

Anna Wierzchowska

Rządzenie demokratyczne w przestrzeni ponadnarodowej

SŁOWA KLUCZOWE:

*demokracja, demokracja ponadnarodowa, rządzenie, globalizacja,
ponadnarodowość*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

Dla podjętej w artykule refleksji na temat demokratycznego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej ważne jest rozróżnienie pojęcia demokracji w przestrzeni ponadnarodowej (transnarodowej) i pojęcia demokracji globalnej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że określenie „globalny” będzie rozumiane przez autorkę jako dotyczące całego globu, podczas gdy określenie „ponadnarodowy” oznacza raczej specyficzny układ relacji i powiązań pomiędzy państwami i innymi uczestnikami polityki, który kreuje nową jakość współpracy¹. W rezultacie, poszukując demokracji globalnej, można przede wszystkim koncentrować się na wskazaniu rozwiązań, które będą odpowiadać przeważającej liczbie państw na świecie, uznając, że to właśnie jednostki państwowe są głównymi aktorami politycznymi. Globalizacja w sferze demokracji oznacza proces demokratyzacji, który rozpowszechnia demokratyczne zasady i mechanizmy.

¹ Nie oznacza to, że w tekście nie będzie się pojawiać termin „demokracja globalna”, jako że w literaturze jest on wykorzystywany także w rozumieniu „ponadnarodowym”. Niemniej autorka uznaje, że istnieje podstawa do nadania temu terminowi węższego znaczenia, odnoszącego się do geograficznego zasięgu.

Demokracja ponadnarodowa (transnarodowa) to zjawisko odmienne od demokracji globalnej w powyższym rozumieniu. Jest to próba przeniesienia demokratycznych rozwiązań na poziom wyższy od narodowego i tradycyjnie rozumianego międzynarodowego poziomu rządzenia, przez uwzględnienie nowych uczestników, nowych problemów i potrzeb. Chodzi tutaj zatem o stworzenie nowych – odróżniających się od dotychczas znanych i funkcjonujących – mechanizmów i praktyk.

Teoretyczne wyobrażenia na temat demokracji ponadnarodowej budowane są na wiele sposobów, jednakże tym, co wydaje się istotne w tych poszukiwaniach, jest solidne określenie uwarunkowań przestrzeni ponadnarodowej, jak też samej demokracji. Mamy tutaj do czynienia z pewną nierównowagą wiedzy i doświadczeń, jakimi dysponuje warsztat badawczy w odniesieniu do wspomnianych powyżej zjawisk.

Czy demokracja może zatem przetrwać i rozwijać się w świecie ponadnarodowych struktur i coraz bardziej globalizujących się różnorodnych dziedzin życia społeczno-politycznego i ekonomicznego? Możemy albo obwieścić koniec demokracji w tradycyjnym jej ujęciu i uznać, że demokratyczny świat powoli zmienia się nieodwracalnie, albo poszukiwać modelu, który koresponduje z wymogami ponadnarodowej przestrzeni. Drugie założenie wymaga podjęcia ogromnego wyzwania, które musi łączyć w sobie wysiłki teoretyczne, oparte jednakże na obserwacjach empirycznych.

W jaki sposób zachować najistotniejsze założenia demokracji, przy ograniczeniach wynikających z charakteru rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej? Jak połączyć surowe wymogi demokracji i będące efektem procesów globalizacji nowe rozwiązania? Niezbędne wydaje się zastosowanie nowych sposobów zarządzania, kontroli, legitymizacji. Na nowo należy zdefiniować funkcje państwa i sposoby ich wypełniania przez organizacje państwowe. Trudne, jakkolwiek również niezbędne jest skorygowanie aksjologicznego fundamentu, na jakim oparte było dotychczasowe myślenie demokratyczne. Wartości demokratyczne muszą być odczytane na nowo, by sprostać warunkom zglobalizowanego, demokratycznego świata. Podobnie konieczne wydaje się zweryfikowanie sposobu funkcjonowania innych aktorów oraz mechanizmów, które wspierają demokratyczne rządzenie w środowisku państwa narodowego.

Efektom tych wysiłków są nowe modele demokratycznego sprawowania władzy, które rodzą się w głowach badaczy i stale podlegają konfrontacji ze światem rzeczywistym. Nadaje się im różne nazwy: demokracja kosmopolityczna, federalna, globalna, ponadnarodowa, deliberatywna. Wszystkie one opierają się na założeniu, że należy dokonać istotnych

zmian w rozumieniu wielu pojęć demokratycznych i zastosować nowe mechanizmy i sposoby rządzenia oraz zarządzania.

Refleksja nad ideą demokracji

Demokracja to wielowiekowy już i niezwykle złożony mechanizm sprawowania rządów. Jakkolwiek z semantycznej definicji demokracji wynikać może, że mamy do czynienia z prostą zasadą rządów ludu, to jednak historia realizacji demokratycznych założeń utwierdza raczej w przekonaniu, iż jest to złudne myślenie.

Tak długa już refleksja nad demokracją doprowadziła do powstania wielu jej interpretacji, które wpisują się w bardziej ogólne modele i teorie². Demokrację możemy rozumieć jako rozwiązanie proceduralne, oznaczające przede wszystkim zespół norm i mechanizmów umożliwiają-

² Giovanni Sartori wymienia wiele koncepcji, poczynając od propozycji Barry'ego Holdena, który wyróżnia pięć typów teorii demokracji: teorię radykalno-demokratyczną, nową radykalną teorię demokratyczną, teorię pluralistyczno-demokratyczną, elitarną teorię demokratyczną i teorię liberalno-demokratyczną. Robertowi A. Dahlowi przypisuje z kolei rozróżnienie demokracji Madisonowskiej, populistycznej i poliarchicznej. Sam Sartori wyróżnia demokrację partycypacyjną i konkurencyjną (G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998). David Held, inny znawca tej problematyki, stwierdził, że modele można w sposób sensowny podzielić na dwa typy o szerokim rozumieniu: demokrację bezpośrednią lub – inaczej mówiąc – demokrację uczestnictwa (system podejmowania decyzji na temat spraw publicznych, w który obywatele są bezpośrednio włączeni) i demokrację liberalną, czyli przedstawicielską (system rządów obejmujący obieralnych urzędników, którzy podejmują się reprezentowania interesów i/lub poglądów obywateli w ramach rządów prawa). (D. Held, *Models of Democracy*, Stanford 1987). Próbę kompleksowego spojrzenia na demokrację podjęła także Amy Gutmann, która wyróżniła sześć typów demokracji:

- 1) demokracja Schumpeterowska, uznana przez autorkę za najmniej inspirującą ze względu na proceduralny minimalizm;
- 2) demokracja populistyczna, która wymaga takich wartości, jak wolność słowa, stowarzyszeń i prasy, praworządność, formalna równość głosów, powszechne prawo wyborcze;
- 3) demokracja liberalna;
- 4) demokracja uczestnictwa, która w sposób szczególnie traktuje partycypację w procesach decyzyjnych;
- 5) demokracja społeczna, która rozszerza logikę liberalnej demokracji na takie dziedziny, jak rodzina, przedsiębiorstwa;
- 6) demokracja dyskusyjna, która odwołuje się do takich wartości, jak wolność słowa czy równość polityczna. (A. Gutmann, *Identity in Democracy*, Princeton University Press, 2003). Trudno także pominąć rozróżnienie proceduralnej demokracji Schumpetera, koncepcji poliarchii R.A. Dahla czy demokracji większościowej i konsensualnej A. Lijpharta.

jących pokojową zmianę władzy politycznej, lub postrzegać ją bardziej substancjalnie i wiązać z nadrzędnymi celami, jakimi są dobro wspólne, solidarność i równość.

