

# STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. **27**

---

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

# POLITICAL SCIENCE STUDIES

## GOVERNANCE IN TRANSNATIONAL SPACE

edited by Agnieszka Rothert and Anna Wierchowska

WARSAW 2013

VOL. **27**

---

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE

# STUDIA POLITOLOGICZNE

## RZĄDZENIE W PRZESTRZENI PONADNARODOWEJ

pod redakcją Agnieszki Rothert i Anny Wierchowskiej

WARSZAWA 2013

VOL. 27

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

**Rada Naukowa** Stanisław Filipowicz (Uniwersytet Warszawski)  
Ks. Helmut Juros (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)  
Rubén Torres Kumbria (Universidad Nacional de Educación a Distancia)  
Gerd Meyer (Eberhard Karls Universität Tübingen)  
Szewach Weiss (University of Haifa)  
Jan Zielonka (University of Oxford)

**Redaktorzy** Administracja publiczna: Grzegorz Rydlewski (Uniwersytet Warszawski)  
**tematyczni** Badania wschodnie: Tadeusz Bodio (Uniwersytet Warszawski)  
**Studiów** Bezpieczeństwo: Andrzej Misiuk (Uniwersytet Warszawski)  
**Politologicznych** Historia polityczna: Wojciech Jakubowski (Uniwersytet Warszawski)  
Integracja europejska: Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)  
Myśl polityczna: Tomasz Żyro (Uniwersytet Warszawski)  
Parlamentaryzm współczesny: Tadeusz Mołdawa (Uniwersytet Warszawski)  
Polityki sektorowe: Agnieszka Rothert (Uniwersytet Warszawski)  
Psychologia i socjologia polityki: Jan Garlicki (Uniwersytet Warszawski)  
Ruchy społeczne: Grażyna Ulicka (Uniwersytet Warszawski)  
Systemy polityczne: Zbigniew Kiełmiński (Uniwersytet Warszawski)  
Teoria polityki: Mirosław Karwat (Uniwersytet Warszawski)

**Komitet** Stanisław Sulowski (redaktor naczelny)  
**Redakcyjny** Włodzimierz Ulicki (członek)  
Jacek Zaleśny (sekretarz)

**Redaktorzy językowi:** Eva Allen, Halina Maczunder, Ewa Rydlewska, Izabela Kraśnicka-Wilk,  
Ekaterina Kolb

**Redaktor techniczny:** Ewa Grabowska

**Redaktor statystyczny:** dr Viera Gafrikova

„Studia Politologiczne” znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z przyznaną liczbą 7 punktów.

„Studia Politologiczne” są dostępne w bazie danych CEJSH.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

W 2012 r. recenzentami artykułów opublikowanych w „Studiach Politologicznych” byli: Andrzej Antoszewski, Tomasz Goban-Klas, Jacek Lubecki, Nikolaï Prymusz, Helmut Wagner, Krzysztof Warchałowski, Szewach Weiss

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,  
Warszawa 2013

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA,  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85  
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

## Spis treści

Wprowadzenie .....	9
STUDIA I ANALIZY	
<b>Agnieszka Rothert</b>	
Rządzenie w przestrzeni transnarodowej .....	13
<b>Anna Wierchowska</b>	
Rządzenie demokratyczne w przestrzeni ponadnarodowej .....	33
<b>Renata Mieñkowska-Norkiene</b>	
Wielopoziomowe rządzienie w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalizacji i europeizacji .....	55
<b>Krzysztof Tomaszewski</b>	
Problemy globalizacji w kontekście ponadnarodowego zarządzania .....	75
<b>Leszek Graniszewski</b>	
Udział aktorów pozapaństwowych w rządzeniu transnarodowym .....	91
<b>Marta Witkowska</b>	
Podejście transnarodowe w badaniach nad procesami politycznymi zachodzącymi w Unii Europejskiej .....	122
<b>Tomasz Kownacki</b>	
Tożsamość, reprezentacja, uznanie jako atrybuty legitymizowania systemu politycznego Unii Europejskiej .....	138
<b>Anna Sroka</b>	
Rozliczalność w przestrzeni transnarodowej: <i>casus</i> Unii Europejskiej .....	165
<b>Adam Szymański</b>	
Zarządzanie wielopoziomowe – analiza przypadku polityki rozszerzania Unii Europejskiej .....	186
<b>Jolanta Szymańska</b>	
Obywatelstwo europejskie a problem integracji imigrantów w Unii Europejskiej .....	207

<b>Aleksandra Dudzińska, Marek Gontarczyk</b> E-administracja w Polsce .....	240
---	-----

\*\*\*

<b>Wawrzyniec Konarski</b> Polityka i politycy w Polsce – analiza krytyczna .....	259
<b>Magdalena Musiał-Karg</b> Cisza wyborcza w internecie – przykład polskich wyborów parlamentarnych z 2011 r. ....	276

#### REZENZJE

Charles R. Kesler, <i>I am the Change. Barack Obama and the Crisis of Liberalism</i> ( <b>Leszek Nowak</b> ) .....	301
Fernando Vallespín Oña, <i>La mentira os hará libres. Realidad y ficción en la democracia</i> ( <b>Anna Sroka</b> ) .....	307
Anna M. Sroka, Rubén Darío Torres Kubrián, <i>POLSKA i HISZPANIA w Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy</i> ( <b>Anna Wierzchowska</b> ) .....	311
Autorzy .....	314

