulacji prawnych. W praktyce jednak w odniesieniu do największej zmiany legislacyjnej

⁴² Ibidem, s. 35.

⁴³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 02.04.1997 r.

⁴⁴ Na ten problem uwaga została zwrócona w pierwszym rozdziale pracy. Zob. P. Uziębło, op. cit.

⁴⁵ A. Kuczyńska, op. cit., s. 45 – przedstawia dane liczbowe dotyczące praktyki wykorzystywania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce w latach 1999–2013, wskazując, że spośród 120 zawiązanych komitetów wniesiono do Sejmu jedynie 40 projektów, wskazując, że przyczyną tego jest niezbranie wystarczającej ilości podpisów lub niespełnienie wymogów formalnych.

⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 02.04.1997 r.

⁴⁷ K. Leszczyńska, *Udział obywateli w wyborach i referendach w Polsce po 1989 roku*, „Eastern Review” 2018, 7, s. 62–65.

ostatniego czasu – wprowadzenia Nowego Polskiego Ładu, czyli zmian o dużym znaczeniu społecznym – wykorzystanie konsultacji publicznych było minimalne lub nie zostały one przeprowadzone w ogóle⁴⁸. Należy zauważyć, że ten stan rzeczy wywołany jest przede wszystkim wolą i otwartością formalnego legislatora.

Brak realnego znaczenia instytucji wprowadzających element deliberatywności nie oznacza jednak, że po stronie obywateli brak jest chęci do zaangażowania się w życie społeczne. Można zastanawiać się nad przyczynami tak niskiej popularności instytucjonalnych form umożliwiających partycypacji obywateli w procesach demokratycznego stanowienia prawa. Jedną z nich może być, jak zostało zauważone powyżej, odchodzenie od stosowania tych mechanizmów przez instytucjonalnego prawodawcę. Można spekulować, czy taki stan rzeczy wynika z braku skuteczności lub niskiej efektywności instytucji dedykowanych szerszemu gronu obywateli. Z drugiej strony być może ograniczenia proceduralne dla takich instytucji i ich wysokie sformalizowanie powodują, że obywatele rezygnują z tej formy partycypacji. Może to także wynikać z postrzegania tego typu form, zarówno przez obywateli, jak i przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, jako jedynie spełniających funkcję fasadową. Podstawą takiego postrzegania może być, zauważony wcześniej fakt, że ostateczna decyzja w przypadku większości tego typu mechanizmów partycypacyjnych pozostaje w rękach instytucjonalnego prawodawcy. W tym kontekście warte uwagi jest spostrzeżenie, że pozainstytucjonalne formy uczestniczenia przez obywateli w deliberacji, stanowią formę nacisku bezpośredniego na organy prawotwórcze. Ponadto manifestowanie może być postrzegane jako swego rodzaju rytuał społeczny, którego głównym celem jest zgromadzenie bliżej nieokreślonej grupy ludzi, w której możliwe jest komunikowanie się, w sposób zarówno werbalny, jak i pozawerbalny⁴⁹. Popularność pozainstytucjonalnych form udziału przez obywateli w procesach komunikacyjnego stanowienia prawa może mieć zatem swoje źródło w różnych czynnikach. Formy te nie prowadzą do wyparcia form instytucjonalnego udziału w procesach stanowienia prawa, a funkcjonują niezależnie od nich, zajmując widoczne miejsce w sferze publicznej.

Demokracja jest systemem, w którym permanentnie ścierają się dwie idee – przedstawicielstwa i zaufania do wybranych władz oraz kontroli, przejawiająca się w głębokiej nieufności oraz krytyce rządzących. Gromski zwraca uwagę, że możemy mieć do czynienia z pewnym wyczerpaniem demokracji w formie przedstawicielskiej przy równoczesnym wzroście zainteresowania pozainstytucjonalnymi,

⁴⁸ Powołuję się w tym miejscu na dane zgromadzone w raporcie i informacji prasowej Kancelarii Grant Thornton *Legislacyjne pendolino wykoleiło Polski Ład – Grant Thornton*, <https://grantthornton.pl/publikacja/legislacyjne-pendolino-wykoleilo-polski-lad/#raport> (dostęp: 26.05.2022).

⁴⁹ Więcej uwag dotyczących rytualności zob. S. Sztajer, *Forma rytualna, język, znaczenie. Uwagi o semiotyce działań rytualnych*, „Przegląd Religioznawczy” 2010, 235(1).

spontanicznymi i niesformalizowanymi formami uczestniczenia w demokracji, do których można zaliczyć manifestacje uliczne⁵⁰. Przyczyną popularyzacji takich ludowych form uczestnictwa w demokracji może być nieufność obywateli i chęć okazania w niesformalizowany sposób kontroli nad sytuacją prawną w państwie.

