

Jarosław Kostrubiec

W kręgu problematyki prawnej legitymizacji władzy

Studia Iuridica Lublinensia 1, 97-110

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JAROSŁAW KOSTRUBIEC

W kręgu problematyki prawnej legitymizacji władzy

The question of legal legitimisation of the authority

Uwagi wstępne

Zagadnienie legitymizacji władzy stanowi problem interdyscyplinarny leżący na pograniczu m.in.: socjologii, teorii państwa i prawa, historii doktryn polityczno-prawnych, historii ustroju, prawa konstytucyjnego, psychologii społecznej. Jednocześnie wciąż jest tematem nie w pełni wyczerpanym i wymagającym głębszej analizy.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zagadnienie jednego z typów legitymizacji władzy, a mianowicie legitymizacja prawna. Ponieważ najlepszym przykładem realizacji uprawomocnienia władzy jest ustrój państwa demokratycznego, podjęty zostanie także ten aspekt, jako zwieńczenie rozważań teoretycznych. Szczególną uwagę poświęcono także problemowi akceptacji, aby zaznaczyć jej szczególną rolę, jaką może lub powinna pełnić w procesie legitymizacji.

Celem artykułu jest dokonanie ogólnej analizy i uchwycenie istoty prawnej legitymizacji władzy, co nie jest proste ze względu na nieliczne opracowania dotyczące tego zjawiska. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, iż istnieje luka w rozważaniach teoretycznych, dotycząca zwłaszcza uprawomocnienia rządów.

Nasuują się pytania: Czy prawna legitymizacja władzy jest wystarczająca do przyjęcia stanu praworządności w państwie, czy też świadczy jedynie o istnieniu tzw. prawowitości formalnej? Czy zatem akceptacja (społeczne uznanie porządku władzy) jest warunkiem niezbędnym, czy tylko pożądanym w procesie prawnej legitymizacji? Dlaczego podmiot władczy podejmuje wysiłki legitymizacyjne, skoro spokój społeczny i stabilizację można osiągnąć niekoniecznie odwołując się do uprawomocnienia?

Legitymacja a legitymizacja władzy

Jednym z głównych problemów koncepcji legitymizacji – jak stwierdził H. P. Potman¹ – zdaje się być to, że istnieje tyle definicji, ile osób piszących na ten temat, jednak „zdefiniowania przedmiotu badań uniknąć nie można. Należy przecież wiedzieć, co badamy – nawet jeśli rezultaty są dalekie od doskonałości [...]”.²

Termin „legitymizacja” pochodzi od łacińskiego słowa *lex* (prawo) lub *legitimus*, tj. zgodny z prawem. Pojęcie to pojawia się już w starożytności (sofistcy, Arystoteles, Cycero)³, nie było też obce filozofii św. Tomasza z Akwinu, Marsyliusza z Padwy czy J. Locka.⁴ W doktrynie na określenie legitymizacji używa się zamiennie terminu „uprawomocnienie”. Jest to na tyle istotne, iż jeżeli przez legitymację należy rozumieć pewien stan systemu politycznego, to legitymizacja jest procesem, który do tego stanu prowadzi. Dodatkowo podkreśla się tożsamość pojęć: legitymacja, prawowitość czy prawomocność. Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że takie podejście jest nie do końca właściwe, ponieważ legitymacja jest lub może być przedmiotowo szersza od zagadnień legalizmu: „Legalność źródeł władzy i działania władzy zgodne z prawem (czyli rządy prawa) są jedną z wielu możliwych podstaw legitymizacji”.⁵ Podobne stwierdzenie pojawia się w poglądach C. Schmitta.

Pierwszą z koncepcji legitymacji była tzw. legitymacja tradycyjna. Nawiązywała ona do różnych kryteriów prawomocności, które zasadniczo oznaczały pewne wartości stanowiące jednocześnie o typie legitymizacji. Były to np. boskie pochodzenie, prawa historii, tradycja itp.

Kolejna konstrukcja, określana mianem liberalnej teorii legitymacji (prawomocności) władzy⁶, pojawiła się w epoce oświecenia. Wartości określane jako wystarczające w ramach legitymacji tradycyjnej, takie jak np. boskie pochodzenie władzy, zostały zakwestionowane. J. J. Rousseau próbując przełamać opozycję panujący–poddani przedstawił koncepcję umowy społecznej, według której tożsamość każdego obywatela uległaby podwojeniu:

Sami członkowie przybierają jako ogół miano ludu, a jako poszczególne osoby nazywają się obywatelami, jako uczestnicy władzy zwierzchniczej, i poddanymi, jako podlegli ustawom państwowym.⁷

¹ Por. H. P. Potman, *Policy – Acceptance as a Variable in Policy Analysis* (referat z XIV Kongresu IPSA wygłoszony w 1988 r.).

² L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do końca XIX wieku*, Warszawa 2002, s. 15.

³ Cicero posługiwał się terminem *potestas legitima*, por. M. T. Cicero, *O państwie*, [w:] *Pisma filozoficzne*, tłum. W. Kornatowski, Warszawa 1960, t. 2, s. 133–134.

⁴ Por. P. Winczorek, *Legitymizacja władzy politycznej*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 11–12, s. 65.

⁵ W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996, s. 66.

⁶ Zaprezentowana koncepcja została wysunięta w ramach liberalnej teorii demokracji (*consent theory* – teoria zgody), por. J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 88.