## Contents

Introduction .....	9
STUDIES AND ANALYSES	
<b>Agnieszka Rothert</b>	
Governance in transnational space .....	13
<b>Anna Wierzchowska</b>	
Democratic governance in a supranational space .....	33
<b>Renata Mieńkowska-Norkiene</b>	
Multi-level governance in transnational space – characteristics in the context of globalization and Europeanization .....	55
<b>Krzysztof Tomaszewski</b>	
Challenges of globalization in the context of transnational governance .....	75
<b>Leszek Graniszewski</b>	
Participation of interest groups in transnational governance ....	91
<b>Marta Witkowska</b>	
Transnational approach in research over political processes in the European Union .....	122
<b>Tomasz Kownacki</b>	
Identity, representation, recognition as attributes for legitimizing of the European Union's political system .....	138
<b>Anna Sroka</b>	
Accountability in transnational space: casus European Union ..	165
<b>Adam Szymański</b>	
Multi-level governance – analysis of case of the European Union enlargement policy .....	186
<b>Jolanta Szymańska</b>	
European citizenship and the problem of immigrants integration in the European Union .....	207
<b>Aleksandra Dudzińska, Marek Gontarczyk</b>	
E-administration in Poland... ..	240

\*\*\*

**Wawrzyniec Konarski**

Politics and Politicians in Poland – A Critical Analysis . . . . . 259

**Magdalena Musiał-Karg**

The Election Silence on the Internet – the case of the Polish  
Parliamentary Elections of 2011 . . . . . 276

REVIEWS

Charles R. Kesler, *I am the Change. Barack Obama and the Crisis  
of Liberalism* (**Leszek Nowak**) . . . . . 301

Fernando Vallespín Oña, *La mentira os hará libres. Realidad  
y ficción en la democracia* (**Anna Sroka**) . . . . . 307

Anna M. Sroka, Rubén Darío Torres Kubrían, *POLSKA  
i HISZPANIA w Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy*  
(**Anna Wierzchowska**) . . . . . 311

Authors . . . . . 314



## Wprowadzenie

Niniejszy tom *Studiów Politologicznych* prezentuje efekty prac zespołu Zakładu Instytucji Europejskich INP UW w ramach projektu badawczego 2011–2013 „Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej”, Narodowe Centrum Nauki, (NCN) – 2011/01/BHS5/03268. Wszystkie publikowane teksty jednostkowe są efektem projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki – DEC.2011/01/BHS5/03268. Celem projektu jest ustalenie, jakie są najważniejsze mechanizmy rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, a także jak funkcjonują one w kilku najważniejszych wymiarach takiego rządzenia, mianowicie: wymiarze normatywno-instytucjonalnym, związanym z realizacją władzy na różnych poziomach, wymiarze legitymizacyjnym, wymiarze gospodarczym, wymiarze ponadnarodowego obywatelstwa, wymiarze powiązań między rządzeniem ponadnarodowym a władzą państwową na przykładzie polskiej strategii eGovernment. Unia Europejska posłużyła jako przykład wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadpaństwowej, opartego na koncepcji „good governance”, a Polska jako przykład obszaru, w którego granicach przebiegają procesy na kilku poziomach rządzenia w UE.

Projekt podejmuje bardzo ważne dla politologii zagadnienie rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej. Jest to temat obszerny, przez co zazwyczaj badacze koncentrują się jedynie na jego wybranym wycinku. Tymczasem rządzenie ponadnarodowe to złożony system, w którym nie istnieje jedna, suwerenna władza, lecz funkcjonuje sieć interakcji i relacji pomiędzy organami lokalnymi, regionalnymi, państwowymi i ponadnarodowymi, sektorem publicznym i prywatnym. Wielkim wyzwaniem jest badanie go w sposób całościowy. Autorzy tekstów w tym zbiorze już od dawna podejmują badania różnych aspektów i elementów rządzenia w przestrzeni ponadpaństwowej, jednak, w związku z tym, że występuje coraz większe zapotrzebowanie na odpowiedź na pytanie o optymalny model rządzenia coraz bardziej integrującą się i rozrastającą Unią Europejską, pojawiła się konieczność znalezienia takiego modelu w kontekście mechanizmów

ponadnarodowego rządu. Aby jednak doprowadzić do określenia optymalnego modelu rządu w Unii Europejskiej, należy najpierw określić mechanizmy rządu ponadnarodowego razem z ich kontekstem, obejmującym kwestie legitymizacji i odpowiedzialności rządu, obywatelstwa ponadnarodowego oraz gospodarczych aspektów rządu.

Podstawowym założeniem jest stwierdzenie, że następuje głęboka transformacja polityczna o charakterze globalnym, jej efektem są m.in. zmiany w sferze rządu. To, co nas łączy, to dostrzeżenie, że zmiany zachodzące w naszym świecie mają charakter złożony, wielopoziomowy, wielowymiarowy i dynamiczny. Wobec tego należy zastosować różnorodne narzędzia badawcze, które analizują tego rodzaju systemy. Do teoretycznych rozważań na temat mechanizmów rządu ponadnarodowego oraz koncepcji *multi-level governance* zostały wykorzystane różne metody analizy rzeczywistości politycznej (analiza systemowa, komparatystyka, studium przypadku), przy czym należy podkreślić, że w dużym stopniu cała koncepcja opiera się na teorii systemów, czy raczej jej kolejnej wersji, różniącej się od klasycznej Eastonowskiej koncepcji stosowanej w naukach społecznych.