Przejawem ruchu obywateli o charakterze demokracji negatywnej, czyli nakierowanej na kontrole i weryfikacje sposobu wypełnienia mandatu poprzez władze reprezentacyjne, może być udział w manifestacjach⁵¹. Możemy mieć do czynienia z wymaganiem ze strony obywateli w stosunku do sprawujących władzę dotyczącym dokładnego rozliczenia działań podejmowanych w ramach prowadzonej polityki. Jednym z przejawów instytucjonalnych demokracji negatywnej może być weto ludowe, jednak nie istnieje ono na gruncie polskiego porządku prawnego. Brak zinstytucjonalizowanej formy możliwości wyrażenia sprzeciwu w stosunku do działań legislacyjnych może przekładać się na konieczność poszukiwania przez obywateli innych form pozwalających im na aktywną partycypację w procesach demokratycznych.

Rosanvallon wyróżnił trzy wymiary interakcji pomiędzy obywatelami a sprawującymi władzę polityczną. Zaliczył do nich: (A) demokrację ekspresji, (B) demokrację implikacji, (C) demokrację interwencji⁵². Te interakcje charakteryzują odpowiednio (1) sposób formułowania poglądów i wyrażania opinii na temat działań podejmowanych przez sprawujących władze oraz roszczeń obywateli, (2) intersubiektywne połączenia w ramach grup obywateli, nakierowane na realizację pewnej wizji świata oraz (3) konkretne formy działania obywateli w ramach uformowanych grup, dzięki którym możliwe jest osiągnięcie zamierzonego rezultatu⁵³. Aspekty te składają się na zjawisko demokracji nadzorującej, w którym społeczeństwo poprzez kształtowanie opinii publicznej obywatele kontrolują działania podejmowane przez swoich przedstawicieli.

Na efektywny nadzór składają się natomiast trzy typy działań obywateli – czuwanie, powiadamianie, ocenianie⁵⁴. Przeciwstawia się tutaj rola państwa, które ze swojej natury powinno stać na straży bezpieczeństwa obywateli, do roli obywateli, którzy mają przyjmować postawę czujnych i aktywnych uczestników życia społeczno-politycznego. Czujność jest podstawą gwarancji praw przyznanych obywatelom, dzięki niej są one gwarantowane i w odpowiedni sposób wykonywane. Potrzebny jest w tym miejscu drugi ze wspomnianych na wstępie tej części elemen-

⁵⁰ W. Gromski, *Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, 93(4), s. 21.

⁵¹ P. Rosanvallon, op. cit., s. 15.

⁵² Ibidem, s. 18–19.

⁵³ Ibidem, s. 19.

⁵⁴ Ibidem, s. 30.

tów – zaufanie. Czujność i zaufanie muszą się jednak równoważyć i wzajemnie ograniczać, aby umożliwić utrzymanie określonych standardów zgodnych z założeniami mandatu reprezentacyjnego sprawujących władzę. Kolejnym elementem demokracji nadzorującej jest powiadamianie; w tym aspekcie możemy doszukiwać się roli zarówno „zwykłych obywateli”, jak i mediów, autorytetów moralnych czy influencerów.

Zdecydowana większość obywateli ma dostęp do mediów społecznościowych, których rola w kształtowaniu opinii społecznej wciąż rośnie. Jednym z czynników wpływających na taki stan rzeczy jest fakt jej powszechnej dostępności, szybkości oddziaływania tworzonego przekazu, łatwości kreowania umieszczanych tam treści oraz względnego braku kontroli nad nimi⁵⁵. Internet oraz media społecznościowe stają się coraz bardziej popularną przestrzenią do wyrażania opinii na tematy społeczne i polityczne. Internet jest sferą, która umożliwia zwolennikom lub przeciwnikom określonych poglądów łatwiejsze zrzeszanie się. Dostrzega się jednak, że debata odbywająca się za pośrednictwem internetu jest spłycona i pozbawiona rzetelnej argumentacji, co stanowi jedno z ryzyk związanych z korzystaniem z mass mediów, w których każdy może być nadawcą i odbiorcą komunikatów, w tym *fake news*⁵⁶. Nie wyklucza to jednak możliwości rozpowszechniania za pośrednictwem Internetu informacji dotyczących określonych obserwacji o znaczeniu społecznym. Sieć może więc pełnić funkcję elementu wspierającego działania obywateli czy ich grup, a przede wszystkim, co już zostało wspomniane, stanowi forum umożliwiające współpracę na szeroką skalę członków ruchów społecznych⁵⁷.