Demokratyzacja życia politycznego, która objęła procesy zmian społecznych Europy i Ameryki Północnej od XIX w., nie przebiegała jednoliniowo i jednorodnie. Sposób przejawiania się demokracji, stopień asymilacji jej wartości i procedur zawsze bardzo mocno były uzależnione od uwarunkowań społeczno-kulturowych społeczności, w których demokracja funkcjonuje. W zależności od tego, czy mamy do czynienia ze społeczeństwem otwartym, akceptującym nowe tendencje i wartości, czy też ze społeczeństwem tradycyjnym, silnie zorientowanym na stare, zakorzenione sposoby sprawowania władzy, demokracja będzie mogła w pełni przeniknąć zasady i praktykę życia społeczno-politycznego lub stanie się jedynie atrapą. Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na stopień i tempo demokratyzacji jest religia, która w pewien sposób determinując życie kulturowe ludzi, decyduje także w dużym stopniu o zachowaniach politycznych. Będąc istotnym elementem kultury politycznej, religia ułatwia lub utrudnia adaptację demokracji³.

Obserwacje nad życiem demokratycznym utwierdzają w przekonaniu, że nie możemy odwoływać się do jednej, uznanej i nieomyślnej ścieżki demokratyzacji. Demokracja zdaje się jedynie pewnym kanonem wartości, mechanizmów i zasad, który bardzo elastycznie dopasowuje się do zastanych uwarunkowań i realiów. Jednak to, co może być odczytane jako zaleta demokracji, jest także jej bolączką i wyzwaniem zarazem. Często mamy bowiem do czynienia z sytuacjami, kiedy przestrzeganie jednej lub kilku demokratycznych zasad jest traktowane i ogłaszane powszechnie jako triumf demokracji. Tymczasem jedynie wybiórczo zastosowano demokratyczne procedury, aby zasłużyć na opinię państwa demokratycznego lub wkraczającego na ścieżkę demokratyzacji. Demokracja jest bowiem współcześnie systemem rozwiązań, który w opinii międzynarodowej stanowi najlepszy i najbardziej pożądanym sposobem sprawowania władzy. Kraje demokratyczne wspierają się nawzajem, udzielają pomocy w sytuacjach kryzysów lub kataklizmów. Reżim polityczny jest istotnym czynnikiem wpływającym na charakter kontaktów między krajami. Demokrację uznaje się za system, który sprzyja pokojowym relacjom i rozwiązy-

³ Najlepszą ilustracją tej hipotezy jest sytuacja związana z wprowadzeniem demokratycznych reguł w krajach arabskich, w których poza kwestiami natury politycznej istnieje kwestia wyznania. Islam jest religią niezwykle tradycjonalistyczną i jego reguły nie są kompatybilne z takimiś wartościami, jak równość czy sprawiedliwość.

waniu sporów bez użycia przemocy. Jak zauważa Pierre Manent: „Ustrój demokratyczny jest więc z zasady ustrojem pożądanym przez wszystkich. Owo «z zasady» oznacza, że określa się on jako pożądanym przez wszystkich i pragnie takim być. Jakim sposobem, biorąc to wszystko pod uwagę, człowiek mógłby pragnąć czegoś innego niż demokracji?”⁴.

Zalety demokracji, związane z jej wysokimi kwalifikacjami moralnymi i cenionymi wartościami, które upowszechnia, jak też jej zasługi w stosunkach międzynarodowych nie umniejszają jednak ogromu wyzwań i sprzeczności, jakie kryje jej natura. O istnieniu tych kontrowersji niech świadczą słowa Davida Beethama i Kevina Boyle’a: „Ludzie często mówią o demokracji, ale słowo to oznacza różne rzeczy dla różnych ludzi i zachodzi znaczny stopień pomieszania co do tego, co rzeczywiście demokracja stanowi”⁵. Podobne przemyślenia mieli Karl Popper oraz teoretyk demokracji Giovanni Sartori. Popper stwierdził, że „Demokracja jest słowem przypisywanym czemuś, co nie istnieje”⁶. Podkreślił zatem nadużywanie samego terminu, ale i w zasadniczy sposób odniósł się do istnienia samego fenomenu. Sartori wypowiada się w podobnym duchu, jednak jego słowa powinny być analizowane w szerszym kontekście rozważań nad demokracją, jakie zawarł w swojej pracy *Teoria demokracji*⁷. Niemniej jednak pytanie stawiane we wstępie: *Czy demokracja może być po prostu czymkolwiek?* nie pozostawia złudzeń co do wątpliwości, jakie autor kieruje pod adresem tej koncepcji⁸. Niezwykle adekwatnie, z punktu widzenia tego podejścia do demokracji, brzmią także słowa Yves’a Mény’ego: „Demokracja opiera się na bogatej i skomplikowanej zagadkowości. Ponieważ słowo to i idea są interpretowane na wiele niespójnych sposobów, nie istnieje żaden prototyp [tego pojęcia – A.W.], a jedynie odmiany różnego typu”⁹. Prawdą jest też, że „[...] demokracja oznacza zespół historycznie zmieniających się idei – ideałów, wizji, zasad, tożsamości, hołdów i przypadkowych wierzeń”¹⁰. Można zatem traktować demokrację

⁴ P. Manent, *Demokracja bez narodu?*, „Res Publica Nowa”, listopad–grudzień 1999, s. 64.

⁵ D. Beetham, K. Boyle, *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1997 (wyd. oryg. UNESCO 1994), z przedmową autorów.

⁶ K. Popper, *Popper on democracy: the open society and its enemies revisited*, „The Economist”, 23 IV 1988.

⁷ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.

⁸ Tamże, wstęp.

⁹ Y. Mény, *The People, The Elites and The Populist Challenge*, European University Institute Jean Monnet Chair Paper (RSC) no 98/47; <http://eiop.or.at/eiop.texte/1998>, s. 1.

¹⁰ J. Olsen, *Institutional Design in Democratic Context*, „UE Arena Working Paper” nr 27, Oslo 1996, s. 4.

jak niezakończony projekt, stale zmieniany i uzupełniany. Michael Walzer zauważa, że demokracja jest przede wszystkim ideą polityczną, ideą partykularną. Nie ma zatem jednej ogólnej idei demokracji, gdyż – jak za Walzerem wskazuje Marcin Tobiasz – „Ludzie są [...] skazani niejako na swą partykularność. Muszą zawsze rozpoczynać od miejsca, w którym się znajdują, języka, jakim się posługują, przekonań etycznych, jakie są ich udziałem i przesądzeń kulturowych jakie kształtują ich myślenie”¹¹. To mogłoby sugerować, że demokracja zawsze będzie miała swoiste terytorialne konotacje, to znaczy, że nie ma jednej teorii demokracji, i co najważniejsze, nie ma gorszych i lepszych koncepcji. Wszystkie wypływają z partykularizmów ludzkich, co nakazuje myśleć, kontynuując wywód Walzera, że „Każda historyczna wspólnota, której członkowie kształtują jej własne instytucje i prawo [...], będzie z konieczności stwarzała partykularną, a nie uniwersalną drogę życia”¹².

Państwa o długiej tradycji demokratycznej charakteryzują się znaczną dynamiką, bez której niemożliwa byłaby demokratyczna zmiana władzy, lecz ich trwałość i stabilność zależą od utrwalanego przez stulecia porządku. Składają się nań władza, jej poszanowanie, moralność i obyczaj, poczucie sprawiedliwości, wymiar sprawiedliwości i prawo.