System jest ujmowany jako złożona całość składająca się z grup różnorodnych aktorów, którzy wchodzić ze sobą w dynamiczne interakcje, wywołując przy tym –nieprzerwanie, pętla za pętlą – sprzężenia zwrotne. Nie jest to zbiór niepowiązanych ze sobą działań, lecz właśnie system – układ dynamiczny i skomplikowany. Charakteryzuje go porządek połączonych ze sobą części, które potencjalnie mogą być samodzielnymi podmiotami/aktorami/agentami. Autonomiczna aktywność jednostkowa nie pozostaje bez wpływu na działania innych jednostek, a wszyscy razem uosabiają pewien model zachowań, mający cechy bądź to rutyny, bądź też zerwania z nią, gdy trzeba sprostać nowym wymaganiom i wytworzyć nowe zachowania. Zdolność podmiotów/aktorów/agentów do zmiany zachowań, a co za tym idzie, do wywoływania pętli pozytywnego sprzężenia zwrotnego – czegoś co jest inne, nowe, nieznanne, czyni system złożonym. Stanowi to przeciwieństwo systemów prostych, gdzie wszyscy zachowują się w sposób przewidywalny. Adaptacja systemu oznacza umiejętność zbiorowego radzenia sobie z nowymi wyzwaniami. Takimi systemami, bez wątpienia, są systemy polityczne, takie jak państwo czy system międzynarodowy, charakteryzujące się pewnym układem strukturalnym, który może ulegać transformacji pod wpływem bodźców zewnętrznych lub też wewnętrznych.

Uznaliśmy, że zmienia się przestrzeń analizy. Procesy globalizacji spowodowały zamazywanie się granic czasowo-przestrzennych. Procesy globalizacji implikują zwiększenie i zagęszczenie przekraczających gra-

nice interakcji, które wciągają prawie wszystkie społeczeństwa, państwa, organizacje, grupy podmiotów i jednostki – oczywiście w różnym stopniu zaangażowania – w złożony system wzajemnych zależności. Świat jest coraz trudniej podzielić w wyraźny sposób na sferę lokalną i globalną, krajową i międzynarodową. Rozwiązywanie rozmaitych globalnych problemów, jak chociażby przeciwdziałanie skutkom globalnych zmian klimatycznych czy walka z ponadnarodowym terroryzmem lub ponadnarodową zorganizowaną przestępczością, nie jest możliwe na poziomie krajowym. Problemy lokalne nabierają wymiaru globalnego, a problemy światowe „lokalizują się”.

Zmieniają się parametry badawcze. Działania polityczne przekraczają granice, gdy dziejące się w jakimś miejscu wydarzenia i związane z nimi decyzje pociągają za sobą konsekwencje, zamierzone lub niezamierzone, w innym miejscu. Ponadto wzrasta liczba powiązań, inaczej mówiąc, świat staje się gęstniejącą siatką powiązań i interakcji politycznych. Natychmiastowość obiegu informacji, możliwości mediów i nowoczesnych technologii komunikowania pozwalają na relacjonowanie i śledzenie wydarzeń niemal w czasie rzeczywistym. Globalny obieg informacji wpływa na przyspieszenie procesów politycznych, rozprzestrzenianie się konkretnych koncepcji i decyzji politycznych, a więc również tworzenie się kaskady ogólnoswiatowych konsekwencji. Struktury władzy decentralizują się, a rzeczywistość polityczna ulega transformacji – państwo musi coraz częściej rywalizować z takimi rodzajami władzy, które są nieuchwytnie i nieokreślone. Są nimi sieci kapitału, produkcji, komunikacji, przestępczości, instytucji międzynarodowych, ponadnarodowych prywatnych armii, organizacji pozarządowych, transnarodowych ruchów religijnych. Następuje naturalny proces ewolucji społecznej, adaptacja do zmieniających się okoliczności.

Rządy poszczególnych państw mają coraz większy kłopot z samodzielnym projektowaniem i realizowaniem polityki ze względu na globalizację, imigrację i nowe technologie informatyczno-komunikacyjne. Budowa ponadnarodowych i globalnych sieci powiązań pomiędzy korporacjami, rządami, międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi, koalicjami elit może mieć dogłębny wpływ na nowy ład, ponieważ przekracza granice sfery publicznej i prywatnej, granice i interesy narodowe. Można nawet przypuszczać, że wielopoziomowy system rządzenia złożony z aktorów zbiorowych, z władzą nakładającą się na siebie, może być skuteczny i funkcjonalny.

Szereg wątpliwości budzi to, czy niekontrolowana decentralizacja i niekontrolowane sieci mogą zastąpić znany nam porządek międzynarodowy

wyznaczany prawem i zobowiązaniami; co jest rozumiane pod pojęciem rządzenia w skali globalnej? „Rząd” oznacza władzę o charakterze formalnym i możliwość zastosowania przymusu, „rządzenie” zaś niekoniecznie musi opierać się na dominacji, przymusie, chodzi o realizowanie pewnych wspólnych celów. Dziś w systemie rządzenia traktowanego w kategoriach ponadnarodowych biorą udział nie tylko poszczególne państwa, ale także organizacje pozarządowe, grupy interesów, świat nauki, sektor prywatny (korporacje ponadnarodowe i globalny rynek kapitałowy). Rządzenie obejmuje zbiorową zdolność do działania, realizowania funkcji społecznych. Jest procesem społecznym odbywającym się w wielu miejscach, w różnym – choć nieraz i w tym samym – czasie, procesem, w którym biorą udział różnorodne organizacje. Rządzenie stanowi mechanizm sterowania.

Oto cechy charakterystyczne rządzenia, określone na podstawie wstępnych badań: wielość ośrodków decyzyjnych, struktura jest tak ukształtowana, by zarządzać konfliktami społecznymi bez suwerennego centrum rządzenia; struktura ma charakter otwarty i płynny, co oznacza brak terytorialności i dostęp różnorodnych aktorów oraz to, że skutki decyzji mają charakter rozproszony; podmiotami rządzenia są eksperci, przedstawiciele rządu i administracji rządowej, przedstawiciele sektora prywatnego (biznes, wolontariat); w procesach i sieciach decyzyjnych kierunki działania i preferencje są określane przez aktorów zbiorowych; funkcjonują różne sposoby kontroli i koordynacji, dominują negocjacje; wszystko to razem wzięte prowadzi do kształtowania się mniej formalnych sposobów podejmowania decyzji w ramach struktur, które nie są zbyt przejrzyste dla opinii publicznej i nie przystają do tradycyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej.

