

KRZYSZTOF TRZCIŃSKI

Instytut Kultur Śródziemnomorskich i Orientalnych PAN

**„DEMOKRACJA O NISKIEJ JAKOŚCI”
(LOW-QUALITY DEMOCRACY)
– ZASADNOŚĆ STOSOWANIA POJĘCIA
I HOROWITZOWSKA EGZEMPLIFIKACJA
NA PRZYKŁADZIE INDONEZJI**

**‘Low-quality Democracy’ – The Validity of the Concept
and Horowitz’s Exemplification: The Case of Indonesia**

This article discusses problems relating to terms used to define former authoritarian states, which are already called democratic, although they are still characterized by some undemocratic features. The latest English language literature on political science relating to this subject uses three terms that are similar in meaning: illiberal democracy, flawed democracy and low-quality democracy. They have not been conceptualized so far. This means that there has been no transition from the stage of ideas or views on their content, i.e. pre-theoretical notions to theorized concepts. Consequently, the terms cannot be understood unequivocally. The term ‘low-quality democracy’ has been recently propagated by Donald L. Horowitz, a renowned American political scientist. This researcher uses the term primarily to name the type of political regime that was formed after 1998 in Indonesia – the third largest democratic country in terms of population in the world. Not only does Horowitz use this term, but he also tries to explain its importance using the example of the imperfections that characterize the young Indonesian democracy. The article is to clarify three issues: firstly, what is the content of the term ‘low-quality democracy’, exemplified – according to Horowitz – by the Indonesian democracy; secondly, what problems of low-quality democracy has Horowitz identified on the example of Indonesia; and thirdly, should this term be used in political science literature if similar terms such as illiberal democracy and flawed democracy are also used?

WSTĘP

Dyskurs politologów bywa często utrudniony z tego powodu, że sens niektórych używanych w nim pojęć nie został dookreślony. Zdarza się, że na konferencji naukowej ma miejsce wymiana poglądów między badaczami, którzy pojmują dany termin w odmienny sposób. Podobnie, nierzadko w pracy zbiorowej poświęconej jakiejś konkretnej problematyce autorzy poszczególnych jej części posługują się tym samym pojęciem, ale inaczej definiują jego treść. Oczywiście, pojęcia mają niekiedy kilka znaczeń, ale często ich sens jest po prostu odmiennie rozumiany. Częstokroć mamy też do czynienia z przeciwnym, choć pokrewnym problemem, gdy różnymi pojęciami określa się to samo zjawisko lub proces. Odrębną kwestią jest brak pojęć, które w sposób adekwatny nazywają pewne nowe lub dopiero co dostrzeżone zjawiska bądź procesy. W konsekwencji do najważniejszych problemów współczesnej politologii należy z jednej strony brak pojęciowej klarowności, a zatem takiej siatki pojęciowej, która miałaby charakter uniwersalny, a z drugiej terminologiczny niedostatek.

I tak wśród politologów od lat trwa dyskusja dotycząca nazewnictwa, którym powinno się określać zwłaszcza byłe państwa autorytarne, które, co prawda, zaliczane są obecnie do demokratycznych, ale w których występują bardzo istotne słabości czy też niedoskonałości demokracji. W najnowszym anglojęzycznym, a zatem dominującym, piśmiennictwie politologicznym odnoszącym się do tej problematyki rywalizują ze sobą głównie trzy zbliżone znaczeniowo terminy: „demokracja nieliberalna” (ang. *illiberal democracy*), „demokracja wadliwa” (ang. *flawed democracy*) i „demokracja o niskiej jakości” (ang. *low-quality democracy*). Nie doczekały się one dotąd konceptualizacji. Oznacza to, że w żadnym ze wskazanych przypadków nie nastąpiło przejście od stadium wyobrażenia, czy też poglądów dotyczących ich treści, a zatem od pojęć przedteoretycznych (ang. *notions*) na poziom pojęć steoretyzowanych (ang. *concepts*). W konsekwencji terminy te nie mogą być i nie są rozumiane w sposób jednoznaczny.

Termin demokracja nieliberalna został spopularyzowany w 1997 roku¹ przez Fareeda Zakariego² i znalazł licznych naśladowców

¹ Jako *illiberal democracy*. Wcześniej stosowany był w piśmiennictwie politologicznym w różnych kontekstach, głównie jako *non-liberal democracy*.

² F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, „Foreign Affairs” 1997, t. 76, nr 6 (<http://www.foreignaffairs.com/articles/53577/fareed-zakaria/the-rise-of-illiberal-democracy>, 12 marca 2016).

w literaturze przedmiotu. Niemniej jednak jest on często krytykowany jako sprzeczny sam w sobie. Z kolei pojęcie demokracji wadliwej zostało upowszechnione przez zespół badaczy The Economist Intelligence Unit (EIU) w raportach dotyczących stanu demokracji w świecie, publikowanych od 2006 roku pod nazwą Democracy Index³. Pojęcie to zdaje się systematycznie zyskiwać na popularności wraz z rosnącym uznaniem dla wyników badań prowadzonych przez EIU. Najmniej popularne pozostaje nadal trzecie z przedmiotowych pojęć – demokracja o niskiej jakości. Jest ono używane w piśmiennictwie dość często, co najmniej od 2005 roku, przede wszystkim w stosunku do Brazylii⁴ oraz różnych państw Azji Południowo-Wschodniej⁵, głównie przez amerykańskiego politologa-orientalistę, badacza problemów demokratyzacji m.in. Filipin, Indonezji, Malezji i Tajlandii, Williama Case’a⁶. W 2013 roku pojęcie to zyskało cennego propagatora w osobie uznanego badacza problemów reżimów i systemów politycznych działających w warunkach wieloetniczności⁷, Donalda L. Horowitza⁸. Horowitz stosuje pojęcie demokracja o niskiej jakości⁹ przede wszystkim na określenie rodzaju reżimu politycznego, który został ukształtowany po 1998 roku w Indonezji – trzecim największym pod względem wielkości populacji (bo liczącym w 2016 r.

³ Zob. np. *Democracy Index 2012: Democracy at a Standstill. A Report from The Economist Intelligence Unit*, s. 28 (https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034, 13 marca 2016).

⁴ Zob. np. K. Weyland, *The Growing Sustainability of Brazil's Low-quality Democracy*, w: F. Hagopian, S.P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 90 i nn.; D. Green, L. Luehrmann, *Contentious Politics in Brazil and China: Beyond Regime*, Westview Press, Boulder 2016, s. 30 i nn.

⁵ W piśmiennictwie prawdopodobnie pierwszy użył tego terminu wobec Indonezji J.S. Davidson, *From Rebellion to Riot: Collective Violence in Indonesian Borneo*, University of Wisconsin Press, Madison WI 2008, s. 209.

⁶ Zob. W. Case, *Low-quality Democracy and Varied Authoritarianism: Elites and Regimes in Southeast Asia Today*, „The Pacific Review” 2009, t. 22, nr 3: *Contemporary Authoritarianism in Southeast Asia*, s. 255 i n.; *idem*, *The Evolution of Democratic Politics*, w: M. Beeson (ed.), *Contemporary Southeast Asia*, Palgrave Macmillan, New York 2009, s. 92 i nn.; *idem*, *Politics in Southeast Asia: Democracy or Less*, Routledge, London 2013, s. 201 i nn. Zob. też S. Drakeley, *Indonesia's Low Quality Democracy Consolidated: The Dangers of Drift and Corrosion*, w: E.S.K. Fung, *idem* (ed.), *Democracy in Eastern Asia: Issues, Problems and Challenges in a Region of Diversity*, Routledge, London 2014, s. 83 i nn.

⁷ Problematyce tej poświęcona jest m.in. najslynniejsza praca D.L. Horowitza, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley 1985 (2001, wydanie zmienione i uzupełnione).

⁸ Donald L. Horowitz (ur. 1939) – amerykański prawnik i politolog; emerytowany profesor Uniwersytetu Duke’a.

⁹ D.L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 207 i nn.