Cechy politycznej przestrzeni ponadnarodowej

Współczesne procesy polityczne zachodzą w złożonej przestrzeni społecznej. Dwupłaszczynowy świat złożony z rzeczywistości państw narodowych oraz relacji zachodzących między nimi w środowisku międzyrządowym jest już przeszłością. Podobnie sposób realizacji wartości charakterystyczny dla tak funkcjonującego świata nie może obecnie stanowić podstawy ich praktykowania. Z jednej strony są to te same wartości, a także mechanizmy, ale z drugiej strony muszą one stawić czoła wyzwaniu, jakim jest coraz większa współzależność podmiotów politycznych, najpełniej wyrażająca się w efektach globalizacji.

Duża część problemów nie jest regulowana w tradycyjny, narodowy sposób, ale podlega wpływom środowiska międzynarodowego, a nawet ponadnarodowego, co prowadzi nie tylko do swoistego zjawiska rządzenia bez rządu, ale też do rządzenia poza państwem, prawa ponad państwem

¹¹ M. Tobiasz, *Pluralizm i demokracja – u źródeł filozofii politycznej M. Walzera*, „Świat i Polityka” 2002, nr 1–2, s. 158.

¹² Tamże, s. 160.

i legitymizacji polityki międzynarodowej¹³. Burzy się zatem obraz hierarchicznej struktury procesów narodowych. Coraz częściej wiele z nich wkracza na poziom polityki międzynarodowej, nie zrywając jednocześnie całkiem więzi i współzależności z otoczeniem narodowym. Polityka postnarodowa (ponadnarodowa), bo tak można nazwać zjawisko pogranicza procesów narodowych i międzynarodowych, ani nie jest porządkiem hierarchicznym, ani też nie wykazuje cech dla typowego anarchicznego porządku międzynarodowego¹⁴. Można by za Jürgenem Neyerem użyć pojęcia heterarchii (*heterarchy*). Zgodnie z heterarchialną logiką uznaje się formalną suwerenność państwa narodowego, dowodząc jednocześnie, że skomplikowana współzależność wymaga zasad pozwalających na włącze-

¹³ Zob.: J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel (eds.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992; K.K. Abbott, R.O. Keohane, A. Moravcsik, A.-M. Slaughter, D. Snidal, *The Concept of Legislation*, „International Organization” vol. 54, 2000, nr 3, s. 401–420; M. Zurn, *Democratic Governance Beyond the Nation State? The EU and other International Institutions*, „European Journal of International Relations” vol. 6, 2000, s. 183–221.

¹⁴ Pojęcie anarchii w określaniu charakteru podkreśla brak centralnego ośrodka decyzyjnego, który mógłby stanowić organ dominujący w rządach nad społecznością międzynarodową. Uniemożliwia to teoretycznie narzucenie jakichkolwiek norm postępowania wszystkim i sprawowania kontroli nad procesem ich przestrzegania. Dosłowne rozumienie tego podejścia sugerowałoby, że relacjami międzynarodowymi rządzi wyłącznie siła. Jednak każdy obserwator życia międzynarodowego zgodzi się, że poza pozycją państwa wynikającą z jego siły istnieje jeszcze splot innych okoliczności, które decydują o powiązaniach w układzie międzynarodowym, osłabiając tym samym kategorię hegemoniczności. Z całą pewnością we współczesnych stosunkach międzynarodowych do aspektów tych zaliczyć należy moralny i etyczny element regulujący postępowanie państw względem siebie. Wiele norm postępowania zawartych jest w porozumieniach, deklaracjach, które, wywołując różne skutki prawne, hamują niejednokrotnie podjęcie działań wymierzonych przeciw innym uczestnikom stosunków międzynarodowych. Nie można zapomnieć także o determinantach określających charakter stosunków międzynarodowych, a wynikających z globalnych zmian zachodzących w tym środowisku. Państwa same nieświadomie kreują porządek, który sprawia, że stają się od siebie coraz bardziej zależne, co pozbawia je owej pierwotnej samowoli w postępowaniu wobec innych państw. Mowa jest oczywiście o globalizacji, która redukuje czynnik samodzielności i tradycyjnie pojmowanej suwerenności w stosunkach międzynarodowych. Na ten temat zob.: J.S. Nye, J.D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington 2000; K.H. O'Rourke, J.G. Williamson, *Globalization and History*, Cambridge 2000; A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000; H. Bunz, A. Kukliński (eds.), *Globalization. Experiences and Prospects*, Warsaw 2001; W. Szymański, *Globalizacja: wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001; J. Klich (red.), *Globalizacja*, Kraków 2001.

nie aktorów nierządowych w proces polityki postnarodowej¹⁵. W tak pojmowanej strukturze władza nie jest ani scentralizowana, ani zdecentralizowana. Jest natomiast dzielona, tak aby obejmować powiązania zarówno wertykalne, jak i horyzontalne. Odpowiada to potrzebom nowego układu, w którym „Polityczne interakcje wymagają [...] procesów przekraczania granic i poziomów komunikowania w celu akomodacji preferencji konstytuujących ją jednostek (zarówno horyzontalnie, jak i wertykalnie)”¹⁶.

Procesy globalizacji wymuszają na uczestnikach polityki nowe zachowania, co staje się bardzo wyraźne również w odniesieniu do ich funkcjonowania w ramach demokratycznego porządku. Jednym z głównych efektów globalizacji jest pojawienie się nowych uczestników procesów politycznych: instytucji i organizacji ponadnarodowych, korporacji i ruchów transnarodowych, koalicji elit, związków biznesu. Tworzą oni zupełnie nową kategorię aktorów partycypujących w świecie polityki, zmieniając znacznie strukturę sprawowania władzy. W sposób szczególnie oddziałują one na władzę państwową, która na skutek nowych okoliczności traci niemal pełną dotychczas kontrolę nad procesami rządzenia w ramach swoich struktur.

Globalizacja prowadzi do przekonania, że granice państwa są zbyt ciasne, a terytorium państwa zbyt małe dla rozwiązywania współczesnych problemów. Współczesne państwo nie decyduje już samodzielnie o wielu sprawach, co jest spowodowane rozwojem stosunków transnarodowych¹⁷. Nie należy ich utożsamiać ze stosunkami międzynarodowymi, gdyż – jak zauważa S. Sałajczyk – „[...] stosunki transnarodowe doprowadziły do pojawienia się nowych poziomów i obszarów stosunków w płaszczyźnie międzynarodowej; granice państw stają się coraz bardziej «rozrzedzone» – pogłębia się proces «internacjonalizacji polityki wewnętrznej»”¹⁸. Tak więc państwo narodowe, które swoją niezależność określa głównie za

¹⁵ J. Neyer, *Discourse and Order – On the Conditions of Governance in Non-hierarchical Multi-Level Systems*, [w:] Arena Working Papers WP 01/19, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_9.htm, s. 3.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Pojęcie transnarodowych stosunków należy postrzegać poprzez kryterium ich uczestników. Są nimi korporacje międzynarodowe, organizacje międzynarodowe, ruchy społeczne, kościoły, grupy religijne. Najważniejszy jest fakt, że wszystkie te podmioty przekraczają granice państwowe i działają na obszarze różnych państw. Jednocześnie państwa, które stają się obszarem penetracji, tracą w jakimś stopniu kontrolę nad tymi procesami. Szerzej na ten temat m.in.: S.P. Huntington, *Transnational Organization in World Politics*, „World Politics” 1973, nr 3; Z. Brzeziński, *Beżład*, Warszawa 1994.