Wszystkie zamieszczone analizy stanowią próbę weryfikacji dotychczasowych podejść do kwestii rządzenia w każdym ze wspomnianych wymiarów w kontekście mechanizmów wielopoziomowego systemu politycznego Unii Europejskiej. Otwierają pole do rozważań nad wyzwaniem i potencjalnymi rozwiązaniami w nowych emergentnych formach rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, związanych z takimiż kwestiami, jak: legitymizacja, odpowiedzialność, współpraca i współdziałanie między podmiotami politycznymi a podmiotami prywatnymi, cechy obywatelstwa ponadnarodowego, efektywne udostępnianie obywatelom usług publicznych w nowej, „ponadnarodowej” rzeczywistości.

*Agnieszka Rothert, Anna Wierzchowska*

*Agnieszka Rothert*

## Rządzenie w przestrzeni transnarodowej

**SŁOWA KLUCZOWE:**

*rządzenie, przestrzeń, transnarodowy, globalizacja, system złożony, władza, publiczno-prywatne*

Punktem wyjścia jest przyjęcie założenia, że mamy do czynienia z systemem politycznym. Wobec tego należy analizować go jako całość złożoną z elementów zależnych od siebie wzajemnie. Zależnych również od całości. Należy uwzględniać ogół warunków, w jakich owa całość (system) działa. Szukać źródeł przekształceń systemu w samym systemie, w jego zdolności samosterowania własnym działaniem i oddziaływaniem na otoczenie. Świat stał się bardziej skomplikowany i pojawia się konieczność uwzględnienia tego faktu w kształtowaniu modeli i koncepcji. Dlatego przydatna jest analiza systemowa, ale z uwzględnieniem nowych podejść (systemy złożone). Dotychczas w analizie systemowej system polityczny był traktowany jako zamknięty i samostabilizujący się. Zważywszy na zachodzące zmiany, warto przyjąć perspektywę otwartego systemu naturalnego, co pozwala na dostrzeżenie wzajemnych relacji i zależności między systemem a jego otoczeniem, a także na uwzględnienie złożonej wielopoziomowej, sieciowej struktury instytucjonalno-organizacyjnej i procesów rządzenia. Inaczej rzecz ujmując, można przyjąć, że skoro system jest otwarty, to wskutek koewolucji, przenikania się i rosnącej współzależności między nim i otoczeniem (obejmującym inne systemy otwarte, zarówno naturalne, jak i społeczne oraz sztuczne) dokonuje się ciągła zmiana polegająca: po pierwsze na rozciąganiu się przestrzeni politycznej w wymiarze terytorialnym – efekt transgraniczności; po drugie

na współdziałanie w procesach władzy różnorodnych aktorów publicznych i prywatnych – efekt wielosektorowości lub prywatyzowania się władzy; po trzecie na rosnącej decentralizacji władzy politycznej oraz na krzyżowaniu i nakładaniu się ośrodków władzy – efekt policentryczności, dezagregacji lub, jak kto woli, „nowego średniowiecza”.

Zmiany zachodzące w naszym świecie mają charakter nieliniowy, dynamiczny, spiętrzony i destabilizujący. Wobec tego należy zastosować takie narzędzia badawcze, które analizują tego rodzaju systemy. Podstawą teorii złożoności jest złożony system adaptujący się – system, a nie zbiór niepowiązanych ze sobą działań – układ dynamiczny i skomplikowany. Charakteryzuje go porządek połączonych ze sobą części, które potencjalnie mogą być samodzielnymi podmiotami/aktorami/agentami. Autonomiczna aktywność jednostkowa nie pozostaje bez wpływu na działania innych jednostek, a wszyscy razem uosabiają pewien model zachowań, mający cechy bądź to rutyny, bądź też zerwania z nią, gdy trzeba sprostać nowym wymaganiom i wytworzyć nowe zachowania. Zdolność podmiotów/aktorów/agentów do zmiany zachowań, a co za tym idzie, do wywoływania pętli pozytywnego sprzężenia zwrotnego – czegoś co jest inne, nowe, nieznanne, czyni system złożonym. Stanowi to przeciwieństwo systemów prostych, gdzie wszyscy zachowują się w sposób przewidywalny. Adaptacja systemu oznacza umiejętność zbiorowego radzenia sobie z nowymi wyzwaniami. Takimi systemami, bez wątpienia, są systemy polityczne, np. państwo czy system międzynarodowy, charakteryzujące się pewnym układem strukturalnym, który może ulegać transformacji pod wpływem bodźców zewnętrznych lub wewnętrznych. Oczywiście, nie oznacza to stanu ciągłej zmiany, mogą istnieć długie okresy stagnacji, trwałości, stabilności, ale nadchodzą też momenty burzy, głębokich wstrząsów i przemian mających wszelkie znamiona złożonych systemów adaptujących się<sup>1</sup>.