260 milionów mieszkańców)¹⁰ demokratycznym państwie świata. Horowitz nie tylko jednak używa tego terminu, ale również próbuje wytłumaczyć jego znaczenie na przykładzie niedoskonałości, które charakteryzują młodą demokrację indonezyjską.

Artykuł ten ma na celu wyjaśnienie trzech kwestii: po pierwsze, jaka jest treść terminu demokracja o niskiej jakości, którego egzemplifikacją – w opinii Horowitza – jest demokracja indonezyjska; po drugie, jakie problemy demokracji o niskiej jakości zidentyfikował Horowitz na przykładzie Indonezji; i po trzecie, czy zasadne jest stosowanie tego pojęcia w piśmiennictwie politologicznym w sytuacji, gdy w użyciu pozostają takie zbliżone znaczeniowo terminy, jak demokracja nieliberalna i demokracja wadliwa.

Artykuł składa się z trzech głównych części. W pierwszej omówiona została treść pojęcia demokracja o niskiej jakości oraz przedstawiony został szczególny przypadek Indonezji jako państwa je ilustrującego. W drugiej części omówione zostały cztery główne problemy, które potwierdzają tezę, że demokracja indonezyjska charakteryzuje się niską jakością. W trzeciej części poddane zostały krytycznej analizie terminy demokracja nieliberalna i demokracja wadliwa w celu wykazania, że choć znaczeniowo są one zbliżone do pojęcia demokracja o niskiej jakości, to nie oddają jej istoty. W zakończeniu zaprezentowane zostały wnioski odnoszące się do kwestii zasadności stosowania terminu demokracja o niskiej jakości w literaturze przedmiotu.

CZYM JEST DEMOKRACJA O NISKIEJ JAKOŚCI I DLACZEGO POJĘCIE TO ILUSTRUJE INDONEZJA?

W opinii Horowitza, termin demokracja o niskiej jakości powinien być używany w stosunku do społeczeństw i państw rozwijających reżim demokratyczny, które jednak nie zarzuciły jeszcze pewnych cech autorytaryzmu (jak np. wpływ armii na życie polityczne czy brak wolności religijnej), co jest szkodliwe z perspektywy rozwoju demokracji. Ich problemem nie jest zatem obniżanie się jakości demokracji czy też odchodzenie od demokracji, ale asymetryczny jej rozwój. Asymetria ta polega na tym, że wartościom i instytucjom, które z pewnością mają charakter demokratyczny, towarzyszą pewne wartości niedemokratyczne lub instytucje, które są w niewielkim stopniu

¹⁰ Zob. *Current World Population*, Geohive (http://www.geohive.com/earth/population_now.aspx, 26 marca 2016).

przekształcone czy też „zdemokratyzowane”. W konsekwencji, pod pojęciem demokracja o niskiej jakości należy rozumieć taki reżim demokratyczny, w którym istnieją pewne, jak ujmuje to Horowitz¹¹, obszary „opóźnionego rozwoju” (*delayed development*) demokracji. Aby dane państwo w ogóle jednak uznać za demokratyczne istotne jest, aby obszarów tego rodzaju było niewiele.

W opinii amerykańskiego badacza, najlepszą egzemplifikacją demokracji o niskiej jakości jest Indonezja¹². Horowitz dostrzega liczne elementy zdecydowanie odróżniające współczesną demokrację indonezyjską o niskiej jakości od realiów panującego w tym państwie – od ogłoszenia niepodległości w 1945 roku niemal do końca XX wieku – autorytaryzmu¹³, w tym zwłaszcza: rosnące społeczne poparcie dla idei demokracji; rozwój wolności słowa i stowarzyszenia się; umacnianie się niezależnych mediów; wzrost liczby i znaczenia organizacji pozarządowych; coraz istotniejszy udział w lokalnej polityce związków zawodowych, federacji rolniczych, organizacji reprezentujących interesy tzw. ludów rodzimych, stowarzyszeń pielęgnujących tradycyjne prawa oraz zwyczaje i na ich podstawie zajmujących się rozwiązywaniem lokalnych sporów; polepszającą się ocenę Banku Światowego odnośnie do stopnia rozliczalności władz indonezyjskich; stały postęp rządu w walce z korupcją; przyznanie przez władze w Dżakarcie, że armia indonezyjska dopuściła się pod koniec XX wieku w Timorze Wschodnim (w okresie poprzedzającym uzyskanie niepodległości od Indonezji w 2002 r.) licznych naruszeń praw człowieka; zmniejszenie się intensywności prześladowań chrześcijan przez radykalnych muzułmanów i odbudowanie części zniszczonych w ich trakcie chrześcijańskich miejsc kultu¹⁴.

Zarazem jednak Horowitz wskazuje, że młodą indonezyjską demokrację charakteryzują liczne niedoskonałości, do których należą: bardzo niski poziom rządów prawa; wysoki poziom korupcji na różnych szczeblach władzy, w tym „kupowanie” ustaw przez grupy biznesowe; dalsze gwałcenie praw niektórych mniejszości¹⁵, w tym zwłaszcza

¹¹ D.L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia...*, s. 209.

¹² *Ibidem*, s. 207.

¹³ W literaturze przedmiotu za początek demokratyzacji Indonezji uznaje się ustąpienie w 1998 r. na fali protestów społecznych prezydenta Suharto (rządzącego nieprzerwanie od 1967 r.) i pierwsze wielopartyjne wybory parlamentarne w 1999 r.

¹⁴ D.L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia...*, s. 208–209.

¹⁵ Zob. szerzej np. *Indonezja chce być demokracją*, rozmowa Jacka Pawlickiego z Martym Natalegawą, ministrem spraw zagranicznych Indonezji, „Gazeta Wyborcza”, 18 lipca 2010 (http://wyborcza.pl/1,76842,8150076,Indonezja_chce_byc_demokracja.html, 18 marca 2016).

wolności religijnej; tuszowanie i nierozliczanie licznych zbrodni dokonanych przez armię na separatystach, zwłaszcza w prowincji Papua Zachodnia na Nowej Gwinei¹⁶ oraz w Aceh na Sumatrze, również na początku XXI wieku; inne przypadki gwałcenia praw człowieka przez armię i brak pociągania do odpowiedzialności winnych; kazusy wygrywania lokalnych wyborów przez członków grup przestępczych, w czym pomaga zastraszanie wyborców; przypadki istnienia na poziomie lokalnym rozbudowanych sieci powiązań między przestępcami a funkcjonariuszami partii politycznych; dość słaba transparentność władzy; nadal niska partycypacja polityczna społeczeństwa oraz ograniczanie dostępu do polityki zwykłym obywatelom przez różne grupy interesów¹⁷.

Mimo istnienia tych i innych niedoskonałości¹⁸ wszystkie opublikowane dotychczas przez EIU opiniotwórcze raporty dotyczące stanu demokracji w świecie (*Democracy Index* 2006, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015) wskazują, że Indonezja jest – zgodnie z przyjętymi przez ich autorów rozbudowanymi kryteriami – państwem o reżimie demokratycznym¹⁹. Skala większości wymienionych ułomności demokracji w Indonezji jest bowiem relatywnie niewielka, przede wszystkim biorąc pod uwagę ogromną populację tego państwa.

KLUCZOWE PROBLEMY DEMOKRACJI O NISKIEJ JAKOŚCI W INDONEZJI

Niemniej jednak Horowitz identyfikuje cztery główne obszary opóźnionego rozwoju demokracji, które, w jego opinii, czynią Indonezję doskonałym przykładem demokracji o niskiej jakości. Są to: szczególny status armii (mającej nadal wpływ na życie polityczne oraz często nieponoszącej konsekwencji nieprzestrzegania prawa), wysoki poziom korupcji, deficyt rządów prawa i wysoki stopień nietolerancji religijnej.

¹⁶ Do 2007 r. pod nazwą *Irian Jaya Barat*.

¹⁷ D.L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia...*, s. 208.