¹⁸ S. Sałajczyk, *Zmierzch Lewiatana? Spór o pozycję państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1995, s. 164.

pomocą koncepcji suwerenności, stoi w obliczu zjawisk bardzo mocno podważających dotychczasowe rozumienie tego pojęcia. Co więcej, suwerenność staje się bardzo kłopotliwą koncepcją w rozważaniach nad współczesnym państwem. Trudno ją bowiem umieścić w obrębie procesów globalizacji czy rosnących współzależności. Czy są to zatem koncepcje wykluczające się? Jak należy postrzegać suwerenność w obliczu zjawisk ponadnarodowych? Samo stwierdzenie, że klasyczna interpretacja suwerenności wydaje się przeżytkiem, nie jest jeszcze odpowiedzią. Jak zauważa A. Wasilkowski, „Przeciwstawianie suwerenności i współzależności jest sugestywne, lecz mocno uproszczone. Opiera się na utożsamianiu suwerenności z pewnymi jej postaciami historycznymi, jak absolutyzm lub nacjonalizm europejski XIX wieku [...]”¹⁹. Stawia to analizującego wobec konieczności dogłębnego przemyślenia koncepcji, którą chce się posłużyć. W przypadku suwerenności nie należy bezkrytycznie opierać się na tradycyjnych teoriach. Jakkolwiek te ostatnie mogą, a nawet muszą stanowić bazę, fundament, to jednak niezbędna jest również krytyczna analiza znaczenia zasady suwerenności we współczesnym świecie.

Efektom procesu zmian zachodzących w systemie światowego rządzenia są poważne modyfikacje w interpretacji i funkcjonowaniu takich elementów systemu politycznego, jak terytorium, władza, obywatel, naród czy prawo. Zmiany te, powiązane ze sobą poprzez mechanizm globalizacji, prowadzą do powstawania nowych reguł rządzenia i zarządzania, które nie znosząc całkowicie tradycyjnych zasad praktyki rządzenia, wnoszą także nowe. Tworzy się nowa struktura funkcjonowania, uwzględniająca zarówno dotychczasowych uczestników sceny politycznej (w tym głównie państwa i podmioty międzynarodowe), jak i nowych, takich jak transnarodowi aktorzy, ponadnarodowe ruchy, ponadnarodowe organizacje polityczne. Jak zauważa Grzegorz Rydlewski: „W następstwie globalizacji doszło do jakościowego przełomu: pojawienia się globalnych graczy w dziedzinie rządzenia, w przypadku których występuje wyraźna asymetria między władzą i odpowiedzialnością. Według Zygmunta Bauman, za sprawą globalizacji kształtuje się nowa wersja (druga generacja) «nieobecnych dziedziców», znajdująca wyraz w niezależności globalnych elit od ograniczonych terytorialnie jednostek władzy politycznej i kulturalnej, która prowadzi do osłabienia wpływu tych ostatnich”²⁰.

¹⁹ A. Wasilkowski, *Suwerenność a współzależność*, [w:] *Suwerenność we współczesnym prawie międzynarodowym: materiały Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Międzynarodowego, Jabłonna 24–26 maja 1990 r.*, Warszawa 1991, s. 15.

²⁰ G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 38. Cytowane sformułowanie zaczerpnięte z: Z. Bauman, *Globalizacja: i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 8.

Cechą nowego, wyłaniającego się wciąż i ewoluującego układu jest nieuporządkowanie, które towarzyszy każdemu procesowi tworzenia. Pewien stopień chaosu towarzyszącego przemianom nie tylko wprawia w zakłopotanie, ale i wywołuje obawy przed kierunkiem tych zmian i ich rezultatami. Jest to problem zarówno dla aktorów uczestniczących w procesach rządzenia, tych, którzy są im poddawani, jak i badaczy życia politycznego, którzy tracą pewność w posługiwaniu się tradycyjnymi, dotąd wykorzystywanymi narzędziami badawczymi.

Jedną ze zmian trudniejszych do „zrozumienia na nowo” i zaakceptowania wydaje się czynnik terytorialności, który jeszcze do niedawna (a z pewnością do połowy XX w.) bardzo jasno określał przestrzeń, w której funkcjonowały mechanizmy i procedury danego systemu politycznego, i określał granice obowiązywania prawa. Granice państwa narodowego stanowiły wyraźne ramy terytorialne, w których poruszali się obywatele, jak też inne podmioty wpływające na życie publiczne państwa. Obecnie, w sytuacji przekraczania przez korporacje transnarodowe i inne podmioty barier politycznych, państwo nie jest już trudną do przekroczenia granicą. Nie chodzi tutaj oczywiście tylko o fizyczne przemieszczanie się, ale o transfer wpływów i centrów decyzyjnych, które w efekcie dokonują przesunięć w ośrodkach władzy. Zaczyna się utrwalać mechanizm ponadnarodowego komunikowania się i kształtowania ponadnarodowych ośrodków decyzyjnych. Jak zauważa Agnieszka Rothert, pojawienie się podmiotów pozapaństwowych, przejmujących rolę i funkcje pełnione dotychczas przez państwo, tworzy sytuację funkcjonowania władzy o charakterze prywatnym, nie zaś związanym z instytucjami państwa²¹. Aktorzy wywodzący się z tej sfery podejmują działania podobne do tych, które są typowe dla aktywności podmiotów publicznych, jednak ich legitymacja do takich działań nie wywodzi się z formalnej akceptacji, lecz opiera się na społecznym zaufaniu (jak w przypadku ruchów czy organizacji walczących o prawa człowieka) lub na ich prezentacji jako podmiotów dążących do wzrostu dobrobytu. Podmioty te łączy fakt, że funkcjonują w ponadnarodowym, globalnym, złożonym porządku, który podlega modyfikacjom w nieustającym procesie zmian.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że wśród nowych podmiotów działających w przestrzeni ponadnarodowej w rzeczywistości spotykamy znanych już uczestników państwowego życia politycznego. W rzeczywistości bowiem są to aktorzy wywodzący się z systemów państwowych, wykreowani przez nie, ale przyjmujący nowe role i przekraczające granice

²¹ A. Rothert, *Dezagregacja polityki*, Warszawa 2010.

terytorialne. Współdziałając ze sobą, podmioty te tworzą nową strukturę oddziaływań, która w miejsce scentralizowanego systemu, z jednym ośrodkiem władzy, tworzy raczej sieć o rozproszonych centrach decyzyjnych. W tej złożonej pod względem analitycznym rzeczywistości, swego rodzaju optymizmem badawczym napawa fakt, że nadal mamy do czynienia z uczestnikami, którzy wywodzą się ze świata państwocentrycznego, i to państwo pozostaje ostatecznym dysponentem praw w stosunku do tych podmiotów.

Kolejną kwestią w analizie jest spojrzenie na proces rządzenia w tak opisanym porządku ponadnarodowym. Tradycyjne podejście, oparte na mechanizmie funkcjonowania systemu politycznego, nie jest adekwatne do badania sposobu działania podmiotów poruszających się w przestrzeni ponadnarodowej i wypełniających odmienne role. Niewątpliwie: „Konsekwencją o charakterze strukturalnym jest wytwarzanie się coraz większej liczby sfer władzy, co dezagreguje procesy rządzenia. Przestrzeń globalna zagęszcza się, utrudniając tym samym efektywne rządzenie. Policentryczność jest polifoniczna. Rozproszenie władzy jest wyzwaniem, a podstawowy problem z jakim musimy się zmierzyć – wyłania się system władzy, który jest skomplikowaną zbiorowością, interaktywną i samoorganizującą się”²². W każdym systemie politycznym dochodzi do wyłonienia rządu. Bez względu na to, czy mamy do czynienia z procedurą demokratyczną czy też dokonuje się to w ramach reżimu autorytarnego, istnieje system jasno sprecyzowanych instytucji, oparty na normach konstytucyjnych, charakterystyczny dla państwa narodowego. W systemie ponadnarodowej struktury sieciowej rząd w takiej formie nie może istnieć. Mamy jedynie do czynienia z procesami rządzenia, czyli kolektywnego podejmowania decyzji. Rządzenie kieruje uwagę na problemy, które wymagają rozwiązania, oraz procesy towarzyszące rozwiązywaniu problemów, bez podkreślania natury instytucji politycznych uczestniczących w tym procesie. Rządzenie może być realizowane przy wykorzystaniu formalnych struktur rządowych (tak jak w przypadku państwa) lub odbywać się na zasadzie „rządzenia bez rządu”. Ponadnarodowy porządek polityczny ma charakter sieciowy, łączy rywalizujące podmioty i zbiorowości, które nie poddają się jednemu ośrodkowi decyzyjnemu. Uzupełnia on państwowy porządek polityczny, wypełniając funkcje wynikające z procesu globalizacji.