⁷ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkiewicz, PWN, Warszawa 1966, s. 24.

Zatem liberalna teoria legitymacji władzy uznaje za władzę prawomocną tylko taką formę rządów, która potrafi zapewnić szeroką partycypację obywateli w rządzeniu oraz spotyka się z ich poparciem.⁸

Inna koncepcja określa legitymację jako tzw. „przekonanie”. Znajduje ona wyraz w teorii M. Webera. Przyjmuje on konstatację, że prawomocny porządek społeczny występuje wówczas, gdy przynajmniej część społeczeństwa („aktywna mniejszość”) uzna go za „obowiązujący”, podczas gdy inne grupy nie są w stanie przedstawić alternatywy dla „promowanego” wzorca. Warto podkreślić, że w kanonie myśli Webera pozostają przedstawiciele doktryny amerykańskiej, o czym mogą świadczyć m.in. poniższe definicje:

1. Legitymizacja to „wysiłki podejmowane w celu wywołania i utrzymania opinii, że istniejące instytucje polityczne są najbardziej odpowiednie i właściwe dla społeczeństwa”⁹ (S. M. Lipset);

2. Legitymizacja to „wywołanie przekonania, że struktury, procedury, działania, decyzje, kierunki polityki, urzędnicy i przywódcy, mają cechę słuszności (*rightness*), [...] i że winny być one akceptowane ze względu na te właściwości”¹⁰ (R. A. Dahl);

3. Legitymizacja sprowadza się do stwierdzenia, „czy większość ludzi podporządkowanych danej władzy wierzy, że opiera się na właściwym tytule”¹¹ (C. J. Friedrich);

4. „Legitymizacja jest złożeniem takiej władzy rządu, która jest sprawowana zarówno ze świadomością ze strony rządzących, że mają oni prawo do rządzenia, jak i z pewnym rozpoznaniem tego prawa przez rządzonych”¹² (A. Sternberger).

Jak wynika z powyższego, legitymacja jest nierozzerwalnie związana z legitymizacją, będąc w istocie jej efektem, zaś same przedstawione powyżej stwierdzenia pozwalają wysunąć wniosek, iż „rząd nie musi być dobry, sprawiedliwy, konstytucyjny, pokojowy itd., aby być prawomocny; władza potrzebuje jedynie przekonania większości obywateli o swej prawomocności, niezależnie od jej wartości moralnych i intencji”¹³. Reasumując: legitymacja władzy oznacza w tym wypadku jej akceptację¹⁴, która w zasadzie powstaje z samego faktu istnienia władzy i braku alternatywy wobec

⁸ Por. G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1998, s. 145–150.

⁹ S. M. Lipset, *Political Man*, London 1963, s. 77, cyt. za: W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997, s. 18.

¹⁰ R. A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs 1965, s. 19, cyt. za: *ibidem*.

¹¹ C. J. Friedrich, *Man and his Government, An Empirical Theory of Politics*, Nowy Jork–San Francisco–Toronto–Londyn 1963, s. 234, cyt. za: *ibidem*.

¹² A. Sternberger, *Legitimacy*, [w:] L. Shills, *International Encyclopedia of Social Sciences*, t. IX, Nowy Jork 1984, s. 244, cyt. za: *ibidem*.

¹³ P. G. Stillman, *The concept of legitimacy*, „Polity” 1975, t. 7, s. 37, cyt. za: *ibidem*.

¹⁴ Akceptacja jako forma legitymizacji władzy została bliżej omówiona w dalszej części niniejszego artykułu.

obowiązującej legitymacji. Z tego wynika, że problemy legitymizacji władzy zostały sprowadzone do teorii komunikacji społecznej, procesów uczenia postaw oraz wartości właściwych, aby nadać władzy legitymację.

W związku z tym na uwagę zasługuje pogląd J. Habermasa¹⁵, który uznał, że legitymacja władzy występuje w sytuacji, gdy istnieją dobre argumenty przemawiające za słusznością i sprawiedliwością sprawowanej władzy. W konsekwencji legitymacja oznacza, iż porządek władzy wart jest uznania. J. Habermas kładzie nacisk na roszczeniowy charakter legitymacji władzy do uznania jej za słuszną. Wskazuje, że określona legitymacja może być poddawana w wątpliwość, a zatem występuje najczęściej w sytuacjach, kiedy pojawiają się tzw. „problemy legitymizacyjne” – jedna strona akceptuje dany porządek, druga go odrzuca.

Z kolei temat legitymacji ocenianej przez pryzmat właściwości moralnych władzy został podjęty przez R. Lane’a. Autor doszedł do wniosku, iż przyznanie legitymacji rządzącym może być dokonane, jeżeli ich roszczenia, stosowane procedury oraz wyniki działań zakończy pozytywna ocena moralna.

Na trudności w sformułowaniu jednej definicji oraz wieloaspektowość problematyki legitymacji i legitymizacji władzy wskazuje również fakt, że nawet u klasyka „teorii prawomocności” władzy M. Webera można wskazać kilka znaczeń pojęcia „legitymacja”: legitymacja jako roszczenie do władzy; legitymacja jako akceptacja roszczeń do władzy (wiara legitymizacyjna, wiara w legitymację); legitymacja jako samouzasadnienie dla rządzących w przedmiocie ich szczególnej pozycji i uprzywilejowania w dostępie do szczególnych wartości, praw oraz przywilejów; legitymacja jako uzasadnienie dla istniejących form dominacji politycznej; legitymacja jako obietnice, że dany system przyczyni się do realizacji potrzeb podstawowych grup społecznych.¹⁶ W związku z powyższym widać, że dwa ostatnie znaczenia przedstawione przez M. Webera wskazują na utożsamianie legitymacji z legitymizacją.