¹⁸ Na ich temat zob. np. G.C. Gunn, *Indonesia in 2013: Oligarchs, Political Tribes, and Populists*, „Asian Survey” 2014, t. 54, nr 1, s. 47–55; Pratikno, Nanang Indra K., *Struggle to Gain Representation: Mixed Politics in Democratizing Indonesia*, „Journal of Power, Conflict and Democracy in South & Southeast Asia” 2010, t. 2, nr 1, s. 119–134.

¹⁹ A konkretnie państwem mającym wadliwy reżim demokratyczny (*flawed democracy*).

SZCZEGÓLNY STATUS ARMII

Istotną przeszkodą w rozwoju lepszej jakościowo demokracji w Indonezji jest preferencyjne traktowanie przez władze członków korpusu oficerskiego oraz brak pełnej cywilnej kontroli nad armią. Horowitz zwraca w tym kontekście uwagę na takie niebezpieczne zjawiska, w które zaangażowani są wojskowi, jak: gwałcenie praw człowieka, wpływanie na życie polityczne oraz prowadzenie działalności biznesowej. Wskazane typy aktywności wiążą się często nie tylko z łamaniem prawa przez członków armii, ale i z nieponoszeniem za to odpowiedzialności karnej.

Odnosząc się do problemu gwałcenia praw człowieka przez indonezyjskich wojskowych, Horowitz przytacza zwłaszcza przykłady brutalnych akcji armii w regionach objętych działalnością separatystyczną – w Timorze Wschodnim (przed i w kilka lat po referendum niepodległościowym z 1999 r.), w Papui Zachodniej (co najmniej do 2009 r.), w Aceh (przed podpisaniem porozumienia pokojowego między separatystami a władzami indonezyjskimi w 2005 r. i w mniejszym stopniu w późniejszym okresie) – oraz przypadki siłowych pacyfikacji przez wojsko demonstracji politycznych w Dżakarcie pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Analizując wpływ wojska na życie polityczne, Horowitz wskazuje na udział oficerów armii indonezyjskiej²⁰ w rządach cywilnych po rozpoczęciu przemian demokratycznych po ustąpieniu prezydenta Suharto w 1998 roku, w tym zwłaszcza na zajmowanie przez nich wysokich stanowisk w ministerstwie obrony. Zjawisko to ułatwia ingerowanie korpusu oficerskiego w kształtowanie prawa określającego zasady cywilnej kontroli nad armią.

Co się tyczy kwestii działalności biznesowej, Horowitz wskazuje, że część oficerów armii indonezyjskiej, obok pełnienia regularnej służby w armii i otrzymywania za to wynagrodzenia, czerpie zyski z uczestniczenia w rozmaitych przedsięwzięciach gospodarczych. Ta rozwinięta za czasów autorytarnych praktyka miała się – zgodnie z wymogiem ustawowym – zakończyć do 2009 roku, ale jest kontynuowana przez niektórych wojskowych. Ich działalność gospodarczą określa się w Indonezji mianem „niewidzialnych biznesów”²¹. Niektóre rodzaje aktywności członków indonezyjskich sił zbrojnych, które

²⁰ W tym tych, którzy sprawowali w armii wysokie funkcje w okresie rządów autorytarnych.

²¹ D.L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia...*, s. 211.

generują korzyści finansowe, mają nie tylko charakter bezprawny, ale i kryminalny. Horowitz przywołuje w tym względzie zwłaszcza nagminne przypadki wymuszania przez wojsko opłat od cywilnych biznesmenów za ochronę ich działalności gospodarczej; przemyt narkotyków na wyspie Timor, gdzie Indonezja graniczy z Timorem Wschodnim, i na Nowej Gwinei, gdzie ma granicę z Papua Nową Gwineą; udział w procederze nielegalnego wyrębu drzew na Sumatrze i sprzedaży pochodzącego zeń drewna; oraz ochronę świadczoną osobom nielegalnie wydobywającym surowce mineralne w prowincji Papua Zachodnia. Wiele z wymienionych postaw i działań indonezyjskich wojskowych oraz brak należytej reakcji na nie władz podważają podstawową zasadę demokracji, która nakazuje, by wszyscy, którzy łamią prawo, byli za to pociągani do odpowiedzialności.

WYSOKI POZIOM KORUPCJI

Drugą, obok szczególnego statusu armii, przeszkodą stojącą na drodze rozwoju pełnej demokracji w Indonezji jest wysoki poziom korupcji. Horowitz jest przekonany, że zjawisko to w istotny sposób związane jest z rozkwitem w czasach rządów autorytarnych praktyk korupcyjnych, które do dnia dzisiejszego uprawiane są zwłaszcza przez nadal aktywnych zawodowo funkcjonariuszy *ancien régime*'u. Jak wskazuje, gdyby w Indonezji na początku procesu demokratyzacji, pod koniec XX wieku „nastąpiło radykalne obalenie reżimu i całkowite wymięcenie jego personelu, stare sieci patronatu oraz dawne nawyki mogłyby zostać przerwane”²². Zarazem dodaje, że ludzie wywodzący się z urzędniczych i wojskowych środowisk suhartowskiej partii Golkar obecni są również w nowych, powstałych po ustąpieniu prezydenta Suharto, partiach politycznych. Niektórzy z nich znani są z uczestniczenia w głośnych aferach korupcyjnych.

Korupcja stanowi ważne zagrożenie dla rozwoju gospodarczego, który zwykle jest sprzymierzeńcem rozwoju lepszej jakościowo demokracji. Jak wskazuje w tym kontekście Horowitz²³, korupcja powoduje niewłaściwą czy też nadmierną alokację zasobów do tych obszarów gospodarki i życia społecznego, które są najbardziej na korupcję podatne. Innymi słowy, w typowej sytuacji, gdy ilość środków publicznych jest ograniczona, w następstwie korupcji mogą one trafić

²² *Ibidem*, s. 223.

²³ *Ibidem*, za: A. Shleifer, R.W. Vishny, *Corruption*, „Journal of Economics” 1993, t. 108, nr 3, s. 599–617.

tam, gdzie nie powinny, lub w ilości, w jakiej nie powinny. Poszkodowane są zaś te sfery, które mogą środków potrzebować najbardziej, a są na korupcję odporne. Jeśli schemat ten przenieść na poziom regionów sfragmentaryzowanego etnicznie państwa²⁴, nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której korupcja torpeduje ograniczanie konfliktów etnicznych i tzw. konfliktów wspólnotowych (ang. *communal conflicts*)²⁵.

Horowitz podkreśla również, że korupcja może odstraszać inwestorów. Dzieje się tak zwłaszcza wówczas, gdy ustawodawcy celowo często zmieniają prawo lub gdy uchwalają przepisy, które można różnie interpretować, albo też, gdy ustawowo nakładają na potencjalnych inwestorów uciążliwe obowiązki i wymogi, sprostanie którym może być trudne. Ominięcie takich problemów może nastąpić dzięki praktykom korupcyjnym, które jednak podrażają koszty inwestycji, a w niektórych przypadkach mogą je czynić nieopłacalnymi. W tym kontekście Horowitz wskazuje, że korupcja wpłynęła zwłaszcza w ostatnich latach na wydatne zmniejszenie się poziomu inwestycji w indonezyjskim przemyśle naftowym²⁶.

Amerykański badacz jest również przekonany, że wysoki poziom korupcji może skutecznie utrudniać konsolidację demokracji. Jak wskazuje, jeżeli uczestniczenie w rządzeniu państwem daje możliwość wymuszania łapówek lub sprzeniewierzenia publicznych pieniędzy, to brak udziału w decydowaniu politycznym pozbawia możliwości czerpania zysków z tego rodzaju praktyk. Atrakcyjność bycia częścią władzy może prowadzić do topnienia szeregów opozycji poprzez kooptację jej członków do obozu władzy, co w krańcowym przypadku może spowodować, jak to Horowitz ujmuje, powstanie „opozycyjnej próżni” (*vacuum of opposition*)²⁷.