Jednym z problemów bardzo ściśle związanych z badaniem ponadnarodowego porządku politycznego jest zagadnienie reakcji demokratycznych mechanizmów i reguł na nową strukturę procesów społeczno-politycz-

²² Tamże.

nych. W obliczu tak znacznych modyfikacji, które wpływają na takie czynniki demokracji, jak władza, obywatel, naród czy rząd, pojawia się pytanie o możliwość demokratyzacji ponadnarodowego porządku politycznego.

Demokracja ponadnarodowa: realna czy nierealna?

Ta część analizy opiera się na wstępnym założeniu, że demokracja ponadnarodowa jest możliwym do wyobrażenia modelowym rozwiązaniem, które odnosi się do sytuacji przeniesienia demokratycznych procedur i wartości na pozapaństwowy poziom rządzenia. Kwestią oddzielną jest natomiast stwierdzenie, czy jest to rozwiązanie możliwe i skuteczne w praktyce. Refleksja naukowa, która rozwinęła się w odniesieniu do tej kwestii, uwzględnia różne stanowiska. Jak wspominają w swoim opracowaniu na temat demokracji globalnej i jej perspektyw normatywnych i empirycznych Daniele Archibugi, Mathias Koenig-Archibugi oraz Raffaele Marchetti, idea przeniesienia demokracji na poziom pozapaństwowy do tej pory była postrzegana bądź jako raczej niemożliwa do realizacji (np. R. Dahl), bądź jako warta wysiłku i prób realizacji (Richard Falk, David Held, Jürgen Habermas, Ulrich Beck), bądź wreszcie, jak określił to Ralf Dahrendorf, jako nierealna²³. W zależności od tego, czy badaczem będzie filozof, teoretyk polityki, specjalista od stosunków międzynarodowych czy europeista, zmieniać się będą kwestie podejmowane w analizie demokracji ponadnarodowej. W centrum zainteresowania mogą być takie kwestie, jak poszukiwanie usprawiedliwienia i uzasadnienia demokracji na poziomie postnarodowym, instytucjonalne implikacje demokratyzacji współpracy ponadnarodowej dla fundamentalnych wartości, implikacje dla państwa narodowego lub różnych form współpracy międzynarodowej, wynikające z kooperacji w środowisku postnarodowym²⁴.

Będąc najbardziej powszechną i pożądaną formą sprawowania władzy i rozwiązywania sporów, demokracja staje wobec wyzwania zmieniającej się przestrzeni, w jakiej coraz częściej podejmowane są współczesne decyzje. Przestrzeń ta wykracza poza formułę państwowości i nie jest zarazem znaną już sferą relacji międzynarodowych. Rodzi się zatem pytanie, jak można w tych nowych warunkach realizować nadal zasady przewidziane

²³ D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi, R. Marchetti, *Introduction. Mapping global democracy*, [w:] D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi, R. Marchetti (eds.), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge 2011.

²⁴ Tamże.

w demokratycznym systemie. Należałoby także zastanowić się, czy próby budowania nowych modeli znajdują uzasadnienie. Pojawia się problem określenia natury wspólnoty odpowiedniej dla demokratycznych rozwiązań²⁵.

Znana badaczom przestrzeń międzynarodowa nie jest równoznaczna w swojej naturze z ponadnarodową płaszczyzną, na której rozgrywa się współcześnie duża część procesów decyzyjnych. Przekroczenie magicznej granicy państwa narodowego sprawia, że demokracja niebezpiecznie zbliża się ku pojęciu, które traci oparcie w jasno zdefiniowanych kategoriach. Jak zauważa bowiem Alain Touraine, „O ile znaczenie demokracji może wydawać się jasne, o tyle warunki wstępne dla jej instytucjonalizacji są bardziej złożonym problemem”²⁶. Takie spostrzeżenie implikuje wiele uwag i pytań, ale istotne w tym miejscu jest stwierdzenie, że kształt systemu demokratycznego zależy od tego, jak warunki wspomniane przez Touraine’a wpływają na siebie, ograniczają wzajemnie, w jakie wchodzi relacje. Jednym słowem, jak wskazuje Michael Saward, „wszystkie demokracje są gdzieś, kiedyś”²⁷. Nie jest więc najistotniejsze, aby poszukiwać stałego powiązania pomiędzy tymi założeniami, ale raczej należy stale obserwować pojawianie się nowych okoliczności. To one sprawiają, że demokracja jest tak wieloaspektowa. To również pozwala rozwinąć dyskusję nad jej rozwojem w strukturach pozapaństwowych. Pytaniem otwartym pozostaje jednak, czy jest tak, jak przekonuje W. Thaa, że demokracja poza państwem narodowym jest możliwa, chociaż wymaga to redefinicji tożsamości w kategoriach identyfikacji postkonwencyjnej, odznaczającej się uniwersalnymi moralnymi zasadami i procedurami²⁸.

²⁵ D. Held, *Democracy and the New International Order*, London 1993, s. 7.

²⁶ A. Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris 1994, cyt. za: Ch. Lord, *Democracy in the European Union*, Sheffield 1998, s. 12. Kwestia stwierdzenia, czym jest demokracja, jest rzeczywiście prosta w porównaniu z określeniem, jakie warunki instytucjonalne są wymagane, aby demokracja się rozwijała. Za D. Beethamem można uznać, że „nieredukowalnym rdzeniem tego pojęcia byłyby «odpowiedzialne rządy» według «odnoszących się zasad kontroli ludu i politycznej równości»”; D. Beetham, *Defining and Measuring Democracy*, London 1994, s. 28. Problem warunków istotnych dla instytucjonalizacji demokracji i stworzenia takich okoliczności, aby możliwe było jej zaistnienie, według Touraine’a nie jest tak łatwy do określenia. Touraine wymienia co najmniej trzy z nich: ograniczenie władzy, tak aby społeczność mogła wypełniać funkcję kontrolera poczynąń rządu, istnienie poczucia wspólnoty oraz zdolność do kreowania systemu społecznego i ekonomicznego, na który będzie ona miała wpływ; Ch. Lord, *Democracy...*, s. 12.

²⁷ M. Saward, *Democracy and Competing Values*, „Government and Opposition”, vol. 31, 1996, nr 4, cyt. za: Ch. Lord, *Democracy...*, s. 13.

²⁸ W. Thaa, *Legitimacy in a Context of Internationalized Decision-Making Through International Organizations*, materiały z konferencji Democracy and Legitimacy of the European

Demokrację postnarodową postrzega się wówczas jako wyższe stadium ewolucyjnego procesu, wiodącego od niższych i partykularnych form świadomości do jej uniwersalnego i wyższego wymiaru²⁹.