Godna uwagi jest propozycja W. Lamentowicza, który stwierdza, że legitymizacja to „uznanie przez grupy podporządkowane istniejących stosunków władzy za godne akceptacji; decyzji i działań grup rządzących za godne posłuszeństwa lub poparcia; osób przywódców i instytucji politycznych za godne wiary i zaufania”.¹⁷ Powyższa definicja zawiera generalnie dwa elementy legitymizacyjne – przedmiotowy (sposób objęcia władzy, metody jej sprawowania) i podmiotowy (dotyczący jednostek sprawujących władzę). Przyjmując ogólny podział (typologię) legitymizacji na formalną (normatywną)

¹⁵ Por. W. Sokół, *op. cit.*, s. 18–19.

¹⁶ Dokładnej analizy i wyliczenia znaczeń pojęcia „legitymacja” dokonał: J. Bensman, *Max Weber's concept of legitimacy: An evolution*, [w:] A. J. Vidich, R. M. Glassman, *Conflict and Control. Challenge to Legitimacy of Modern Governments*, Londyn 1979, s. 43.

¹⁷ W. Lamentowicz, *op. cit.*, s. 67.

i materialną (społeczno-ideową)¹⁸, należałoby – z uwagi na silny akcent czynnika akceptacji – stwierdzić, że niewątpliwie cenna definicja W. Lamontowicza nie jest określeniem legitymizacji *sensu largo*, albowiem w gruncie rzeczy wypełnia znamiona legitymizacji materialnej (społeczno-ideowej).

Niezależnie od wszelkich możliwych ujęć, legitymizacja oznacza, że władza jest upoważniona do rządzenia (prawo sukcesji i sposób sprawowania władzy są zgodne z obowiązującymi normami prawnymi), a podporządkowanie jej wynika z akceptacji. Przedstawiona propozycja jest swoistą syntezą dwóch typów legitymizacji, tj. normatywnej i społeczno-ideowej. Łączy w sobie dwa pierwiastki – statyczny (element legalizmu) i dynamiczny (element ideologiczny, światopoglądowy). Stanowi jednocześnie propozycję najbardziej wyidealizowaną w przedmiocie legitymizacji władzy.

Na zasadzie kontrastu warto wskazać na definicję przypisywaną N. Machiavellemu. Autor nieco cynicznie, a być może w pewnym stopniu realistycznie ujmuje proces uprawomocnienia, stanowiąc, iż legitymizacja władzy to jedynie fortel rządzących, ułatwiający im osiągnięcie posłuszeństwa rządzonych.¹⁹

Akceptacja w procesie uprawomocnienia władzy

Należy pamiętać, iż termin „akceptacja” zakłada dobrowolność i świadomość ze względu na to, że wynika ze znajomości i oceny treści władzy. Przymus i nieświadomość wykluczają akceptację, będąc w gruncie rzeczy posłuszeństwem wobec rządzących.

„Akceptacja pociąga przekształcenie siły w prawo, jest przejściem od realnego ujmowania państwa do ujęcia prawnego”.²⁰ Przyjęcie takiego stwierdzenia pozwala wskazać na rolę akceptacji w kontekście ustalania prawowitego charakteru władzy oraz jej prawnej legitymizacji. Jest przy tym „zaczynem” problemu, który powstaje, jeśli władza została objęta lub co gorsza jest sprawowana niezgodnie z prawem²¹, a mimo to spotyka się z akceptacją rządzonych.

Problem akceptacji można zasadniczo rozpatrywać w trzech aspektach, które wiążą się odpowiednio z różnymi koncepcjami władzy. Do pierwszej grupy zalicza się teorie określające warunki niezbędne do objęcia i spr-

¹⁸ Por. P. Winczorek, *op. cit.*, s. 66 oraz G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. 3, Paryż 1950, s. 139.

¹⁹ Por. A. Riklin, *Niccolo Machiavellego nauka o rządzeniu*, tłum. H. Olszewski, Poznań 2000, s. 30–33.

²⁰ G. L. Seidler, *O istocie i akceptacji władzy państwowej*, Lublin 1995, s. 95.

²¹ Sytuacja mało prawdopodobna, jednak możliwa z uwagi na fakt, że łamanie prawa bywa niejednokrotnie społecznie akceptowane.

wowania władzy. Są to okoliczności, w jakich rządzeni mogą uznać władzę rządzących. Pozwalają one spojrzeć na problem akceptacji władzy jako na element tworzący i umożliwiający jej funkcjonowanie. Akceptacja powoduje zatem, iż rządzący uzyskują legitymację do skutecznego oddziaływania na obywateli poprzez aparat państwa. Uznanie może mieć charakter „wymuszony” lub „wolny”. W pierwszym wypadku zagrożenie sankcją powoduje, że mamy do czynienia z tzw. podporządkowaniem się władzy. Wypada przy tym nadmienić, że: „Społeczeństwo w swej większości bardziej podporządkowuje się określonej władzy, niż ją akceptuje w sensie przyjmowania oficjalnej aksjologii politycznej”.²² Niektórzy autorzy określają to mianem akceptacji wymuszonej, co przeczy tezie postawionej przeze mnie na wstępie rozważań.²³ Sytuacja druga w największym uproszczeniu polega na pozyskiwaniu zwolenników władzy drogą szerzenia pewnych poglądów i jest – lub powinna być – najbardziej pożądana społecznie.