Horowitz przypomina zarazem, że demokracja nie daje gwarancji likwidacji korupcji, choć stwarza szansę ograniczenia jej prak-

²⁴ Według niektórych źródeł, w Indonezji jest nawet ponad tysiąc grup etnicznych i plemion. Zob. np. G. Macdonald, *Election Rules and Identity Politics: Understanding the Success of Multiethnic Parties in Indonesia*, IFES, Washington DC 2013, s. 4 (http://www.ifes.org/sites/default/files/2012_hybl_fellowship_final.pdf, 9 kwietnia 2016). Według danych z 2010 r. największa grupa etniczna – Jawajczycy stanowią ponad 40 proc. mieszkańców Indonezji. Zob. *Indonesia Demographics Profile 2014*, Index Mundi (http://www.indexmundi.com/indonesia/demographics_profile.html, 9 kwietnia 2016).

²⁵ Zob. szerzej M. Sugiono, F. Djalong, *Paths to Peace: Contending Discourses on Communal Violence and Conflict in the Post-New Order Indonesia*, „Journal of Power, Conflict and Democracy in South & Southeast Asia” 2012, t. 4, nr 1–2, s. 81–105.

²⁶ D.L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia...*, s. 223.

²⁷ *Ibidem*.

tyk. W demokracji istnieją rozmaite instancje kontrolne utrudniające korupcję. Istotne znaczenie dla przeciwdziałania jej praktykom ma również aktywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz wyrażanie przez obywateli niezadowolenia z szerzenia się tego zjawiska np. poprzez uczestniczenie w demonstracjach ulicznych. Powołując się na badania Freedom House, organizacji monitorującej kondycję praw człowieka, wolności politycznej i demokracji w świecie, Horowitz²⁸ wskazuje, że choć poziom korupcji zazwyczaj obniża się wraz z postępującą konsolidacją demokracji, to w wielu państwach w trakcie tego procesu pozostaje nadal wysoki.

Jak zauważa badacz, demokracja może jednak także „mnożyć miejsca, w których korupcja jest nieunikniona”²⁹. Służy temu choćby decentralizacja rozumiana jako przekazywanie przez władzę centralną części swoich uprawnień na poziomy: regionalny oraz lokalny i będący tego efektem rozwój autonomicznych wobec centrum struktur samorządowych. Same wybory także stwarzają w demokracji szansę na kupowanie przez partie polityczne poparcia wyborców.

Indonezja bardzo często targana jest aferami korupcyjnymi, z których większość nigdy nie zostaje do końca wyjaśniona. W skandale te niejednokrotnie uwikłani są wysocy rangą funkcjonariusze państwowi, w tym urzędnicy szczebla ministerialnego oraz deputowani do izby niższej indonezyjskiego parlamentu. Do korupcji we władzy wykonawczej dochodzi często w procesie przydzielania zamówień publicznych, zwłaszcza dotyczących dużych inwestycji infrastrukturalnych. Natomiast praktyki korupcyjne w parlamencie zazwyczaj związane są z procederem wyłudzenia przez posłów łapówek w zamian za przeforsowywanie w czyimś interesie zmian w regulacjach lub odwrotnie, za odstępowanie od planów nowelizowania przepisów, albo wiąże się z tuszowaniem dochodzeń komisji parlamentarnych. Znany jest również proceder włączania posłów do składu rad nadzorczych przedsiębiorstw po to, by promowali oni ich interesy albo by bronili je przed innymi posłami, którzy w celu wyłudzenia łapówek pod byle pretekstem wzywają biznesmenów do stawiennictwa przed parlamentarnymi komisjami śledczymi. Korumpowaniem zwykle zajmują się wyspecjalizowani pośrednicy, którzy mają rozbudowaną sieć kontaktów w środowiskach biznesowych oraz instytucjach publicznych. Horowitz wskazuje, że korupcja w Indonezji posunięta

²⁸ *Ibidem*, s. 224.

²⁹ *Ibidem*.

jest do tego stopnia, że czasami nawet przedstawiciele instytucji rządu centralnego muszą wręczać łapówki posłom w celu uchwalenia jakiegoś prawa. Z kolei rządy regionalne niejednokrotnie opłacają urzędników rządu centralnego, by zdobyć większe fundusze z budżetu państwa³⁰.

Horowitz dostrzega jednak również poważne wysiłki podejmowane w Indonezji w celu ukrócenia praktyk korupcyjnych. Krokiem miłym na tej drodze było ustanowienie w 2003 roku Komisji na rzecz Likwidacji Korupcji (*Komisi Pemberantasan Korupsi*, KPK), która ma szerokie kompetencje śledcze umożliwiające zapobieganie, tropienie i ujawnianie korupcji. Horowitz zwraca uwagę zarówno na godną pochwały aktywność pracowników tej instytucji w wykonywaniu powierzonych im zadań, jak i na liczne, często bardzo wyrafinowane próby utrudniania ich działań³¹. Bezprecedensowe w historii Indonezji, liczne i często spektakularne osiągnięcia w walce z korupcją nawet w gremiach kierowniczych policji oraz na najwyższych szczeblach władzy, nie podobają się jednak wielu wpływowym politykom i funkcjonariuszom państwowym. W konsekwencji, kilkakrotnie od momentu powstania KPK usiłowano na drodze prawnej, w tym w parlamencie oraz Trybunale Konstytucyjnym, ograniczyć jej działalność m.in. poprzez zmniejszenie ustawowych kompetencji oraz budżetu. Nawet policja wielokrotnie utrudniała prowadzone przez KPK dochodzenia, prześladować, a nawet dyskredytować jej najaktywniejszych pracowników. Wyraźne efekty pracy KPK w postaci ujawniania dużych afer korupcyjnych przysporzyły jej jednak sympatii obywateli. W konsekwencji, kiedy niektórzy członkowie indonezyjskiej klasy politycznej zaczęli otwarcie wzywać do poważnego okrojenia uprawnień, a nawet do likwidacji KPK, w sukurs tej instytucji przyszły organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizując w największych miastach Indonezji wielkie marsze poparcia.

DEFICYT RZĄDÓW PRAWA

Kolejną, obok szczególnego statusu armii i wysokiego poziomu korupcji, ważną barierą rozwoju lepszej jakościowo demokracji w Indonezji jest deficyt rządów prawa. Choć pojęcie „rządy prawa” bywa często rozumiane w sposób wąski jako stan, w którym organy wła-

³⁰ *Ibidem*, s. 222.

³¹ *Ibidem*, s. 225–232.

dzy publicznej przestrzegają przepisów istniejącego prawa, Horowitz wskazuje na następujące, w jego opinii kluczowe, elementy, szerzej je definiujące: niezależność sądownictwa od polityków, rozliczalność rządzących za łamanie prawa, równość obywateli wobec prawa, niemożność karania bez prawomocnego wyroku, uczciwy proces, a także rozliczalność władzy sądowniczej w celu zapobieżenia wypaczaniu sprawiedliwości³². Zauważa, że stopień przestrzegania wskazanych reguł przez elity należy do głównych wyznaczników jakości demokracji w danym państwie. Dobra jakościowo demokracja nie może zatem istnieć bez silnych rządów prawa.

Horowitz identyfikuje główne przeszkody we wzmacnianiu rządów prawa w Indonezji³³. Szczególnie ważna w tym względzie jest, jak to ujmuje, „wroga rola” (*malevolent role*) instytucji prawnych w okresie autorytaryzmu (obecna już w czasach kolonialnych, ale najsilniej widoczna w okresie dyktatorskich rządów Suharto), tzn. ich podporządkowanie władzy wykonawczej w celu wykonywania jej woli, a w konsekwencji niejednokrotnie po prostu zasądzanie wyroków ustalonych przez polityków. Zauważa, że indonezyjskie sądownictwo doby autorytaryzmu było silnie skorumpowane, podobnie jak i inne instytucje państwowe. Pod rządami nowego reżimu politycznego sędziowie wywodzący się z czasów *ancien régime*'u często nie zmieniają swych starych przyzwyczajęń, w tym braku bezstronności oraz otwarcia na praktyki korupcyjne.