Zmieniają się parametry badawcze. Działania polityczne przekraczają granice, gdy dziejące się w jakimś miejscu wydarzenia i związane z nimi decyzje pociągają za sobą konsekwencje, zamierzone lub niezamierzone, w innym miejscu. Ponadto wzrasta liczba powiązań, inaczej mówiąc, świat staje się gęstniejącą siatką powiązań i interakcji politycznych. Natychmiastowość obiegu informacji, rola mediów i nowoczesnych technologii komunikowania pozwala na relacjonowanie i śledzenie wydarzeń niemal w czasie rzeczywistym. Globalny obieg informacji wpływa na przyspiesze-

<sup>1</sup> J.N. Rosenau, *Governance in Globalizing Space*, [w:] J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford–New York 2000, s. 181.

nie procesów politycznych, rozprzestrzenianie się konkretnych koncepcji i decyzji politycznych, a więc również tworzenie się kaskady ogólnościowych konsekwencji. Struktury władzy decentralizują się, a rzeczywistość polityczna ulega transformacji – państwo musi coraz częściej rywalizować z takimi rodzajami władzy, które są nieuchwytnie i nieokreślone. Są nimi sieci kapitału, produkcji, komunikacji, przestępczości, instytucji międzynarodowych, ponadnarodowych prywatnych armii, organizacji pozarządowych, transnarodowych ruchów religijnych. Następuje naturalny proces ewolucji społecznej, adaptacja do zmieniających się okoliczności. Zmieniają się rezultaty oddziaływania systemowego. Wyłaniające się zjawiska mogą być zaskakujące i gwałtowne. Drobne modyfikacje w systemie wywołane zmianami w środowisku naturalnym, interakcjami pomiędzy różnorodnym podmiotami, mogą wywołać tsunami – transformację systemową. Otwarte systemy dynamiczne są nieprzewidywalne i pozostają w stanie nierównowagi. Innymi słowy, wszystko może się zdarzyć. W systemie wyłaniają się też zjawiska, których w żaden sposób nie da się przewidzieć na podstawie analizy cech poszczególnych podmiotów. Na dynamiczny proces musimy patrzeć w sposób całościowy. Ponadto zjawiska powstają spontanicznie i samoistnie. Rezultatem funkcjonowania licznych i zmiennych powiązań w systemie jest konieczność przewidywania i dostosowywania się do działań i postrzegania innych podmiotów/aktorów/agentów; oddziaływania potęgują się, a interakcje są nieliniowe. Wyłaniający się system stanowi skomplikowaną mieszaninę porządku i chaosu. Gdy badamy rozmaite polityczne, społeczne, ekonomiczne zjawiska, to nie jest wcale takie oczywiste, że równowaga jest regułą, być może jest wyjątkiem. Na giełdzie mamy boom i krach. Akty terroru są efektem działania luźno ze sobą powiązanych sieci terrorystycznych<sup>2</sup>.

Istotnym czynnikiem powinna być możliwość wyjaśniania i przewidywania, ponieważ mamy do czynienia z systemami charakteryzującymi się stanem pomiędzy determinacją a przypadkowością. Jak już powiedziano, otwarte systemy dynamiczne są nieprzewidywalne i pozostają w stanie nierównowagi, składają się z wielu podmiotów/aktorów/agentów (indywidualnych i zbiorowych) zachowujących się w sposób celowy i reaktywny, ale nie w sposób racjonalny; podmioty/aktorzy/agenci nie potrafią przewidzieć rezultatów swoich działań, ich zachowania są indywidualnie dostosowane do sytuacji – umotywowane w sposób subiektywny lub pozaracjonalny. Przyczynowość nie jest liniowa – kiedy system staje się

---

<sup>2</sup> J.H. Miller, S.E. Page, *Complex Adaptive Systems: An Introduction to Computational Models of Social Life*, Princeton–Oxford 2007, s. 222.

coraz bardziej skomplikowany, nie można wyizolować paru przyczyn, by wnioskować o skutkach, gdyż nadmierne uproszczenie modelu prowadzi do niebezpiecznego przekonania o możliwości zastosowania „prostych rozwiązań”. W złożonym, globalizującym się świecie wiele czynników symbiotycznie wywołuje skutek. Budując teorie, powinniśmy obserwować nie pojedyncze wydarzenia, ale ewolucję systemów.

## Rekonfiguracja przestrzeni politycznej

Świat staje się coraz bardziej nieuporządkowany, zmiany, jakie zachodzą od czasu zakończenia zimnej wojny, są coraz głębsze i szybsze. Zaczynamy powoli rozumieć, że zachodzące „gdzieś tam” wydarzenia mogą mieć znaczenie dla każdej innej części świata. Nowe sieciowe technologie komunikacyjne wywróciły pojmowanie czasu i przestrzeni, a państwa i rządy straciły wiele kompetencji, ich suwerenność i granice stają się coraz bardziej niespoiste, żyjemy zatem w okresie niezwyklej złożoności<sup>3</sup>. Oddziałują na siebie i zderzają się ze sobą różnorodne siły: globalizacja i lokalizacja, centralizacja i decentralizacja, integracja i fragmentacja.

Wyłanianie się nowych form globalnej polityki, charakteryzujących się gęstą siecią wzajemnych zależności, odbywa się w warunkach rosnącej deterytorialności, co oznacza tworzenie się „ponadterytorialnych” relacji międzyludzkich. Rozprzestrzenianie się różnych ponadpaństwowych, ponadgranicznych powiązań likwiduje coś, co jest nazywane „terytorializmem” – sytuację, w której geografia polityczna i społeczna jest określana terytorialnie. Przy czym, podobnie jak w przypadku państwa, nie chodzi tu o to, że terytorium nie odgrywa już żadnej roli (bo tak nie jest), ale że staje się częścią naszej geografii<sup>4</sup>.

Należy się zatem parę słów wyjaśnienia odnośnie do pojęcia terytorium. Terytorium jest konstrukcją o charakterze społecznym, politycznym i kulturowym<sup>5</sup>. A więc terytorium i jego ograniczenie są odzwier-

<sup>3</sup> J.N. Rosenau, *Governance in New Global Order*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *The Global Transformation Reader*, Cambridge 2003, s. 223.

<sup>4</sup> J.A. Scholte, *What is Global about Globalization*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *The Global Transformation...*, s. 85.