Powszechność mediów tradycyjnych i społecznościowych ułatwia także ostatni z elementów składających się na efektywny nadzór społeczny władzy – ocenianie. Możliwość porównania standardów globalnych pozwala na ewaluację działań sprawujących władzę. Rośnie także potrzeba merytorycznego uzasadniania podejmowanych kierunków polityki⁵⁸. Wszystko to składa się na społeczną legitymizację działań, która jest możliwa w procesach komunikacyjnych i deliberatywności w demokracji. Sprawowanie nadzoru przez obywateli może odbywać się na różnych platformach – jedną z nich jest wspomniany wcześniej internet, inną – manife-

⁵⁵ Odnosząc się do względności kontroli, należy zauważyć, że zarówno administratorzy poszczególnych mediów, jak i inni ich uczestnicy mają możliwość dbania o to, aby szkodliwe treści były usuwane z przestrzeni publicznej. Dotyczy to w szczególności możliwości zgłaszania administratorom naruszeń regulaminu portali dotyczących zakazu promowania treści drastycznych, nieodpowiednich dla dzieci, ukazujących przemoc, znęcanie się nad zwierzętami itp. Nie dotyczy to jednak kontroli merytorycznej zawartości zamieszczanych treści, dlatego popularne staje się zjawisko *fake news* – nieprawdziwych informacji, mających na celu wprowadzenie innych użytkowników w błąd.

⁵⁶ A. Kuczyńska, op. cit., s. 150.

⁵⁷ Ibidem, s. 152.

⁵⁸ P. Rosanvallon, op. cit., s. 43–45.

stacje uliczne⁵⁹. Warto zauważyć, że obywatele, biorąc udział w zbiorowej manifestacji, są członkami wielkiej grupy społecznej, którą można rozpatrywać jako podmiot działań politycznych w sferze publicznej⁶⁰.

Wnioski

Przemiany społeczne i postęp technologiczny znacząco przekładają się na mechanizmy sfery publicznej. Szczególne znaczenie mają tutaj media społecznościowe, które stanowią jedną z najważniejszych platform wymiany myśli i kształtowania opinii. Przemianom ulega także komunikacja językowa. Niejednokrotnie słowa zastępowane są znakami graficznymi – emotikonami, które szczególnie wśród młodych osób stanowią ważny środek ekspresji⁶¹. Przekłada się to także na przejawy uczestniczenia przez obywateli w procesach demokratycznych, które na przestrzeni wieków przyjmowało różne formy. Mają na to wpływ uwarunkowania historyczne, geograficzne oraz ekonomiczne.

Nowoczesne demokracje wykształciły mechanizmy umożliwiające aktywną partycypację przez obywateli w procesie prawodawczym w ramach szczególnych procedur, takich jak inicjatywa ludowa. Ciągłe mają miejsce przemiany społeczne, wywołane podejmowaniem publicznie pewnych problemów, zmianami struktury społeczeństwa, nowymi wyzwaniem technologicznymi. Wraz z nimi dochodzi do wahań kształtowania społeczeństwa obywatelskiego i aktywizmu obywateli. Trudno zgodzić się z tezą, że w takim wieloscenicznym układzie sił społecznych odwołanie do publiczności ma miejsce jedynie w celu uzyskania potwierdzenia i aklamacji podejmowanych przez władzę decyzji⁶². Z perspektywy obywateli jako uczestników sfery publicznej celem aktywności jest realne uczestnictwo w deliberacji nad treścią obowiązującego prawa, które realizuje się także przez mechanizmy kontroli sprawujących władzę.

Współczesne ustroje demokratyczne zapewniają obywatelom możliwości aktywnej partycypacji w tworzeniu prawa na różnych szczeblach. Obywatele poszukują jednak różnych możliwości i form uczestniczenia w procesach czuwania, powiadamiania i oceniania. Jedną z pozainstytucjonalnych form uczestnictwa przez grupę obywateli w negatywnym aspekcie demokracji, jest demonstrowanie

⁵⁹ Ibidem, s. 52.

⁶⁰ M. Krawat, *Podmiotowość polityczna wielkich grup społecznych, organizacji politycznych i jednostek. Model eksplanacyjny*, [w:] K. Opalek (red.), *Elementy teorii polityki*, Warszawa 1989, s. 68–70.

⁶¹ Szerzej o przemianach w języku pisanym używanym w komunikacji internetowej zob. M. Adamczyk, *O tak zwanej kropce nienawiści*, „Poradnik Językowy” 2018, 8.

⁶² Por. K. Jaskułowski, op. cit., s. 83.

poglądów na określone kwestie społeczne, prawne i ekonomiczne poprzez udział w manifestacjach i protestach. Możemy zauważyć, że wszystkie te formy, zarówno instytucjonalne, jak i pozainstytucjonalne, koegzystują ze sobą, nie wykluczając się.