Do drugiej grupy koncepcji związanych z akceptacją władzy należą teorie odnoszące się do podstaw jej legitymizacji, stanowiących o prawowitości porządku prawnego. Kwestia legitymacji do sprawowania władzy jest zasadniczo związana z usprawiedliwieniem roszczenia do jej wykonywania. Rządzący z reguły najpierw uzasadniają żądania do władania, by następnie udowodnić prawowitość swego postępowania. Piastowanie władzy można usprawiedliwiać różnymi celami. Rządzący zasadniczo wskazują na sześć wariantów²⁴: 1) zagwarantowanie praworządności jako istotnego warunku istnienia państwa; 2) umożliwienie ekonomicznego i kulturalnego rozwoju wszystkich członków społeczeństwa; 3) zapewnienie warunków egzystencji i porządku społecznego; 4) harmonizowanie różnych celów i tendencji powstających w społeczeństwie; 5) określenie ram polityczno-prawnych dla swobodnej ekonomicznej konkurencji lub gospodarki planowanej; 6) realizacja określonej ideologii jako warunku integracji społeczeństwa w ramach państwa. Podane cele nie stanowią pełnego katalogu zadań, którymi posługują się rządzący dla wykazania podstawy legitymizacji władzy. Określenie ich pozwala jednak zwrócić uwagę na fakt, iż problem legitymizacji władzy jest związany nie tyle z treścią jej celów, ile z formą uznania tych zadań przez rządzonych.

Trzecia grupa poglądów związana z procesem legitymizacji dotyczy relacji pomiędzy akceptacją a skutecznością władzy. Zasadniczo można je sprowadzić do czterech punktów. Pozwoli to uzasadnić tezę, że legitymizacja poparta akceptacją stanowi o skuteczności rządzenia.

²² L. Dubel, A. Korybski, Z. Markwart, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002, s. 49.

²³ Por. G. L. Seidler, *op. cit.*, s. 63, 67.

²⁴ Por. G. L. Seidler, *Justification of the power of the state*, [w:] id., *Two Essays in Political Theory*, Pittsburgh 1979, s. 1.

I. Jednym z podstawowych zadań władzy jest kierowanie społeczeństwem. Dokonuje się to głównie za pomocą reguł prawnych²⁵, które są najbardziej skuteczne. Sprawujący władzę mogą narzucać pewne normy, które w przypadku braku przygotowania społeczeństwa do ich przyjęcia będą mało efektywne. Dopiero dojrzała decyzja polityczna zapewnia poprzez prawo regularność i przewidywalność porządku władzy, przez co stanowi o jej skuteczności.

II. Fakt podporządkowania rządzącym tworzy ogólną zasadę prawną, na której opiera się cały system. Moc wiążąca porządku prawnego oraz systemu władzy jest związana z ową zasadą prawną, która wynika z ustroju znajdującego uzasadnienie w akceptacji.

III. „Akceptacja jest ograniczeniem własnej woli, wobec tego, akceptując cudzą wolę, stosuję wobec siebie dobrowolny przymus”.²⁶ Uznanie – będąc legitymacją do wykonywania władzy – jest zatem dobrowolnym ograniczeniem autonomii jednostki, gwarantującym rządzącym skuteczne kierowanie społeczeństwem. Sprawujący rządy wykonują swoje kompetencje poprzez reguły prawne, które są racjami o charakterze wyłącznym dla adresatów, wyrażają one jednocześnie wolę władzy. Reguły prawne są racjami formułowanymi w postaci: zezwoleń akceptujących pewne zachowania, nakazów dotyczących określonego postępowania, przeniesienia władzy na pewne podmioty, które w ten sposób są uprawnione do podejmowania wiążących decyzji. Obowiązek posłuszeństwa wobec prawa tłumaczony jest m.in. społeczną potrzebą utrzymania ładu, ideologią, kulturą polityczną czy wiarą w ustrój. Generalnie należy jednak uznać, iż realizacja norm prawnych, która bezpośrednio wiąże się ze skutecznością władzy, stanowi wynik akceptacji porządku władzy będącej świadomym ograniczeniem własnej autonomii.

IV. Brak podporządkowania się zarządzeniom władzy (regułom prawnym) nie zawsze jest związany z nieuznawaniem grupy rządzącej i dążeniem do jej obalenia. Ten rodzaj dezaprobaty może polegać na łamaniu prawa. Wydaje się, że może być to jeden ze sposobów uzewnętrznienia odmowy akceptacji. Protest bywa wyrażony w trzech formach, które mogą powodować różne następstwa w kontekście efektywności władzy: a) rewolucyjne wystąpienie (odrzućcie całego porządku prawnego, bezpośrednia odmowa akceptacji dla władzy); b) społeczny protest (przeciwstawienie się konkretnym instytucjom prawnym przy zachowaniu aktualnego porządku polityczno-prawnego); c) indywidualne odrzućcie danej reguły prawnej (konflikt między wymogami określonymi w przepisach prawnych a poczuciem moralnym). W pierwszych dwóch wypadkach (a i b) odmowa akceptacji jest spowodowana względami politycznymi, trzeci (c) ma charakter moralny.