Kolejna bariera we wzmacnianiu rządów prawa paradoksalnie kształtowana jest przez demokrację już na wczesnym etapie jej rozwoju, również w przypadku Indonezji. Wówczas bowiem wprowadzane są w życie takie podstawowe reguły demokracji jak podział władz oraz niezależność sądownictwa od polityków. Autonomia ta, jak wskazuje Horowitz, „czyni reformę skorumpowanego lub niekompetentnego sądownictwa trudniejszą”³⁴. Zabezpiecza ona również lepszy status sędziów wywodzących się z czasów *ancien régime*'u kosztem pozycji nowych adeptów zawodu. Wymiana generacyjna sędziów następuje zaś pomału. Innym aspektem omawianego problemu jest niewielkie doświadczenie sędziów, w tym również członków Trybunału Konstytucyjnego, w autonomicznym interpretowaniu istniejących przepisów prawa.

³² *Ibidem*, s. 234.

³³ *Ibidem*, s. 235.

³⁴ *Ibidem*, s. 239.

Analiza kondycji rządów prawa w Indonezji stała się dla Horowitza pretekstem do podjęcia rozważań nad tym, w jakim stopniu pewne cechy skonsolidowanych demokracji, jak np. rządy prawa w Wielkiej Brytanii, są elementami konstytuującymi reżim demokratyczny, a w jakim konsekwencją jego przyjęcia. Zagadnienie to wiąże się z dobrze znaną wśród badaczy reżimów politycznych kwestią tego, od kiedy o jakimś państwie można mówić, że jest ono już demokratyczne. Jak zauważa badacz, w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, gdzie działania części elit polegające na długotrwałym, nieprzejednanym wymuszaniu na władzy wprowadzania rządów prawa przyczyniły się z czasem do upadku autorytaryzmu i ustanowienia demokracji, w wielu współczesnych przypadkach budowanie rządów prawa jest raczej następstwem transformacji politycznej w kierunku demokracji. W konsekwencji Horowitz³⁵ stwierdza, że zwłaszcza przykład demokratyzacji w Indonezji może uczyć, iż pewne, następujące powoli zmiany są w większym stopniu korzyścią z demokracji aniżeli typowymi jej atrybutami. W tym sensie deficyt rządów prawa należy uznać za zjawisko normalne w młodej demokracji.

WYSOKI STOPIEŃ NIETOLERANCJI RELIGIJNEJ

Ostatnią, obok szczególnego statusu armii, wysokiego poziomu korupcji i deficytu rządów prawa, istotną przeszkodą w rozwoju pełnej demokracji w Indonezji jest wysoki stopień nietolerancji religijnej wiążący się z problemem niedostatecznej ochrony mniejszości. Horowitz wskazuje, że mimo iż indonezyjska ustawa zasadnicza deklaruje wolność religijną, to w praktyce państwo nie jest w kwestiach światopoglądowych neutralne, o czym świadczą liczne fakty³⁶. I tak, np. w indonezyjskich dowodach osobistych obligatoryjnie umieszczana jest informacja o wyznawanej przez obywateli wierze. Mogą oni jednak dokonać wyboru tylko spośród pięciu dostępnych opcji: islamu, protestantyzmu, katolicyzmu, hinduizmu, buddyzmu i konfucjanizmu. Inne systemy światopoglądowe, podobnie jak ateizm czy agnostycyzm, nie są formalnie uznane za istniejące. Z kolei indonezyjski kodeks karny zabrania bluźnierstwa i przewiduje za nie karę więzienia, która bywa zasądzana np. wobec muzułmanów spożywających wieprzowinę lub promujących jej konsumpcję wśród innych wyznaw-

³⁵ *Ibidem*, s. 210.

³⁶ *Ibidem*, s. 246–258.

ców islamu. Natomiast niektóre władze lokalne wprowadzają i egzekwują przestrzeganie regulacji prawnych opartych na szariacie, co stoi w opozycji do ustawy zasadniczej³⁷. Ponadto przepisy administracyjne utrudniają wznoszenie nowych kościołów, ale nie meczetów³⁸.

W Indonezji zdarzają się przypadki prześladowania chrześcijan i niszczenia ich miejsc kultu przez muzułmańskich radykałów, którzy nękają również członków mniejszości szyickiej. Lokalne władze, policja, a nawet niektóre partie polityczne oskarżane bywają o brak aktywnego przeciwdziałania takim incydentom, a sądy o wymierzanie nieadekwatnie niskich kar ich sprawcom, jeśli ci w ogóle zostaną ujęci.

Istnienie w Indonezji czterech głównych obszarów opóźnionego rozwoju demokracji – szczególnego statusu armii, wysokiego poziomu korupcji, deficytu rządów prawa oraz wysokiego stopnia nietolerancji religijnej – świadczy o tym, że proces przemian demokratycznych w tym państwie nie uległ jeszcze zakończeniu. W opinii Horowitza, nie jest to jednak wystarczający powód, by nazywać Indonezję państwem niedemokratycznym. Politologowi nie podoba się zarazem określanie indonezyjskiej demokracji mianem nieliberalnej lub wadliwej.

DLACZEGO POJĘCIA DEMOKRACJA NIELIBERALNA I DEMOKRACJA WADLIWA NIE ODDAJĄ ISTOTY DEMOKRACJI O NISKIEJ JAKOŚCI?

Horowitz wytłumaczył, jaką treść zawiera w sobie pojęcie demokracji o niskiej jakości i starannie zilustrował je przykładami słabości demokracji w Indonezji. W tej części artykułu zostanie dokonana analiza kwestii, czy zasadne jest używanie przez uznanego i opinio-twórczego politologa kolejnego pojęcia, które – jak może się wydawać – jest w istotny sposób zbliżone znaczeniowo zwłaszcza do takich, często stosowanych, terminów, jak demokracja nieliberalna i demokracja wadliwa. Analiza ta pozwoli stwierdzić, czy panujący obecnie w Indonezji reżim polityczny można określać mianem demokracji nieliberalnej lub demokracji wadliwej. Ujmując rzecz w szerszej perspektywie, pomoże ona ustalić, czy Horowitz przyczynia się do pogłę-

³⁷ Wyjątkiem jest autonomiczna prowincja Aceh, w której szariat jest obowiązującym prawem. Na ten temat zob. szerzej np. J.R. Bowen, *Contours of Sharia in Indonesia*, w: M. Künkler, A. Stepan (eds.), *Democracy & Islam in Indonesia*, Columbia University Press, New York 2013, s. 161–167.

³⁸ Według danych z 2010 r., ok. 87 proc. Indonezyjczyków to muzułmanie, głównie sunnici. Protestantów i katolików jest w Indonezji łącznie ok. 10 proc. Zob. *Indonesia Demographics Profile 2014...*

biania problemów z doborem pojęć odnoszących się do procesu rozwoju demokracji, czy być może stoi raczej na straży terminologicznej klarowności.

PROBLEMY Z POJĘCIEM DEMOKRACJI NIELIBERALNEJ

W 1997 roku Fareed Zakaria w studium *The Rise of Illiberal Democracy*³⁹, próbując dokonać konceptualizacji pojęcia demokracja nieliberalna⁴⁰, posiłkował się m.in. wybranymi poglądami Horowitza, które pochodziły z opublikowanej w 1985 roku klasycznej monografii tego badacza *Ethnic Groups in Conflict*. Tymczasem Horowitz nie tylko nie odnosi się w swych pracach do dorobku Zakariego, ale nie stosuje również upowszechnionego przez tego autora pojęcia demokracja nieliberalna. I czyni to w pełni świadomie, bowiem z pojęciem tym wiążą się co najmniej dwa ważne problemy.

Pierwszy z nich dotyczy samej istoty demokracji nieliberalnej w rozumieniu Zakariego. Zakaria łączy bowiem to pojęcie z funkcjonowaniem w pewnych niezachodnich państwach rządów wyłonionych w zgodzie z demokratycznymi procedurami, często takich, których mandat do sprawowania władzy został odnowiony w kolejnych wyborach bądź potwierdzony w drodze referendum, a które zwykle na dużą skalę ignorują przepisy konstytucyjne ograniczające ich władzę oraz pozbawiają obywateli podstawowych praw i wolności⁴¹. Zakaria dostrzega w nieliberalnych demokracjach brak dobrze rozwiniętych alternatywnych centrów władzy, takich jak „silne legislatury, sądy, partie polityczne, rządy regionalne oraz niezależne uniwersytety i media”⁴².