Mamy do czynienia z wieloma scenami sfery publicznej, takimi jak internet, manifestacja uliczna, grupy lokalne czy osiedlowe, wiece w ramach spotkań z przedstawicielami partii politycznych, które składają się na scenę publiczną i uzupełniają się. Ponadto dotyczą szczególnych społecznych kwestii, które niejednokrotnie wymagają odwołania do emocji. Zatem obok form zinstytucjonalizowanych, które umożliwiają obywatelom obwarowany formalnymi wymogami udział w mechanizmach demokratycznych, funkcjonują formy pozainstytucjonalne. Pozwalają one na spontaniczne i szczerze wyrażanie poglądów dotyczących prawa i polityki oraz realizowanie funkcji nadzoru nad sprawującymi władzę przez obywateli. Sferę publiczną można porównać do teatru, który posiada wiele scen, na których odgrywają się sztuki tworzone przez aktorów społecznych. Mogą one mieć różną formę i charakter, jednak łączy je interes publiczny, wokół którego są zorganizowane. Aktywizm obywateli znajduje swoje miejsce na scenach, którymi mogą być inicjatywy ludowe, udział w konsultacjach społecznych czy budżetach partycypacyjnych, wybory reprezentantów, ale także w formach niezinstytucjonalizowanych.

Bibliografia

- Adamczyk M., *O tak zwanej kropce nienawiści*, „Poradnik Językowy” 2018, 8.
- Bessette J.M., *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government* [w:] *How democratic is the constitution?*, Washington, D.C. 1980.
- Chmielarz-Grochal A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jako instytucja demokracji deliberatywnej i wyraz świadomości konstytucyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, 19.
- Cichocki P., *Wąskie i szerokie koncepcje sfery publicznej*, „Opuscula Sociologica” 2013, 1.
- Dupeyrix A., *Zrozumieć Habermasa*, Warszawa 2013.
- Gromski W., *Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, 93(4).
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007.
- Jaskułowski K., *Koncepcja sfery publicznej Jürgena Habermasa*, „Spotkania Europejskie” 2010, 3.
- Juchacz P.W., *Deliberatywna filozofia publiczna. Analiza instytucji wystuchania publicznego w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy systemowego podejścia do demokracji deliberatywnej*, Poznań 2015.
- Kalisiak-Medelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015. <https://doi.org/10.18778/7969-412-9>.
- Kamzol A., Wrembel K., *Partycypacja społeczna w praktyce – schemat postępowania na przykładzie osiedla Maślice (Wrocław) i miasta Międzyborza*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2020, 49.

- Krawat M., *Podmiotowość polityczna wielkich grup społecznych, organizacji politycznych i jednostek. Model eksplanacyjny*, [w:] K. Opałek (red.), *Elementy teorii polityki*, Warszawa 1989.
- Kuczyńska A., *Internet a zaangażowanie społeczne i obywatelskie. Czy Sieć jest nam potrzebna?* [w:] M. Baranowski (red.), *Demokracja i rola obywatela. o napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, Poznań 2014.
- Legislacyjne pendolino wykoleiło Polski Ład – Grant Thornton, <https://grantthornton.pl/publikacja/legislacyjne-pendolino-wykoleiło-polski-lad/#raport> (dostęp: 26.05.2022).
- Leszczyńska K., *Udział obywateli w wyborach i referendach w Polsce po 1989 roku*, „Eastern Review” 2018, 7. <https://doi.org/10.18778/1427-9657.07.03>.
- Ochman A., *Medialna sfera publiczna według Jürgena Habermasa*, „Studia Paradyskie” 2015, 25.
- Pietraszko-Furmanek I., *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*, Kraków 2012.
- Rosanvallon P., *Kontrdemokracja. Polityka w dobie nieufności*, Wrocław 2011.
- Rossmann A., *Kiedy prawo nie spełnia funkcji komunikacyjnej – krytyka monologicznych relacji społecznych w świetle dialogicznej koncepcji prawa*, „Studia Iuridica” 2020, LXXXVII(87). <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2020-87.21>.
- Susen S., *Critical Notes on Habermas’s Theory of the Public Sphere*, „Sociological Analysis” 2011, 1(5).
- Sztajer S., *Forma rytualna, język, znaczenie. Uwagi o semiotyce działań rytualnych*, „Przegląd Religioznawczy” 2010, 235(1).
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk 2009.
- Wojciechowska M., *Deliberative Democracy as an Answer to Crisis in Democratic Governance*, „Radical Politics Today” 2010, 4.
- Wójcicki M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, 24.
- Zyborowicz S., *Demokracja dyskursywna w myśleniu politycznym*, „Przegląd Politologiczny” 2010, 3.