<sup>5</sup> Pojęcie terytorium niekoniecznie ma znaczenie polityczne, niektórzy wywodzą je z ekologii człowieka, w której znaczenie mają biologiczne i genetyczne oddziaływania na ludzkie zachowania. Uważa się, że człowiek ma wrodzoną potrzebę kontroli nad terytorium. D. Wastl-Walter, L.A. Staeheli, *Territory, Territoriality and Boundaries*, [w:] L.A. Staeheli,



ciedleniem relacji władzy, ponieważ zostały wytworzone w specyficznych okolicznościach i służą realizacji określonych celów. Terytorium jest przestrzenią ograniczoną<sup>6</sup>, do której roszczą sobie prawa jednostki lub grupa ludzi. Terytorialność odnosi się do strategii stosowanych w celu utrzymywania kontroli nad terytorium, takich jak struktury prawne (np. prawo własności), normy i sankcje społeczne, monopol użycia siły, by zapewnić istnienie granic i suwerenności. W oczywisty sposób można to szerokie podejście zastosować do różnych form kontroli przestrzennej, lecz w zasadzie punktem odniesienia analiz dotyczących terytorium jest państwo narodowe i związane z tym kwestie suwerenności, granic i bezpieczeństwa<sup>7</sup>.

Terytorium jest otoczone granicami, i tu znów można postrzegać ograniczenie tylko jako przestrzeń bronioną środkami wojskowymi, ale też jako zmienne bariery społeczne wznoszone w konkretnym kontekście kulturowym, religijnym, ekonomicznym i politycznym. Tworzą strukturę funkcjonowania różnych grup społecznych i wobec tego są zmienne i redefiniowane. Granice są liniami dzielącymi – włączającymi i wyłączającymi, są też przedmiotem starć i negocjacji, ponieważ każde przekroczenie (fizyczne lub symboliczne) stanowi wyzwanie dla władzy. Właściwie ograniczenia tworzą nie granice same w sobie, ale związana z tym instytucjonalizacja władzy<sup>8</sup>. Dlaczego w ogóle mówimy o globalnym, całościowym spojrzeniu na procesy polityczne? James N. Rosenau uważa, że, po pierwsze, próbujemy określić w jakiś sposób fakt istnienia władzy pozapaństwowej, jednocześnie wzdramy się przed użyciem pojęcia, gdyż taka struktura jest trudna do dojrzenia. Po drugie, od chwili, gdy mogliśmy obejrzeć zdjęcia Ziemi zrobione z kosmosu, jesteśmy w stanie lepiej sobie wyobrazić globalność. Po trzecie, od dłuższego czasu słyszy się o rosnącej współzależności, ale dopiero od czasu zakończenia zimnej wojny zaczęliśmy lepiej rozumieć dynamikę i konsekwencje współzależności<sup>9</sup>. Weźmy tylko parę problemów – globalne zmiany klimatyczne, kryzysy finansowe, zorganizowana przestępczość, które nie uznają granic i przenikają wszędzie. Być może zatem zmienia-

---

E. Kofman, L.J. Peake (eds.), *Mapping Women, Making Politics. Feminist Perspectives on Political Geography*, New York–London 2004, s. 141–142.

<sup>6</sup> Tu oczywiście pojawia się kwestia węższego i szerszego traktowania granic.

<sup>7</sup> D. Wastl-Walter, L.A. Staeheli, *Territory, Territoriality and Boundaries*, [w:] L.A. Staeheli, E. Kofman, L.J. Peake (eds.), *Mapping Women, Making Politics...*, s. 142–143.

<sup>8</sup> Tamże, s. 145.

<sup>9</sup> J.N. Rosenau, *The Study of World Politics*, vol. 2: *Globalization and governance*, London–New York 2006, s. 147.

jący się porządek świata należałoby postrzegać w kategoriach wyłaniającej się struktury i procesów o charakterze „postmiędzynarodowym”. Świat przechodzi głęboką transformację, w której następuje erozja suwerennego państwa narodowego i wyłaniają się inne formy rządzenia, zbiorowe działania na poziomie makro, będące przecież wynikiem zmian zachodzących na poziomie mikro. „Obywatelska rewolucja jednostkowa” jest wynikiem zmian świadomościowych, rosnących umiejętności politycznych i zdolności do angażowania się w różnorodne działania polityczne<sup>10</sup>.

Globalny proces polityczny przypomina poplątany zwój, zlepek różnorodnych zbiorowości, obejmujący państwa i rządy, organizacje pozarządowe, korporacje oraz innych transnarodowych aktorów. Musimy zatem postrzegać władzę jako siłę wrywającą się z ograniczeń i wykraczającą poza granice państwowe. My sami zaś musimy wyrwać się z myślenia w kategoriach terytorialności, geograficznego i przestrzennego szufladkowania problemów i zjawisk. Porządek i nieporządek, stabilność i niestabilność, charakteryzujące globalną przestrzeń polityczną, możemy zrozumieć w kategoriach adaptującego się systemu złożonego, który charakteryzuje się tym że jest zróżnicowanym zbiorem wchodzących w interakcje aktorów, co prowadzi do zjawiska emergencji. Emergencja oznacza, że pojedyncze, lokalne zachowania wytwarzają globalne zachowanie, które jest niejako czymś innym, oderwanym od swoich źródeł. Oznacza to, że cechy szczegółowe lokalnych zachowań nie mają znaczenia dla rezultatu zbiorowego. To jest kluczowa kwestia, kiedy rozważamy systemy zdecentralizowane, by zrozumieć działanie systemów złożonych.