Stając się uczestnikami współpracy w przestrzeni ponadnarodowej, która jest wyższym od międzynarodowego poziomem kooperacji, państwa muszą redefiniować dotychczas praktykowane zasady demokratyczne. Co więcej, pojawia się pytanie o możliwość wypełniania się demokratycznych wartości i zasad w warunkach niestanowiących ich naturalnego środowiska. Idea partycypacji, bliskości obywatela do ośrodków decyzyjnych, bezpośrednia kontrola nad decydentami stają się w warunkach przestrzeni ponadnarodowej trudne do realizacji. Podobnie kwestie spójności systemu wartości i emocjonalnej tożsamości zbiorowej, istotne z punktu widzenia demokracji nie mogą się spełniać w warunkach ponadnarodowych struktur, charakteryzujących się współpracą zróżnicowanych (aczkolwiek dążących do wspólnych celów) podmiotów. Są one w stanie kooperować w celu osiągnięcia wzajemnie korzystnych rozwiązań, lecz nie osiągają spójności charakterystycznej dla wspólnoty narodowej, będącej fundamentem rozwoju demokracji. Poza tym fundamentalną cechą odróżniającą wszelkie procesy, jakie zachodzą w państwie narodowym i poza nim, jest fakt, że te ostatnie rozgrywają się w sferze, która nie ma jasno określonych granic terytorialnych. Dla procesów demokratycznych stwarza to wiele problemów, z których jeden wydaje się najistotniejszy: zdefiniowanie ludu w kategoriach suwerena, przed którym odpowiedzialiby wszyscy podejmujący decyzje.

Narodowe i postnarodowe środowisko stwarzają zatem odmienne warunki dla rozwoju demokracji. Dla badaczy sfery polityki wyzwaniem staje się określenie różnych możliwych form rozwoju demokracji poza państwem. Refleksja pozostająca w sferze teorii pozwoliła na wykreowanie wielu różnych koncepcji, często odmiennie traktujących problem połączenia ponadnarodowego rządzenia i demokracji. Jedną z nich jest koncepcja

Union and other International Organizations, European Parliament 11–12 October 2002, s. 8. Autor powołuje się na J. Habermasa, który często wypowiada się na temat postnarodowego społeczeństwa; zob. J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa*, Warszawa 1993.

²⁹ Zob.: A. Linklater, *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*, Columbia 1998; J. Thompson, *Community, Identity and World Citizenship*, [w:] D. Held, D. Koehler (eds.), *Re-imagining Political Democracy – Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge 1998, s. 179–197; D. Held, *Democracy and the New World Order*, [w:] D. Archibugi, D. Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge 1995, s. 96–120.

demokracji deliberatywnej. Termin został ukuty w 1980 r. przez Josepha Bessette'a³⁰ i nie należy go mylić z pojęciami „demokracja debatująca”, czy „demokracja dyskusji”. Deliberacja – pojęcie kluczowe – wymaga co najmniej trzech elementów: kompetencji uczestnika, sformułowania własnego stanowiska i obywatelskiej debaty. Demokracja deliberatywna stoi w opozycji do wszelkich form demokracji agregatywnych, takich jak demokracja racjonalnego wyboru Schumpetera, pluralistyczna demokracja Dahla czy ekonomiczna demokracja Downsa. Dla teorii deliberatywnych decydujący jest fakt, że obywatele poddają próbie swoje interesy i przemaszające za nimi argumenty na forum publicznym, zanim podejmą decyzję. Demokracja delibertywna jest czymś więcej niż zwykłą formą dyskusji.

Poszukując oceny deliberatywnych rozwiązań, można wskazać na funkcje, jakie pełni element debaty w koncepcji demokracji deliberatywnej. Są to następujące czynniki: identyfikowanie różnych alternatyw i możliwości, szansa na wyeliminowanie fałszywych przesłanek, możliwość łatwiejszego zrozumienia istoty wspólnego dobra oraz wskazanie na słabości zasady większościowej³¹. Czy są to czynniki kompatybilne z uwarunkowaniami, jakie znajdujemy na ponadnarodowym poziomie rządzenia? Według Thaa demokracja „[...] nie powinna być identyfikowana ze swoimi formami historycznymi, szczególnie samookreśleniem partykularnej wspólnoty, zdefiniowanej terytorialnie i poprzez członkostwo. Zamiast tego demokracja powinna być postrzegana jako inkluzywne formowanie politycznej opinii i woli. Pozwala to na przesunięcie ośrodka centralnego z instytucji demokracji reprezentatywnej do społeczeństwa obywatelskiego, z siecią pozarządowych organizacji, grup wsparcia, struktur mediacyjnych i tym podobnych”³². Jest to spojrzenie bliskie koncepcji demokracji deliberatywnej która redefiniuje zasadę legitymizacji w ten sposób, że pozwala uniknąć dylematu wyboru między kongruencją i tożsamością, jako warunkami demokratycznymi. Według Bernarda Manina, „W takiej perspektywie legitymizacja demokratyczna nie wypływa z agregowania preferencji wszystkich, ale z deliberacji pomiędzy wszystkimi”³³. To jest jednym z istotniejszych argumentów, który stoi za rozwijaniem

³⁰ J.M. Bessette, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, Washington D.C., 1980.

³¹ A. Follesdal, *Subsidiarity and democratic deliberation*, [w:] E.O. Eriksen, J.R. Fossum (eds.), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London 2000, s. 92–93.

³² Tamże, s. 12.

³³ B. Manin, *On legitimacy and political deliberation*, „Political Theory”, vol. 15, 1987, nr 3, s. 357.

koncepcji deliberatywnego supranacjonalizmu. Do jego zwolenników należy Klaus Bachmann³⁴. Także Jürgen Habermas, jeden z wielkich twórców teorii demokracji deliberatywnej, który wiązał początkowo swoją koncepcję z systemem państwowym, obecnie: „Twierdzi, że nic nie stoi na przeszkodzie, żeby rezultat ponadnarodowego procesu deliberacji przyczynił się do integracji i legitymizacji Unii Europejskiej (wytworzył zręby europejskiej opinii publicznej i europejskiej tożsamości)”³⁵. Jest to przeniesienie koncepcji na poziom ponadnarodowy, utożsamiany tutaj ze strukturą Unii Europejskiej.

Pojęcie demokracji transnarodowej stosuje z kolei Dimitris Chrysochoou. Na pytanie, co sprawia, że formuła transnarodowa jest kompatybilna z porządkiem ponadnarodowym, autor odpowiada: „Nie wymaga ona ani «rewolucji w wymiarze konstytucyjnym», ani też budowania postnarodowej jedności, mającej jedno centrum władzy politycznej. Głosi ona raczej potrzebę zawarcia nowego «kontraktu obywatelskiego» pomiędzy państwami, narodami i instytucjami centralnymi: poprzez osadzanie wartości demokratycznych «poszczególnych» wspólnot we «włączającą» wspólnotę, idea transnarodowego porządku społecznego dąży do odbudowania zaufania obywatelskiego do sprawowania władzy publicznej bez zagrożenia dla ich poszczególnych integralności. Zamierzeniem demokracji transnarodowej jest zatem ustanowienie wspólnego porozumienia pomiędzy obywatelami, dotyczącego «demokratycznych zasad gry» oraz [określenia – A.W.] granic akceptacji zachowań w ramach policentrycznej «wspólnoty wspólnot», w której części składowe są dobrze zarządzane i otrzymują niezbędną pomoc ze strony układu centralnego”³⁶. Demokracja transnarodowa nie powieli więc wzorców narodowych w większym wymiarze terytorialnym, nie musi stosować tych rozwiązań na dużą skalę: „(...) demokracja transnarodowa powinna przede wszystkim odzwierciedlać się w politycznej organizacji centralnych instytucji”³⁷. Jest to zatem organizacja relacji pomiędzy różnymi elementami, ze szczególnym uwzględnieniem najwyższego poziomu instytucjonalnego, na którym artykulacja interesów obywatelskich powinna być najpełniejsza. Powinna ona uwzględniać charakter relacji zachodzących w środowisku międzyna-

³⁴ Zob. K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, s. 50–55.

³⁵ M. Żardecka-Nowak, *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, „Teki Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych”, t. III, Lublin 2008, s. 40.

³⁶ D.N. Chrysochoou, *Models of Democracy and the European Polity*, „Civic” 2001, nr 1, s. 4.