²⁵ Istnieją inne formy sterowania społeczeństwem, np. za pomocą sygnałów (znaki drogowe), apeli (wezwanie do pomocy powodzią).

²⁶ G. L. Scidler, *O istocie...*, s. 84.

Reasumując, legitymizacja może, a nawet powinna mieć postać zrationalizowanej akceptacji przez rządzonych. W takim ujęciu świadome i dobrowolne uznanie jest lub może być traktowane jako typ legitymizacji społeczno-ideowej. Oznacza bowiem gotowość do poddania się decyzjom rządzących, podzielenia proponowanych przez nich wartości i racji. Jeżeli społeczne uznanie jest dodatkowo poparte legalizmem istniejącego stosunku władzy, stanowi wówczas najlepszą jej legitymizację, która może być określona mianem prawowitości.²⁷

Istotnym problemem w zakresie legitymizacji władzy i jej akceptacji jest złożoność tego procesu. Po pierwsze – należy rozstrzygnąć, czy roszczenia rządzących odnoszą się do uznania podmiotowego (akceptacji przez rządzonych osób sprawujących władzę), czy dotyczą również decyzji wydawanych przez władzę. Inny problem to rozstrzygnięcie, czy legitymizacja dotyczy rządów sprawowanych przez odpowiednio „krótki” okres (typ państwa demokratycznego), czy przez czas „długi” lub nieograniczony (komunistyczna doktryna kierowniczej roli jednej partii).

Po drugie – powstaje pytanie o sposób odpowiedzi ze strony rządzonych, dotyczących akceptacji władzy lub jej odmowy. Wydaje się, że wraz ze wzrostem wymagań co do sposobu uznania władzy trudniejszym zadaniem staje się zapewnienie jej prawowitości. Odpowiedzi ze strony rządzonych mogą jednak przedstawiać się różnie w zależności od wymiaru, w jakim dokonywana jest analiza. Tabela zaprezentowana poniżej pokazuje reakcje ze strony rządzonych w dziewięciu wymiarach istotnych dla prawowitości władzy.²⁸

Wymiary	I Typ reakcji rządzonych	II Typ reakcji rządzonych	III Typ reakcji rządzonych
1. Ocena struktur i zasad władzy	akceptacja	obojętność lub ukryty sprzeciw	jawny sprzeciw
2. Ważność roszczeń legitymizacyjnych	uznanie większości roszczeń	kwestionowanie większości roszczeń	odmowa uznania większości roszczeń
3. Zachowanie wobec działań władzy	posłuszeństwo	bierność nieposłuszeństwo	aktywne nieposłuszeństwo
4. Ocena zakresu wolności wyboru	poczucie braku alternatyw albo ich odrzucenie wobec <i>status quo</i>	szukanie alternatyw	uznanie alternatyw za bardziej atrakcyjne i wiążące wobec <i>status quo</i>

²⁷ Por. J. Nowacki, *Praworzędność. Wybrane problemy teoretyczne*, PWN, Warszawa 1977, s. 65–93.

²⁸ W. Lamentowicz, *op. cit.*, s. 69.

5. Postawa wobec grupy rządzącej	szacunek	niechęć	nienawiść lub pogarda
6. Postawa wobec celów działań władzy	poparcie	wycofanie się lub opór	bunt
7. Reakcja na przemoc	podporządkowanie	podporządkowanie ze względu na przemoc	brak podporządkowania mimo używania przemocy
8. Ocena wypowiedzi programowych	wiarygodność i zaufanie	ograniczone zaufanie oraz krytycyzm	brak wiarygodności oraz nieufność
9. Nadzieje związane z aktualną władzą	duże	małe	nadzieje łączone z alternatywnym porządkiem władzy

Prawna legitymizacja władzy

Założenia ogólne

Prawna legitymizacja władzy z reguły oznacza, że podstawa i jej sprawowanie znajdują wyraz w normach prawnych. Prawomocność występuje wówczas, gdy władza powstaje z woli rządzonych albo istnieje dzięki ich akceptacji. W konsekwencji uprawomocnienie rządów wymaga ustanowienia i respektowania prawa obywatelskiego. Prawna legitymizacja oznacza bowiem zagwarantowanie drugiej stronie stosunku władzy – rządzonym – pośredniego lub bezpośredniego wpływu na podmiot władczy.

W społeczeństwach zorganizowanych państwowo występuje system normatywny, a podział na rządzonych i rządzących powinien mieć charakter zinstytucjonalizowany. Dzięki temu powstają sformalizowane stosunki władzy, które umożliwiają pewnej grupie społeczeństwa decydowanie o sytuacji społecznej innych jego członków.

Konkludując, prawna legitymizacja władzy jest związana z określeniem zależności między władzą a prawem, gdzie prawo stanowi legitymację do jej sprawowania, a dodatkowo – proces pożądaný nie tylko przez podmiot podporządkowany. W tym kontekście władza wymaga legitymizacji ze względu na wysokie koszty jej utrzymania oraz z uwagi na konieczność utrzymywania rozbudowanego aparatu przymusu. W konsekwencji prawna legitymizacja władzy zwiększa możliwości władcze rządzących, z drugiej jednak strony ogranicza swobodę ich decyzji ze względu na obowiązujące regulacje prawne.