Złożoność oznacza także środowisko krzyżujących się wpływów lokalnych interakcji i globalnej stabilności. W tych warunkach pojawiają się drobne zmiany, ale ponieważ mutacje i przeobrażenia mają charakter stopniowy i narastają aż do momentu, w którym nastąpi nagła transformacja struktury, rozwój ma charakter czasowy, punktowy („równowaga przerywana”). Przez pewien czas system jest stabilny, a potem ulega zmianie albo znika. Ewolucja reżimu politycznego, jak i innych systemów złożonych, jest procesem otwartym, w którym struktura rozwija się we współzależności ze swoim otoczeniem, zmieniając się i adaptując, by przetrwać. Nieprzewidywalność tego procesu nie oznacza jednak braku kierunku. Systemy samoorganizujące stają się po prostu coraz bardziej skomplikowane i tworzą coś na kształt superstruktur, zróżnicowanych, gęsto połączonych sieci, funkcjonujących jako całość w sposób zaskakujący.

<sup>10</sup> Tamże, s. 148.

Teoria sformułowana przez noblistę Ilyę Prigogine'a mówi o tym, że nieład nie tylko niszczy ład, strukturę i organizację, ale również jest warunkiem ich tworzenia i zmiany. W rezultacie tworzą się nowe niezrównoważone i dynamiczne struktury charakteryzujące się jeszcze wyższym stopniem skomplikowania niż to, z czego powstały<sup>11</sup>. Być może teoria ta mogłaby wyjaśniać fenomen tworzenia się globalnej złożoności. Wydaje się bowiem, że nie istnieje żaden zrównoważony ład globalny, natomiast funkcjonuje system globalnych współzależności i relacji<sup>12</sup>, nazywany niekiedy „globalną złożonością”<sup>13</sup>.

Taki emergentny „porządek” jest otwartym systemem powiązanych ze sobą i zależnych od siebie sieci. Charakteryzuje go stały, ale zróżnicowany ruch w czasie i przestrzeni oraz stan nierównowagi. Z drugiej jednak strony, wyłaniający się globalny (nie)porządek nie stanowi anarchii. Istnieje mnogość rozproszonych wysepek zorganizowania i porządku, oddziałujących na całość poprzez pętle sprzężenia zwrotnego. Te wysepki porządku to rozmaite sieci, przepływy i mechanizmy rządzenia. Taka spontaniczna samoorganizacja odbywa się równolegle i powtarzalnie, tworząc emergentne struktury wykazujące cechy globalne. W procesie rozwoju pojawiają się różnorodne nieliniowe skutki o charakterze „glokalnym” (globalno-lokalnym) w postaci zachowań, praktyk, organizacji czy instytucji, a przyspieszaczem niewątpliwie są nowe technologie komunikacyjno-informacyjne<sup>14</sup>.

Procesy globalizacji spowodowały zamazywanie się granic czasowo-przestrzennych. Anthony Giddens zwraca uwagę na „intensyfikację relacji społecznych o zasięgu światowym, dzięki której oddalone od siebie miejsca stają się tak powiązane, że wydarzenia w jednym miejscu wpływają na inne, które rozgrywają się w miejscach oddalonych o setki kilometrów

<sup>11</sup> I. Prigogine, I. Stengers, *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*, New York 1984, s. 143.

<sup>12</sup> R.O. Keohane, J.S Nye, *Globalization: What's New? What's Not (And So What?)*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *The Global Transformation...*, s. 75–83.

<sup>13</sup> J. Urry, *Global Complexity*, Cambridge–Oxford 2003, s. 102.

<sup>14</sup> Tamże, s. 103. Inaczej rzecz ujmując, pozytywne sprzężenie zwrotne „daje życie”, a negatywne sprzężenie prowadzi do „śmierci” elementów systemu. W rezultacie wyłania się imponujący układ zachowań o charakterze globalnym. Części systemu agregują się w skomplikowany i niezmiernie interesujący sposób. Do tego skomplikowanego spłotu interakcji wydaje się pasować określenie ukute przez J.N. Rosenaua – „fragmegracja”, czyli specyficzne, dynamiczne, ścisłe połączenie sprzeczności porządku i fragmentacji, wynikające z rozwoju technologicznego, który sprawił, że świat się skurczył, zmalały odległości czasowo-przestrzenne. Zob. tenże, *The Study of World Politics*, vol. 2: *Globalization and governance*, s. 14.

i odwrotnie”<sup>15</sup>. Zygmunt Bauman zwraca uwagę na to, że globalizacja oznacza nieokreśloność, kapryśność i autonomiczność charakteru świata, a także brak centrum, brak pulpitu operatora. Globalizacja to nic innego jak „nowy nieporządek świata”<sup>16</sup>. Procesy globalizacji implikują zwiększenie i zagęszczenie przekraczających granice interakcji, które wciągają prawie wszystkie społeczeństwa, państwa, organizacje, grupy podmiotów i jednostki – oczywiście w różnym stopniu zaangażowania – w złożony system wzajemnych zależności.

Mamy również do czynienia z przyspieszeniem i natychmiastowością działań politycznych, które są wynikiem globalnego obiegu informacji i roli mass mediów relacjonujących wydarzenia na żywo. Powoduje to także upowszechnienie się konkretnych koncepcji politycznych, a co za tym idzie, konsekwencje decyzji i działań politycznych rozprzestrzeniają się i nabierają charakteru ogólnoświatowego. Coraz trudniej jest wyraźnie podzielić świat na sferę lokalną i globalną, krajową i międzynarodową. Systemy państwowe „wyciągają się” w kierunku ponadnarodowym i „rozciągają się” na bok we współpracy z sektorem prywatnym. „Cechami charakterystycznymi zachodzących zmian jest różnicowanie się strony podmiotowej i przedmiotowej rządzenia, połączone z załamywaniem się monopolu państw i rządów oraz kształtowaniem się wielopoziomowego, wielopasmowego i wielocentrycznego modelu rządzenia, w którym aktywnymi podmiotami (niepaństwowymi aktorami określanymi nieraz terminem *non-state actors*) stają się również podmioty zlokalizowane poniżej i powyżej poziomu państwowego (w tym przede wszystkim niepaństwowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje ponadnarodowe oraz globalne korporacje finansowe i gospodarcze)”<sup>17</sup>.