³⁷ Tamże.

rodowym, które – jak pisze Teresa Łoś-Nowak – cechuje „[...] szczególna dynamika i żywiołowość, a poliarchiczność i policentryczność stała się jego nieodłącznym atrybutem, od kiedy zaczęły powstawać suwerenne państwa narodowe”³⁸. Demokracja transnarodowa powinna być rozumiana jako analogia „[...] odzwierciedlająca istotne cechy zasadniczej metody organizacyjnej, poprzez którą demos «inkluzywnej» wspólnoty politycznej może sprawować kontrolę nad wszystkimi decyzjami, które bezpośrednio dotyczą życia jej członków”³⁹. Komponent, jakim jest inkluzywna wspólnota, stanowi tutaj warunek fundamentalny, gdyż sugeruje różnorodność i wielopoziomowość, jaka może towarzyszyć realizacji polityki w takiej strukturze. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że tak określone zasady wyznaczają raczej układ proceduralnych ustaleń, w ramach których obywatele dzielą funkcje w dużej wspólnocie.

Z kolei Chantal Mouffe w pracy *Polityczność* przywołuje poglądy Andrew Straussa i Richarda Falka, autorów posługujących się pojęciem demokratycznego transnacionalizmu, „(...) którego celem jest zapewnienie ludziom bezpieczeństwa w sferze międzynarodowej. Jest to podejście szukające rozwiązania konfliktu politycznego za pomocą otwartego międzynarodowego, skoncentrowanego na społeczeństwie obywatelskim (raczej niż na narodzie czy rynku) procesu politycznego, legitymizowanego przez sprawiedliwość, przestrzeganie praw człowieka, rządu prawa oraz udział przedstawicielski”⁴⁰. Powstał zamysł stworzenia instytucji, które stanowiłyby ramy strukturalne tak funkcjonującego porządku politycznego w postaci Globalnego Zgromadzenia Parlamentarnego (Global Parliamentary Assembly), działającego zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka. Pomysłodawcy podkreślali znaczenie instytucjonalizacji nowych rozwiązań demokratycznych. Chodzi o to, by „(...) jednostki i grupy mogły skanalizować swoje frustracje w próbach wzięcia udziału i wywierania wpływu na decyzje podejmowane w parlamencie, tak jak przyzwyczailiśmy się do tego w społeczeństwach o silniejszych tradycjach demokratycznych”⁴¹.

³⁸ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 30.

³⁹ D.N. Chrysochoou, *Rethinking Democracy in the European Union: The Case for a 'Transnational Demos'*, [w:] S. Stavridis, E. Mossialos, R. Morgan, H. Machin (eds.), *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth 1997, s. 71.

⁴⁰ R.A. Falk, A. Strauss, *The Deeper Challenges of Global Terrorism: a Democratizing Response*, [w:] D. Archibugi (ed.), *Debating Cosmopolitics*, London 2003, s. 203, cyt. za: Ch. Mouffe, *Polityczność: przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2008, s. 110.

⁴¹ R.A. Falk, A. Strauss, *The Deeper Challenges of Global Terrorism...*, s. 205, cyt. za: Ch. Mouffe, *Polityczność...*, s. 111.

Koncept przeniesienia demokracji poza obszar państwa przyjmuje także Daniele Archibugi, która opisuje ideę demokracji kosmo/politycznej: „Demokracja kosmo/polityczna opiera się na przekonaniu, że istotne cele – kontrola użycia siły, przestrzeganie praw człowieka, samostanowienie – mogą być osiągnięte jedynie przez rozszerzenie i rozwój demokracji”⁴². Ważne jest, że taka demokracja, wykraczająca poza wspólnoty narodowe, miałaby także podstawy instytucjonalne: „Wymaga ona stworzenia specjalnych procedur oraz instytucji, co stworzy kolejny poziom politycznej reprezentacji obok już istniejącego. Co więcej, nie jest to po prostu kwestia przeszczepienia na skalę światową modelu demokratycznego w takiej postaci, jaka istnieje na poziomie państwowym. Wiele aspektów tego modelu wymaga przeformułowania, zanim zastosuje się go globalnie”⁴³. Zbliżoną wersję demokracji Archibugi przedstawiła wraz z Davidem Heldem⁴⁴. Demokracja kosmopolityczna (ang. *cosmopolitan*) zasugerowana przez oboje autorów miałaby przede wszystkim utrwać demokratyczne prawa i obowiązki w prawie krajowym i międzynarodowym. Od wcześniej opisanego podejścia kosmo/politycznego różni się głównie położeniem akcentu na budowanie ogólnoświatowej odpowiedzialności, z mniejszym może naciskiem położonym na rzeczywiste możliwości wypełniania założeń. Jak podkreśla D. Held w swojej kolejnej pracy poświęconej demokracji pozapaństwowej, „(...) celem wszystkich demokratów powinno być ustanowienie kosmopolitycznej wspólnoty, to znaczy ponadnarodowej struktury politycznego działania, wspólnoty demokratycznych wspólnot”⁴⁵.

Bardzo inspirujące uwagi w odniesieniu do form demokracji na poziomie globalnym poczynili także autorzy wspomnianego już opracowania *Global Democracy An Agenda for New World Order*. Próbując dokonać systematycznej oceny istniejących już modeli, podzielili je na trzy fundamentalne, idealne typy:

1. Demokratyczny konfederalizm (określany także jako międzyrządowy multilateralizm demokratyczny lub wolne stowarzyszenie państw demokratycznych). Charakteryzują go następujące zjawiska: jednost-

⁴² D. Archibugi, *Cosmopolitan democracy*, [w:] *Debating Cosmopolitics*, s. 7, cyt. za: Ch. Mouffe, *Polityczność...*, s. 114.

⁴³ D. Archibugi, *Cosmopolitan democracy*, cyt. za: Ch. Mouffe, *Polityczność...*, s. 115.

⁴⁴ D. Archibugi, D. Held (ed.), *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for New World Order*, Cambridge 1995.

⁴⁵ D. Held, *The Transformation of Political Community: Rethinking Democracy in the Context of Globalization*, [w:] I. Shapiro, C. Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Edges*, London–New York 1999, cyt. za: Ch. Mouffe, *Polityczność...*, s. 117.

kami konstytuującymi są suwerenne państwa rządzone demokratycznie; rządy mają wyłączne prawo do reprezentowania swoich obywateli przed innymi rządami; powstaje związek konfederalny, w którym obywatele nie mają możliwości bezpośredniej reprezentacji przed instytucjami konfederacji; państwa zachowują prawo do wycofania się ze współpracy w ramach związku; w procesie decyzyjnym stosowana jest głównie zasada jednomyślności⁴⁶.

2. Federalizm demokratyczny (rząd światowy, federacja światowa). Jego cechami charakterystycznymi są: wielopoziomowy system władzy złożony z ośrodków decyzyjnych państwowych i niepaństwowych; bezpośrednia relacja obywatela do demokratycznej kontroli i odpowiedzialności każdej z nich; wybory do instytucji federacyjnych odbywające się wedle zasady: jeden podmiot, jeden głos (jakkolwiek możemy mieć także do czynienia z regułą większości kwalifikowanej); ostateczny głos przypisany do federalnego poziomu władzy⁴⁷.
3. Demokratyczny policentryzm (rządzenie światowe, demokracja globalnych). Jego wyróżnikami są: przestrzeń polityczna złożona nie tylko z państw, ale także z aktorów niepaństwowych, takich jak: firmy, związki biznesu, wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, ruchy społeczne, sieci ekspertów; bezpośrednia demokratyzacja aktorów dzięki mechanizmowi odpowiedzialności w stosunku do tych, których interesy są najbardziej podatne – lub raczej narażone – na wpływ działań tych aktorów; mechanizm odpowiedzialności uwzględniający specyficzną naturę aktorów niepaństwowych⁴⁸.