Problem polega na tym, że Zakaria zdaje się nazywać demokracjami nieliberalnymi albo reżimami, które ośrodek badawczy The Economist Intelligence Unit określa mianem hybrydowych⁴³ w znaczeniu

³⁹ Rozwinięciem tej pracy stała się książka F. Zakariego, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (W.W. Norton, New York 2003), w której autor położył nacisk zwłaszcza na egzemplifikację tez zawartych w artykule z 1997 r.

⁴⁰ Używanego przed 1997 r. w piśmiennictwie politologicznym bez dokładniejszego namysłu nad jego treścią.

⁴¹ F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*...

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Rozumienie terminu „reżim hybrydowy” zostało spopularyzowane w literaturze przedmiotu w takim sensie zwłaszcza przez ekspertów The Economist Intelligence Unit, którzy obszerniej tłumaczą jego znaczenie jako reżim, w którym: wybory cechują różne, istotne nieprawidłowości, co powoduje, że nie sposób określić ich mianem w pełni wolnych i uczciwych; działalność partii opozycyjnych i ich kandydatów nie jest niezależna od presji rządzących; kultura polityczna, funkcjonowanie rządu i partycypacja polityczna obywateli

reżimów pośrednich, przejściowych między autorytaryzmem i demokracją, albo po prostu – „miękki” autorytaryzm⁴⁴, który opatruje się niekiedy przymiotnikiem rywalizacyjnego (ang. *competitive authoritarianism*)⁴⁵, gdyż w jego ramach może jawnie działać opozycja polityczna. W tych rodzajach reżimów istnieją pewne instytucje typowe dla demokracji, w tym zwłaszcza wybory, ale jest słabo rozwinięty (w reżimach hybrydowych) lub brakuje (w autorytaryzmie rywalizacyjnym) demokratycznego kontekstu wyborów w postaci zwłaszcza w pełni wolnych mediów, nieskrępowanej rywalizacji politycznej, niezależnego od władzy wykonawczej sądownictwa, rządów prawa, rozwiniętej demokratycznej kultury politycznej, w tym uniwersalnego poszanowania pewnych zasad i wartości, zaś prawa obywatelskie oraz swoboda rozwoju i działania społeczeństwa obywatelskiego są poważnie limitowane.

W bogatej literaturze przedmiotu demokracja najczęściej kojarzona jest zaś z takimi fundamentalnymi instytucjami, jak: pluralizm partyjny, wolne i uczciwie oraz regularnie odbywające się wybory, rządy parlamentarnej większości i nieskrępowane funkcjonowanie opozycji, podział władz oraz system hamulców i równowagi (*checks and balances*), rządy prawa i niełatwa do zmiany konstytucja, równość obywateli i instytucji wobec prawa, wolność religijna (a nawet rozdział religii i państwa), ochrona praw i wolności indywidualnych oraz grupowych (w tym praw różnych mniejszości), rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, a także wolny rynek.

Co warto raz jeszcze podkreślić, problem argumentacji Zakariego polega na tym, że reżimy, które określa on mianem demokracji nieliberalnych, nie są demokracjami, gdyż brakuje w nich wielu z wymienionych elementów, które konstytuują esencję pojęcia demokracji⁴⁶.

mają znacznie więcej słabych punktów niż w przypadku reżimów demokratycznych; korupcja ma charakter powszechny; rządy prawa nie są w pełni wykształcone; społeczeństwo obywatelskie nie jest silne; dziennikarze są nękani; sądownictwo nie jest niezależne. Zob. *Democracy Index 2012...*

⁴⁴ Według The Economist Intelligence Unit, w państwach, w których panuje reżim autorytarny pluralizm polityczny nie istnieje lub jest w dużym stopniu ograniczony; niektóre formalne instytucje demokratyczne mogą funkcjonować, choć nie mają zbyt wiele treści; wybory, jeśli w ogóle się odbywają, nie są wolne i uczciwe, ma miejsce nadużywanie władzy i naruszanie swobód obywatelskich; media zwykle należą do państwa lub są kontrolowane przez grupy związane z klasą rządzącą; osoby krytykujące rząd są represjonowane; cenzura jest wszechobecna; brakuje niezależnego sądownictwa. Zob. *ibidem*.

⁴⁵ Zob. np. S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

⁴⁶ Problem ten szeroko omówili m.in. S. Levitsky, L.A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, „Journal of Democracy” 2002, t. 13, nr 2, s. 51–65.

Tymczasem Horowitz jest przekonany, że zdecydowana większość podstawowych treści demokracji została wykształcona w badanej przezeń Indonezji. W konsekwencji, stosowanie pojęcia demokracji nieliberalnej wobec tego państwa jest nieuprawnione.

Drugi problem nieadekwatności pojęcia demokracji nieliberalnej wiąże się z faktem jego niejednoznaczności, co jest następstwem rozumienia w różnym sensie pojęcia wobec niego opozycyjnego – demokracji liberalnej. Ze względu na swoje nowożytne, liberalne korzenie współczesne pojęcie demokracji jest zwykle uznawane w literaturze przedmiotu za tożsame z pojęciem demokracji liberalnej. Wspomniane wcześniej podstawowe instytucje demokracji odzwierciedlają bowiem klasyczne ideały liberalne i zarazem pełnią rolę służebną zwłaszcza wobec takich kluczowych wartości liberalnych, jak wolność i równość. Andrew Heywood wskazuje w tym kontekście, że liberalne właściwości demokracji znajdują odzwierciedlenie w sieci wewnętrznych i zewnętrznych mechanizmów ograniczania rządu, które mają służyć gwarantowaniu rozmaitych wolności i w konsekwencji ochronie obywateli przed państwem⁴⁷.

Pojęcie demokracji liberalnej postrzegane bywa jednak w węższym sensie niż wskazane. I tak, demokracja liberalna pojmowana jest często w znaczeniu „demokracji przedstawicielskiej” („pośredniej”, ang. *representative democracy* lub *indirect democracy*), gdyż w jej ramach władzę państwową sprawują w imieniu ludu (suwerena) wybrani przezeń przedstawiciele. Polityczna aktywność obywateli koncentruje się w demokracji przedstawicielskiej przede wszystkim na ich udziale w wyborach.

Za nieliberalne odpowiedniki demokracji przedstawicielskiej uznaje się z kolei m.in. „demokrację partycypacyjną” („uczestniczącą”, ang. *participatory democracy*) i „demokrację deliberacyjną” („deliberatywną”, ang. *deliberative democracy*). Są to najbardziej znane rodzaje demokracji nieliberalnej. Obie dopuszczają na szerszą skalę niepolityków do procesu podejmowania decyzji politycznych. Pierwsza z nich istnieje na poziomie samorządów lokalnych (a jej najczęściej stosowaną instytucją jest budżet partycypacyjny) i pracowniczych (np. w postaci spółdzielczego współdecydowania o sprawach zakładu pracy)⁴⁸, druga zaś, promując debaty (w tym eksperckie) jako drogę do podejmowania lepszych jakościowo i posiadających szerszy man-

⁴⁷ A. Heywood, *Key Concepts in Politics*, Palgrave Macmillan, New York 2000, s. 169.

⁴⁸ Zob. szerzej np. D. della Porta, *Can Democracy Be Saved? Participation, Deliberation and Social Movements*, Polity Press, Cambridge 2013, s. 36–59.

dat społeczny decyzji politycznych, nadal funkcjonuje przede wszystkim jako koncept teoretyczny⁴⁹.