Z procesem uprawomocnienia wiąże się koncepcja państwa prawnego (*Rechtsstaat*). Została ona sformułowana przez M. Bergbohma w XIX w., który przyjął m.in. zasadę, że „ponad obywatelem i ponad państwem stoi trwały

porządek prawny”²⁹, dlatego rządzący powinni opierać na prawie nie tylko sprawowanie władzy, ale również decyzje polityczne.

Demokracja a prawna legitymizacja władzy

Przed przełomem liberalno-demokratycznym w Europie Zachodniej podstawą legitymizacji władzy były inne argumenty niż procedury formalnej demokracji. Do okresu Wiosny Ludów w 1848 r. legitymacją do rządzenia była: tradycja, charyzma, prawo sukcesji itp. Napoleon Bonaparte wykorzystywał procedury demokratyczne (referendum) oraz monarchistyczne podstawy legitymizacji (koronacja i poślubienie córki cesarza austriackiego miały zapewnić prawomocność rządzenia cesarzowi Francuzów).³⁰

Początkowo legitymizacja władzy nie była związana z wyborami, z procedurą demokracji. Istniały teorie, które odmiennie kształtowały proces legitymizacji rządów. Istotną z punktu widzenia prawomocności była teoria zgody zaproponowana przez T. Hobbesa, według której „na człowieku nie ciąży zobowiązanie, które by nie wywodziło się z jakiegoś własnego jego aktu: wszyscy wszak ludzie w równej mierze są wolni z natury”.³¹ W konsekwencji autorytet władzy może znajdować uzasadnienie w akcie akceptacji każdej osoby znajdującej się w jej jurysdykcji. Pomimo tego Hobbes przyjmuje tzw. koncepcję milczącej zgody. Autor odróżnia ponadto autorytet prawa lub nakazu od mądrości moralnej, wartości i innych jego cech, albowiem władcy rzadko są autorytetami w sprawach, które rozstrzygają. Uzasadnia to tym, iż gdyby ludzie potrafili orzec, co należy, a czego nie wolno czynić, nie potrzebowaliby podmiotu władczego. Posłuch wobec rządzących jest legitymowany nie tym, że rządzeni aprobują działania władzy, lecz brakiem podstawy porozumienia w sprawach wymagających autorytatywnego rozstrzygnięcia.³² Warto podkreślić, iż według Hobbesa poddanym przysługuje prawo oporu wobec władcy, który utracił zdolność ochrony rządzonych przed powrotem do anarchii.

Do określenia procedur niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia demokracji. Niezależnie od różnych definicji można przyjąć, iż władza ma charakter demokratyczny, jeżeli: grupa rządząca jest powoływana w wyniku okresowo odbywających się wyborów, istnieje swobodny dobór kandydatów, prawo głosu ma ogół społeczeństwa.³³ Demokracja nie jest pojęciem jednoznacznym, z tego powodu spory ideowe powstające między różnymi doktrynami demokratycznymi nie pozostają bez wpływu na proces legitymizacji.

²⁹ M. Bergbohm, *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*, 1892, cyt. za: H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa–Poznań 1973, s. 308.

³⁰ Por. A. Zahorski, *Napoleon*, PIW, Warszawa 1985, s. 143–150.

³¹ T. Hobbes, *Lewiatan*, tłum. Cz. Znamierowski, PWN, Warszawa 1954, s. 191.

³² Por. R. E. Flathman, *Prawomocność*, [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, pod red. R. E. Goodina, P. Pettita, tłum. C. Ciecśliński, M. Poręba, Warszawa 1998, s. 676.

³³ Por. W. Sokół, *op. cit.*, s. 49–50.

Ramy doktryny „wolności negatywnej” były wyznaczane zakresem, w którym nikt nie ingerował w działalność jednostki.³⁴ Doktryna „wolności pozytywnej” hołdowała zasadzie bycia panem własnego losu. J. J. Rousseau podkreślał z kolei, iż wolność jednostki nie powinna być określana w sposób negatywny (poprzez oznaczenie zakresu spraw, w stosunku do których ingerencja została wyłączona). Musi dotyczyć wszystkich członków społeczeństwa i wiązać się z możliwością udziału we władzy publicznej, która może ingerować w każdą dziedzinę życia danego obywatela.³⁵

Modele demokracji prezentowane w XIX wieku opierały się zasadniczo na dwóch przedstawionych powyżej koncepcjach „wolności”, na nich opierała się ich legitymacja. Zwolennicy koncepcji „negatywnej wolności” promowali model „demokracji ochrony” (*protective democracy*). Ta konstrukcja opierała się na następujących zasadach³⁶: suwerenność leży w ludzie, lecz jest scedowana na reprezentantów; reprezentanci uzyskują legitymację do wykonywania rządów; okresowo odbywają się tajne wybory; władza państwowa jest zinstytucjonalizowana; obowiązuje zasada trójpodziału władzy; zagwarantowane są prawa i wolności obywatelskie. Drugi model przedstawiony przez D. Helda to „demokracja rozwoju” (*development democracy*). Teoretyczne podstawy stworzyli J. J. Rousseau (koncepcja radykalna) i J. S. Mill (koncepcja umiarkowana). Założenia tego modelu odpowiadają zasadom: suwerenność ludu związana z prawami wyborczymi; „reprezentatywny rząd”; oddzielenie zgromadzeń parlamentarnych od biurokracji publicznej; włączenie obywateli do rządzenia poprzez głosowanie; debaty publiczne; sądy przysięgłych.