Przedstawione modele mogą wchodzić w skład możliwych rozwiązań łączących cechy przestrzeni ponadnarodowej i mechanizmów demokratycznych. Zaletą proponowanego schematu jest próba wskazania na różnorodne powiązania, w tym także podobieństwa cech wynikających z mechanizmu rządzenia z właściwościami ponadnarodowości i demokracji: „(...) podobieństwa pomiędzy zwolennikami różnych idealnych typów demokracji na poziomie globalnym są w dużym stopniu oparte na tym, co zostało w intencji badacza przeznaczone do wyeliminowania na gruncie normatywnej celowości lub empirycznej wykonalności. «Konfederaliści» i «federaliści» są skłonni do ignorowania lub odrzucania

⁴⁶ D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi, R. Marchetti, *Introduction...*, [w:] D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi R. Marchetti (eds.), *Global Democracy...*, s. 8.

⁴⁷ Tamże, s. 8–9.

⁴⁸ Tamże, s. 9.

niepaństwowej władzy politycznej. Konfederaliści i zwolennicy podejścia policentrycznego odrzucają koncentrację władzy na poziomie światowym, podczas gdy federaliści wraz z policentrykami nie adorują w żaden sposób tradycyjnej koncepcji suwerenności państwa⁴⁹.

Jest rzeczą naturalną, że wiele z opisanych wcześniej rozwiązań demokratycznych, które mogą znaleźć swoje zastosowanie w przestrzeni ponadnarodowej, takich jak demokracja kosmopolityczna (i demokracja kosmo/polityczna), deliberatywny supranacjonalizm czy demokracja transnarodowa, może czerpać z kilku modeli na raz. Ich cechą specyficzną będzie jedynie mniejsze lub większe zbliżanie się do jednego ze wskazanych modeli.

Warto jeszcze na zakończenie pokusić się o próbę oceny stopnia praktycyzmu zawartego w tych wszystkich pomysłach demokratyzacji świata polityki ponadnarodowej. Myślę, że trudno zaprzeczyć temu, iż procesy polityczne dawno już przekroczyły – do niedawna wręcz magiczną – granicę państwa, gwarantującą względną samodzielność decyzyjną. Globalizacja, która jest niezamierzonym i niemożliwym do zaplanowania przez ludzi procesem, zadecydowała za polityków i obywateli. Podlegamy wpływom zagranicznych konsorcjów, organizacji międzynarodowych, ruchów społecznych. Władze państwowe często same, świadomie, nierzadko przy poparciu społeczeństwa, podejmują współpracę w ramach szerszych sieci decydentów. Jednak nie wszystkie formy tej kooperacji rozwijają się w złożone, zinstytucjonalizowane struktury, głęboko ingerujące w suwerenne prawa narodu.

Jedną z najlepiej rozwiniętych form tej współpracy jest Unia Europejska, sprawująca władzę na poziomie ponadnarodowym. Wydaje się, że jest to najlepsze pole obserwacji i laboratorium badań rozwoju takiej współpracy, w tym także procesu jej demokratyzacji. Istniejąca od 60 lat współpraca państw europejskich pozwala podejmować próby przenoszenia demokratycznych wartości i procedur na poziom ponadnarodowy. Odnosząc się do zaprezentowanych typów łączenia elementu ponadnarodowości i demokracji, można określić charakter tego związku w odniesieniu do UE jako demokratyczny federalizm, jakkolwiek z elementami konfederalizmu. Z drugiej jednak strony obserwacje i głosy, które dochodzą od samych uczestników i badaczy życia politycznego UE, wskazują, że poziom satysfakcji ze stanu demokratyzacji jej systemu jest niski.

Czy to oznacza, że przestrzeń ponadnarodowa nie może poddać się demokratycznym regułom? Czy jest tak, jak opisuje to Samuel Fre-

⁴⁹ Tamże.

eman, że powiązania struktury globalnej, takie jakie istnieją obecnie, mają jedynie charakter drugorzędny względem systemu państwowego? Wydaje się, że prawda zawiera się w wielu mniej radykalnych ocenach. Ponadnarodowe formy współpracy są niewątpliwie elementem naszego współczesnego życia politycznego. Nie wszystkie jednak przekształcają się w strukturalne formy kooperacji. Często są nieuświadomianymi sieciami współpracy, których nie zauważają obywatele państw narodowych. Dopiero potężne kryzysy i problemy, transferowane z jednych państw do innych, pokazują, w jak ogromnej i ścisłej współzależności żyjemy. Bardziej sceptycznie natomiast można odnieść się do idei demokratyzacji tak nieuporządkowanej sieciowej współpracy. Demokracja dla swojego właściwego funkcjonowania wymaga pewnego stopnia kongruencji i wspólnotowości, czego nie możemy spodziewać się po przestrzeni ponadnarodowej. Nie należy jednak kategorycznie zaprzeczać możliwości rozwoju tego zjawiska w przyszłości. Rzeczywistość społeczno-polityczna podlega ewolucji, która uwzględni zmiany będące ludzkimi zamierzeniami i pragnieniami.

STRESZCZENIE

Demokracja ponadnarodowa oznacza przeniesienie demokratycznych rozwiązań na poziom wyższy od narodowego i tradycyjnie rozumianego międzynarodowego poziomu rządzenia, uwzględniający nowych uczestników, nowe problemy i potrzeby. Chodzi tutaj o stworzenie nowych, odróżniających się od dotychczas znanych i funkcjonujących, mechanizmów i praktyk. Problemem badawczym w tak określonym zagadnieniu jest wskazanie na cechy ponadnarodowości, kształtującej nowe uwarunkowania idei demokracji, oraz uzasadnienie możliwości transferowania demokratycznych mechanizmów i instytucji na wyższy poziom rządzenia.

Anna Wierzchowska

DEMOCRATIC GOVERNANCE IN A SUPRANATIONAL SPACE

Supranational democracy means displacement of democratic solutions on superior from national and traditionally understood international level of governance, taking into consideration new participants, new problems and requirements. It is about creation new, different from so far know, mechanisms and practices. There is investigative problem in so understood question, related to features

of supranationalism, forming new conditions for idea of democracy, the same like concerning question of substantiation of capability to transfer democratic mechanism and institutions on high level of governance.

KEY WORDS: *democracy, supranational democracy, governance, globalization, supranationalism*

Bibliografia

- K.K. Abbott, R.O. Keohane, A. Moravcsik, A.-M. Slaughter, D. Snidal, *The Concept of Legislation*, „International Organization” vol. 54, 2000, nr 3.
- D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi, R. Marchetti, *Introduction. Mapping global democracy*, [w:] D. Archibugi, M. Koenig-Archibugi, R. Marchetti (eds.), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge 2011.
- J.M. Bessette, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, Washington D.C. 1980.
- H. Bunz, A. Kukliński (eds.), *Globalization. Experiences and Prospects*, Warsaw 2001.
- A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000.
- D. Held, *Democracy and the New International Order*, London 1993.
- J. Klich (red.), *Globalizacja*, Kraków 2001.
- J.S. Nye, J.D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington 2000.
- J. Olsen, *Institutional Design in Democratic Context*, „UE Arena Working Paper” nr 27, Oslo 1996.
- J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel (eds.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992.
- A. Rothert, *Dezagregacja polityki*, Warszawa 2010.
- G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009.
- M. Tobiasz, *Pluralizm i demokracja – u źródeł filozofii politycznej M. Walzera*, „Świat i Polityka” 2002, nr 1–2.
- M. Zurn, *Democratic Governance Beyond the Nation State? The EU and other International Institutions*, „European Journal of International Relations” vol. 6, 2000.