Pojęcie demokracji liberalnej bywa również postrzegane w sensie „demokracji większościowej” (ang. *majoritarian democracy*). Termin ten wskazuje, że kluczowym elementem demokracji są rządy jakiejś większości, wyłonionej w warunkach istnienia pluralizmu politycznego oraz wolnych i uczciwych wyborów. Szczególne wyróżnienie tego elementu uzasadnione jest faktem, że demokratyczne wybory i tworzony w ich następstwie rząd większościowy są uznawane za tak konstytutywne dla reżimu demokratycznego, iż bez ich zaistnienia nie sposób zwykle mówić o demokracji.

Przeciwieństwem demokracji liberalnej, rozumianej w wąskim sensie jako demokracji większościowej, jest pojęcie „demokracji niewiększościowej” (ang. *non-majoritarian democracy*), spotykanej w niektórych⁵⁰ społeczeństwach pluralnych (zwłaszcza wieloetnicznych/wielonarodowych i/lub wieloreligijnych/wielowyznaniowych)⁵¹. Robert A. Dahl przywołuje w tym kontekście przykład „demokracji uzgodnieniowej”, która najczęściej określana jest obecnie mianem „demokracji konsocjonalnej” (lub „demokratycznego konsocjonalizmu”)⁵². Dahl⁵³ wskazuje, za głównym teoretykiem tego rodzaju demokracji, Arendem Lijphartem, że jej istotą jest osiąganie wyraźnej zgody głównych grup społecznych na decyzje polityczne, w przeciwieństwie do demokracji większościowej, w której obowiązuje liberalna zasada większości. Podstawową cechą demokracji konsocjonalnej jest to, że zamiast jakiejś przypadkowej (bo będącej następstwem wyniku wyborczego) większości, rządy sprawowane są przez koalicję

⁴⁹ Zob. szerzej np. *ibidem*, s. 60–84.

⁵⁰ Zob. np. S. Saurugger, *Consociationalism*, w: *Encyclopedia Britannica* (<http://www.britannica.com/topic/consociationalism>, 4 marca 2016).

⁵¹ Społeczeństwo pluralne (zwane też podzielonym, sfragmentaryzowanym) składa się z różnych grup etnicznych/narodowych i/lub religijnych/wyznaniowych, stanowiących jego segmenty (subkultury), posiadające zwykle własne elity polityczne, których zadaniem jest m.in. reprezentowanie interesów grupowych, w tym językowych, religijnych i ekonomicznych.

⁵² Na temat instytucji konsocjonalnych zob. szerzej klasyczne prace A. Lijpharta, zwłaszcza *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven CT 1980; oraz *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, London 2008. Przynajmniej część normatywnego konsocjonalizmu ma lub miała odzwierciedlenie w instytucjach empirycznych takich państw, jak Szwajcaria, Belgia, Holandia, Austria, Indie, Liban, Cypr, Bośnia i Hercegowina, Malezja, Etiopia, Czechosłowacja, RPA, Kolumbia. Jednak nie wszystkie z nich są lub były demokracjami w okresie funkcjonowania instytucji konsocjonalnych.

⁵³ R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy* [*Democracy and Its Critics*, 1989], przeł. S. Amsterdamski, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012, s. 229.

reprezentantów różnych (w idealnym stanie rzeczy wszystkich) głównych segmentów społeczeństwa pluralnego, np. grup etnicznych lub wspólnot religijnych.

Skoro pojęcie demokracji liberalnej rozumiane bywa w rozmaity sposób, analogicznie prawo do funkcjonowania w piśmiennictwie mają odmienne znaczenia pojęcia demokracji nieoliberalnej⁵⁴. Jak zauważa Geraint Parry⁵⁵: „różne typy demokracji, inne niż formy liberalnego rządu przedstawicielskiego, które tworzą dominujące systemy demokratyczne we współczesnym świecie, występują w praktyce lub bywają zalecane przez różnych myślicieli politycznych”, zaś niektóre z nich „bazują na metodach reprezentacji, które w istotny sposób różnią się od tych, które można znaleźć w większości demokracji liberalnych”⁵⁶. Parry konkluduje, że „wiele z tych alternatywnych wobec konwencjonalnego rządu przedstawicielskiego typów ma silne podstawy, aby być uznawanymi za demokratyczne”⁵⁷. Z kolei Robert A. Dahl, dostrzegając istnienie nieoliberalnych wzorców demokracji, używa wobec nich takich wyrażen, jak „alternatywne systemy demokratyczne” i „systemy niewiększościowe”⁵⁸.

Przytoczone przykłady dowodzą, że pojęcie demokracji nieoliberalnej rozumiane bywa w inny sposób, niż czyni to Zakaria. Jest to argument świadczący na korzyść tezy, że pojęcie to nie jest jednoznaczne. Głównym powodem, dla którego pojęcie demokracji nieoliberalnej w sensie proponowanym przez Zakarię wydaje się nieadekwatne do aplikacji w politologii jest jednak – co warto powtórzyć – fakt, że badacz ten błędnie nazywa demokracją nieliberalną rodzaj reżimu, który nie ma charakteru demokratycznego⁵⁹.

Jeśli termin politologiczny nie jest dookreślony, zwłaszcza przez teoretyków polityki, w tym filozofów politycznych, staje się bardzo pojemny i podatny na nadużycia. Jest tak właśnie w przypadku pojęcia demokracji nieoliberalnej w sensie propagowanym przez Zaka-

⁵⁴ Na temat innych, nie omówionych w tym artykule, znaczeń pojęcia demokracja nie-liberalna zob. np. C. Hobson, *Liberal Democracy and Beyond: Extending the Sequencing Debate*, „International Political Science Review” 2012, t. 33, nr 4, s. 449–451.

⁵⁵ Autor klasycznego w politologii dzieła o problematyce elit politycznych pt. *Political Elites*, Allen & Unwin, London 1969.

⁵⁶ G. Parry, *Types of Democracy*, w: S.M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, t. 4, Routledge, London 1995, s. 1277.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy...*, s. 223–236 (rozdział: *Czy są lepsze ewentualności?*).

⁵⁹ Na temat innych zastrzeżeń do teorii Zakarię zob. np. C. Hobson, *Liberal Democracy and Beyond...*, zwłaszcza s. 443–447 i 451–452.

riego. Jego przekonania dotyczące istoty treści terminu demokracja nieliberalna nie tylko bowiem nie przyczyniają się do ustalenia uniwersalnego znaczenia tegoż, ale, przeciwnie, powodują, że jest on używany przez naśladowców w sensie wypaczającym powszechne rozumienie pojęcia demokracja⁶⁰. Najpoważniejszy problem polega zaś na tym, że spopularyzowany przez Zakariego sposób rozumienia pojęcia demokracji nieliberalnej służy niekiedy w piśmiennictwie, np. dotyczącym Iranu⁶¹, do określania mianem demokracji reżimów politycznych, które w ogóle nią nie są. Tymczasem współczesna Indonezja nie ma z takimi reżimami wiele wspólnego.

PROBLEMY Z POJĘCIEM DEMOKRACJI WADLIWEJ

Mniej problemów od tych, które wiążą się z pojęciem demokracji nieliberalnej następuje termin demokracja wadliwa (ang. *flawed democracy*). Pojęcie to, stosowane przez The Economist Intelligence Unit w raportach *Democracy Index*, wydaje się jednak nie do końca adekwatne dla określania niektórych państw rozwijających reżim demokratyczny. Tym razem diabeł tkwi w szczegółach, a konkretnie w warstwie semantycznej pierwotnej wersji angielskojęzycznej omawianego pojęcia. Rzeczownik *flaw*, z którym związany jest przymiotnik *flawed*, oznacza bowiem zwykle tyle co „zepsucie” lub „pęknięcie”. Niemniej jednak stosowany jest również zgodnie z sensem polskich terminów „wada” lub „skaza”. Te jednak w języku angielskim określane są zwykle za pomocą słów: *defect* i *damage*.

W omawianym kontekście istotne jest zwłaszcza to, że angielskie pojęcie *flawed democracy* może sugerować, iż w jakimś istniejącym reżimie demokratycznym pojawiły się pewne poważne usterki. Innymi słowy, że jakość demokracji uległa pogorszeniu. A więc w danym państwie musiała wcześniej istnieć lepsza kondycja demokracji od np. tej, z którą mamy do czynienia obecnie.