Jak wynika z powyższego, w demokratycznej formule legitymizacyjnej można wskazać szczególne typy legitymizacji – wyborczą, uczestniczącą itp., które w gruncie rzeczy ze względu na normatywną podstawę są typami prawnymi.

Aktualnie obowiązuje kilka demokratycznych doktryn w przedmiocie prawnej legitymizacji władzy. Koncepcja D. Helda³⁷ wiąże jej uprawomocnienie z kształtowaniem się koncepcji demokracji liberalnej, zakłada stworzenie systemu, który byłby wolny od nadmiernego zaangażowania w gospodarkę, kreowałby silny rząd. Zabezpieczeniem dla podmiotu podporządkowanego są jedynie „rządy prawa”, legalizm w życiu publicznym. Drogą prowadzącą w tym kierunku powinno być ograniczenie wpływów grup interesu oraz wszelkich przejawów kolektywizmu. W ten sposób określony model demokracji nazywany jest legalizmem demokratycznym, który odpowiada stworzonemu przez M. Webera typowi legitymizacji racjonalno-legalnej.

Odmienny model ustrojowy został zaproponowany przez C. Patemana i C. B. Macphersona. Są oni zwolennikami koncepcji demokracji uczestni-

³⁴ Por. I. Berlin, *Dwa koncepcje wolności*, Warszawa 1991, s. 114–144.

³⁵ *Ibid.*, s. 177–178.

³⁶ Por. D. Held, *Models of Democracy*, Stanford University Press 1987, s. 238, cyt. za: W. Sokół, *op. cit.*, s. 51.

³⁷ *Ibid.*, s. 61.

czącej (partycypacyjnej)³⁸, której zasady przedstawiają się w sposób następujący: zaangażowanie obywateli w sprawowanie władzy, powszechne poczucie skuteczności politycznej, zainteresowanie problemami społecznymi, bezpośrednia odpowiedzialność podmiotu władczego przed obywatelami, instytucje ułatwiające zmiany w zakresie form politycznych.

Najważniejsze różnice między dwoma przedstawionymi poglądami dotyczą zagadnienia legitymizacji. W ujęciu legalizmu demokratycznego władza ma charakter polityczny, podczas gdy w modelu demokracji partycypacyjnej – obywatelski. W sytuacji gdy władza ma charakter polityczny (konceptcja wolności negatywnej), jest traktowana jako czynnik zewnętrzny, strukturalny. W tym ujęciu podmiot władczy jest utożsamiany z zespołem norm prawnych. Władza jest ograniczona regułami prawnymi i na nich się opiera. Według opcji władzy obywatelskiej legitymizacja jest związana z uprawnieniami każdego obywatela, które z kolei podlegają cesji na grupę funkcjonariuszy władzy.

W pierwszej strukturze podmiot podporządkowany nie wysuwa roszczeń pod adresem obowiązujących norm i przepisów, dokonuje jedynie wyboru jednostek, które w sposób prawidłowy realizują zadania określone przepisami prawa. W drugim ujęciu władza jest sprawowana przez obywateli, którzy cedują uprawnienia na egzekutywę. Dysponuje ona wówczas szerokimi prerogatywami, będąc jednocześnie całkowicie odpowiedzialną przed obywatelami.

W kontekście przedstawionych dwóch modeli można również wskazać na różnice dotyczące delegitymizacji władzy (przesłanki kryzysu legitymizacji władzy). W wypadku legalizmu demokratycznego delegitymizacja określa brak realizacji „rządów prawa”. Oznacza to, iż rządzący nie wywiązują się z zadania polegającego na realizacji przepisów i norm prawnych. W demokracji uczestniczącej delegitymizacja polega na istnieniu przeświadczenia obywateli o przeniesieniu wszelkich prerogatyw na podmiot władczy.

Różnice dotyczą ponadto uprawnień władzy w kwestii stosowania środków przymusu. Siła użyta w przypadku legalizmu demokratycznego nie podważa legitymacji władzy, bowiem jej podmiotem nie jest grupa rządząca, lecz prawo. Pogląd na ten temat wygłosił T. Hobbes. Stwierdził, że państwowy monopol środków przymusu jest niezbędny do zapewnienia spokoju społecznego i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi.³⁹ Ponadto „zamknięty system legalności jest uzasadnieniem dla posłuszeństwa, usprawiedliwiając to, że nie istnieje jakiegokolwiek prawo do oporu. Swoistą postacią prawa jest ustawa, zaś uzasadnieniem dla państwowego przymusu – legalność”.⁴⁰ W związku z przedstawionymi poglądami można poddać w wątpli-

³⁸ Por. G. Sartori, *op. cit.*, s. 145–150.

³⁹ Por. T. Hobbes, *op. cit.*, s. 276.

⁴⁰ C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, [w:] *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles 1923–1939*, Hamburg 1940, s. 264.

wość przeciwstawianie przymusu i legitymizacji, albowiem niezdolność zapewnienia ochrony obywatelom będzie stanowiła o kryzysie legitymizacji. W przypadku demokracji uczestniczącej użycie siły jest skierowane przeciwko legalnemu podmiotowi władzy.

Rekapitulując, legitymizacja prawna jest typem funkcjonującym w nowoczesnych społeczeństwach demokratycznych. W przeszłości w poszczególnych okresach dominowały różne formuły legitymizacyjne, współcześnie można postawić tezę, iż „idealnej” legitymacji demokratycznej odpowiada legalistyczna umowa społeczna. W konsekwencji skuteczność prawnej legitymizacji jest uzależniona od zdolności władzy do stosowania procedur demokratycznych.

Uwagi końcowe

Prawna legitymizacja powinna być wartością charakteryzującą społeczeństwa zorganizowane w państwo. Wydaje się, że wsparcie uprawomocnienia jej akceptacją przez rządzonych, z zastosowaniem procedur demokratycznych, stanowi przy tym swoistą syntezę legitymizacji normatywnej i społeczno-ideowej, jest sytuacją modelową. Niemniej jednak prawna legitymizacja władzy nie świadczy o istnieniu w państwie jedynie stanu praworządności formalnej, gdyż zazwyczaj prawo reprezentuje jednocześnie pewne wartości merytoryczne, które mogą odpowiadać wymogom tzw. praworządności materialnej. Zarówno bowiem legitymizacja materialna, jak i formalna mogą być przedmiotem wartościowania. Trudno natomiast wyobrazić sobie władzę legitymowaną formalnie, lecz pozbawioną poparcia społecznego. Rządzący w takich warunkach mogą funkcjonować przez dłuższy czas, związane jest to jednak z wysokimi kosztami, które ponoszą obie strony stosunku władzy. Dlatego być może należałoby zastanowić się nad jeszcze inną konstrukcją prawnej legitymizacji władzy. Warto bowiem rozważyć, czy badany typ uprawomocnienia nie zawiera w sobie dwóch czynników – formalnego i materialnego. Akceptacja bowiem wyrażana w formie współczesnych procedur demokracji może, a nawet powinna, nadawać legitymizacji walor materialny, który jest związany z uznaniem elity rządzącej. Z drugiej jednak strony nasuwają się pytania. Czy wybory, w których zazwyczaj bierze udział często tylko nieliczna grupa społeczeństwa, mogą być miarodajne w przedmiocie akceptacji władzy państwowej i jej legitymacji do sprawowania rządów? Czy w takiej sytuacji można mówić o akceptacji, gdy o „większości” zadecydowała „mniejszość”? Problemy te zostały przedstawione na marginesie i będą omawiane w innych opracowaniach na temat prawnej legitymizacji władzy.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego podmiot władczy podejmuje wysiłki legitymizacyjne, skoro spokój społeczny i stabilizację można osiągnąć niekoniecznie odwołując się do uprawomocnienia, można stwierdzić: 1. Sama legi-

tymizacja jest nobilitująca. Nawet delegitymizacja może być korzystna dla władzy, która posiadała ten atrybut wcześniej. 2. Legitymizacja stanowi o trwałości porządku społecznego, jego integracji i stabilizacji politycznej. 3. Powoduje obniżenie kosztów związanych ze sprawowaniem władzy, albowiem eliminuje konieczność utrzymywania nadmiernego aparatu przymusu. 4. Pozwala na skuteczne operowanie środkami wykonywania władzy bez potrzeby odwoływania się do przymusu. 5. Poszerza zakres realnej władzy, umożliwiając ingerencję w nowe dziedziny życia społecznego. 6. Wzmacnia pewność realizacji celów rządów, ich siłę i efektywność, przez zwiększenie posłuszeństwa i prawdopodobieństwa realizacji treści rozkazów.⁴¹ 7. Prawna legitymizacja władzy jest najbardziej „mierzalna” w stosunku do innych typów uprawomocnienia, jej formalizm staje się zaletą.

Ustrój państwa demokratycznego – jak wynika z rozważań podjętych w artykule – z punktu widzenia rządzonych jest dla nich najbardziej korzystny ze względu na funkcjonujące procedury demokratyczne. W zamian za podporządkowanie się rządzącym usiłują oni ograniczyć działania władcze poprzez odwołanie się do norm prawnych. Ma to ścisły związek z istotą stosunku władzy, który ma charakter kontrasymetryczny.

Na zakończenie należy podkreślić, że legitymizacja – bardziej niż jakakolwiek inna podstawa poparcia – zapobiega dezintegracji społeczeństw i systemów politycznych, stąd zarówno władze, jak i społeczeństwo korzystają z istnienia prawnej legitymizacji władzy.

SUMMARY

The legitimisation of the government is a multifarious issue involving such disciplines as: constitutional law, sociology, theory of law and state, philosophy, etc. The article is divided into five parts: I. Introduction; II. Legitimacy to legitimisation of the authority; III. The role of acceptance in the process of the legitimisation; IV. The legal legitimisation of the authority; V. Conclusions. In one aspect, the author makes a difference between two kinds of legitimisation – a legal (formal) and a social (substantive) one. The first construction is connected mainly with legal succession and lawful ruling. The second one means first of all, that the society accepts the government. The author suggests in the paper that the acceptance which should express itself in democratic procedures is one of the best solutions to legalize the rulers. But on the other hand, there appears a need to take into consideration the reliability of the elections when the poll is poor. There appears a question about the legitimacy to govern the state in such situation – when the minority decided in the elections about the future of the majority. This article gives also some possible answers to the question of having the legitimacy for governing.

⁴¹ Por. *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, pod red. B. Szmulika, M. Żmigrodzkiego, Lublin 2002, s. 227.