Tymczasem propagowane przez Horowitza pojęcie demokracja o niskiej jakości odnosi się do społeczeństw i państw rozwijających reżim demokratyczny, które nie wykształciły jeszcze w zadowalającym stopniu niektórych wartości lub nie „zdemokratyzowały” in-

⁶⁰ Jako przykład może posłużyć „Kultura Liberalna” 2015, nr 324: *Nieliberalna demokracja. Miękki autorytaryzm w naturciu*.

⁶¹ Zob. np. M. Zahirinejad, *Shiism, Rentier State and Illiberal Democracy in Iran*, w: P.R. Kumaraswamy, Md. Muddassir Quamar (ed.), *Contemporary Persian Gulf: Essays in Honour of Gulshan Dietl*, Prakash Chandra Jain & Girijesh Pant, KW Publishers, New Delhi 2016, s. 75–86.

stytucji, które uznawane są za ważne dla istoty demokracji. W tym przypadku problem nie polega zatem na obniżeniu się jakości demokracji, ale, co warto powtórzyć, na asymetrycznym jej rozwoju po zarzuceniu reżimu autorytarnego.

Wskazany problem nie istnieje w przypadku używanego na gruncie polskim terminu demokracja wadliwa, który jest tłumaczeniem pojęcia angielskiego. Wydaje się on adekwatniejszy od pierwowzoru w postaci *flawed democracy*. Trudno go jednak uznać za dokładne tłumaczenie, gdyż przymiotnik „wadliwy” w języku angielskim to zwykle *faulty* lub *defective*⁶². W konsekwencji można stwierdzić, że użycie polskiego terminu demokracja wadliwa wobec Indonezji wydaje się znacznie celniejsze niż stosowanie wobec tego państwa angielskiego pojęcia *flawed democracy*.

ZAKOŃCZENIE

Nowe pojęcia często powstają i ulegają upowszechnieniu z tego prostego powodu, że w piśmiennictwie brakuje terminów oddających w sposób klarowny nowe lub dopiero co dostrzeżone zjawiska bądź procesy, które charakteryzują się pewnymi specyficznymi cechami. Jest tak również w przypadku terminu demokracja o niskiej jakości. Horowitzowskie uzasadnienie dla jego używania w stosunku do takich państw jak Indonezja wydaje się w pełni przekonywające.

Jak wykazała analiza, termin demokracja nieliberalna w najbardziej rozpowszechnionym rozumieniu, zaproponowanym przez Zakaria, jest na tyle ułomny, a jego wartość naukowa nikła, że aplikacja tegoż do piśmiennictwa politologicznego jest po prostu błędem. Oddźwięk, z jakim spotkał się on w literaturze przedmiotu może jednak świadczyć o ubóstwie terminologicznym istniejącym w okresie, gdy Zakaria badał fenomen szybkiego odchodzenia niektórych demokratyzujących się państw i społeczeństw świata od demokratycznych wartości i instytucji. Obecnie znacznie bardziej adekwatnym dla oddania tego problemu i lepiej ugruntowanym naukowo wydaje się termin demokracja wadliwa. Problem z tym pojęciem polega jednak na tym, że w swojej wersji oryginalnej (*flawed democracy*) jest ono zbyt pojemne. Odnosi się bowiem po pierwsze do państw, w których jakość demokracji ulega w jakimś okresie pogorszeniu, a po drugie do tych, w których nadal nie wykształcono wszystkich najważniej-

⁶² Autor dziękuje za konsultacje językowe tłumaczom J.J. i M. Granasom.

szych treści demokracji. Tymczasem, z semantycznego punktu widzenia, powinno ono raczej służyć określaniu państw należących do pierwszej z wymienionych grup.

Co do państw z drugiej wskazanej grupy, to, jak zauważa Horowitz na przykładzie Indonezji, istnieje w nich asymetria w procesie wprowadzania kluczowych elementów, które charakteryzują reżim demokratyczny. Innymi słowy, choć państwa te w przeważającym stopniu są już demokratyczne, to nadal nie „zdemokratyzowały” pewnych instytucji (np. nie objęły armii należyłą kontrolą cywilną), a w ich społeczeństwach nie ugruntowały się jeszcze niektóre demokratyczne wartości (np. tolerancja religijna).

Horowitzowskie rozważania na temat treści pojęcia demokracji o niskiej jakości nie tylko zatem obnażają większe lub mniejsze wady, w tym zwłaszcza kontekstową nieadekwatność, a także niejednoznaczność innych terminów używanych w celu określania byłych państw autorytarnych, w których występują istotne słabości demokracji, ale prowadzą również do wypełnienia istniejącej luki terminologicznej. I choć lansowanie nowych terminów bywa często pozbawione sensu, to w tym konkretnym przypadku wydaje się służyć dążeniu do osiągnięcia większej klarowności pojęciowej w politologii. Horowitz wskazuje bowiem na być może nie zauważaną w literaturze przedmiotu wystarczająco wyraźną istotną dystynkcję między różnymi przyczynami niedoskonałości demokracji, zwłaszcza młodych. Bowiem czym innym jest odchodzenie od pewnych typowych dla demokracji treści, a czym innym brak ich wykształcenia.

Wartość rozważań Horowitza polega również na tym, że ustala on w przypadku Indonezji bardzo ważną przyczynę występowania i trwania istotnej części zidentyfikowanych przezeń obszarów opóźnionego rozwoju demokracji, którą jest brak wykluczenia z polityki, administracji i armii tego rozwijającego reżim demokratyczny państwa osób związanych wcześniej z reżimem autorytarnym.

Oczywiście podjęta przez Horowitza próba definicyjna ma charakter subiektywny, gdyż oparta jest w dużej mierze na indywidualnie dobranych kryteriach (poziomu czy też stopnia) demokratyczności Indonezji i – co jest bardzo typowe dla nauk społecznych – na intuicji. Horowitz bowiem po części intuicyjnie wnioskuje, że cechy stworzonego w Indonezji po 1998 roku reżimu politycznego mają już w sobie więcej z demokracji niż z reżimu hybrydowego, nie wspominając o autorytaryzmie, choć w sukurs idą mu w tym względzie m.in. pozytywne w tej materii dla Indonezji badania The Economist Intelligen-

ce Unit. Horowitzowska próba dostarcza jednak przynajmniej wstępnej propozycji identyfikacji problemów charakteryzujących państwa, w których, co prawda, nie ma jeszcze pełnej demokracji, ale których nie powinno się pochopnie określać mianem niedemokratycznych.

Niemniej jednak, z pewnością bez odpowiedzi pozostaje pytanie, ile w danym państwie może istnieć obszarów, jak to ujmuje Horowitz, opóźnionego rozwoju demokracji, by można je uznać za demokrację o niskiej jakości. Nie sposób też rozstrzygnąć, jak długie może być utrzymywanie się tych obszarów i czy ów przedłużający się stan może świadczyć o cofaniu się demokracji. Te i zapewne inne pytania, które można by w tym względzie postawić, dowodzą ciągłej niedoskonałości teorii demokracji i nieustannej potrzeby jej udoskonalania, któremu to zadaniu politolog zdaje się z pasją poświęcać.

Jeśli argumentacja Horowitza dotycząca istoty terminu demokracja o niskiej jakości oraz staranna indonezyjska egzemplifikacja tegoż nie są wystarczająco sugestywne, to z pewnością wart docenienia jest sam fakt podjęcia takiej próby i zwrócenia uwagi na znaczenie różnicy między demokracjami, w których następuje proces wycofywania się z pewnych demokratycznych treści, a tymi, w których brakuje jeszcze pełnego ich wykształcenia. Warto nadto pamiętać, że rozwijaniu siatki pojęciowej w politologii zwykle towarzyszą rozmaite dylematy i zastrzeżenia, co z pewnością stanowi jeden z powodów funkcjonowania – przynajmniej w niektórych wymiarach jej teorii – większej liczby pojęć przedteoretycznych niż steoretyzowanych. Jest tak z pewnością w przypadku teorii demokracji.