Rozwiązywanie rozmaitych globalnych problemów, chociażby przeciwdziałanie skutkom globalnych zmian klimatycznych czy walka z ponadnarodowym terroryzmem lub ponadnarodową zorganizowaną przestępczością, nie jest możliwe na poziomie krajowym. Problemy lokalne nabierają wymiaru globalnego, a problemy światowe „lokalizują się”. Ponadnarodowe formy rządzenia mają charakter funkcjonalny i tworzą nowe pola problemów politycznych. Opieka społeczna i ochrona zdrowia, ochrona środowiska naturalnego i obszarów rolnych, powstrzymanie zagrożeń terrorystycznych i zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa, rozwój instytucji regulujących i koordynujących zrównoważony rozwój krajów

<sup>15</sup> A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford 1990, s. 64.

<sup>16</sup> Z. Bauman, *Globalizacja: i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 5–6.

<sup>17</sup> G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 67.

biednych, a w krajach zamożnych rozwój bardziej „solidarny” – wszystko to nie leży dziś w gestii poszczególnych państw<sup>18</sup>.

Świat się także „zmniejszył”. Ośrodki władzy mogą być oddalone o całe kontynenty od tych, którzy są tej władzy poddani. Nie jest zatem możliwe określenie, gdzie jest ulokowana władza, o ile poprzestaje się na oglądzie okoliczności lokalnych. Państwa narodowe w jakimś sensie straciły monopol na stosowanie przymusu, siły, czy to fizycznej, czy ekonomicznej, czy też politycznej<sup>19</sup>. Koniec zimnej wojny spowodował redystrybucję władzy pomiędzy państwa, rynki i społeczeństwo obywatelskie. Można zauważyć, że żyjemy w czasach niezwykłego eksperymentowania, którego celem jest stworzenie mechanizmów rozwiązywania problemów wykraczających poza i ponad tradycyjne państwowe granice terytorialne i funkcjonalne. Obserwujemy występowanie równoległych i jednoczesnych form współpracy i współdziałania, na poziomie ponadnarodowym i międzynarodowym oraz na poziomie regionalnym i lokalnym. Tworzenie się nowych instytucji nie wynika wyłącznie z procesów globalizacji, ale można założyć, że jest również wynikiem ewolucji państwa narodowego. W związku z kumulatywnym efektem rozprzestrzeniania się rządzenia w wymiarze pozapaństwowym, zmianie ulegają formy władzy politycznej. W sensie ilościowym mamy do czynienia z lawinowym rozwojem międzynarodowych organizacji rządowych, a także organizacji pozarządowych o charakterze globalnym (*International Nongovernmental Organizations* – INGOs). W sensie jakościowym wzrasta władza organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych, mają one bowiem zdolność tworzenia standardów i zasad, ale również są uznawane przez państwa narodowe i przez ich obywateli. Dobre tego przykłady to ONZ i standardy w zakresie przestrzegania praw człowieka, szereg regulacji dotyczących ekologii, poszerzanie się porozumień dotyczących wolnego handlu oraz rosnące kompetencje polityczne UE<sup>20</sup>.

Myśliciel szesnastowieczny Jean Bodin w sposób kategoryczny określał suwerenność jako coś całkowitego i wyłącznego. Taka koncepcja nie odnosiła się do rzeczywistości nawet państwa absolutnego i była przez

---

<sup>18</sup> E. Grande, L.W. Pauly, *Complex sovereignty and the emergence of transnational authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (eds.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto 2007, s. 285.

<sup>19</sup> A. McGrew, *Globalizacja i polityka lokalna*, [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008, s. 18.

<sup>20</sup> E. Grande, L.W. Pauly, *Complex sovereignty and the emergence of transnational authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (eds.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto 2007, s. 286.

długie lata szeroko dyskutowana, formułowana na nowo. Ewolucja państwa dawała nowy asumpt zarówno do debaty, jak i do przekształceń w pojmowaniu suwerenności na poziomie empirycznym. Rodzenie się państwa konstytucyjnego, brytyjski model suwerenności parlamentu, koncepcja zwierzchnictwa ludu, wreszcie teoria Maxa Webera i idea suwerenności państwowej<sup>21</sup> – wszystko to wyznacza granice naszej współczesnej politycznej przestrzeni intelektualnej.

Suwerenność ma dwa wymiary: wewnętrzny – odnoszący się do relacji między państwem a społeczeństwem, czyli istnienia autonomii państwa w stosunku do organizacji społecznych, i zewnętrzny – dotyczący stosunków międzynarodowych, czyli niezależności w relacjach z innymi państwami. Niektórzy zwracają też uwagę, że suwerenność jest pojęciem elastycznym, może zatem być dzielona i przekształcana. W odniesieniu do suwerenności wewnętrznej oznacza to tworzenie konfiguracji instytucjonalnych dzielących władzę w przekroju poziomym i pionowym, co znajduje odzwierciedlenie w separacji władz oraz federalizmie. W tym kontekście powstaje pytanie, czy zmiany zachodzące obecnie w państwie, polegające na dzieleniu się władzą, współpracy i współdziałaniu z sektorem prywatnym, są efektem ewolucji państwa w kierunku „państwa sieciowego”.

Suwerenność zewnętrzna też podlega pewnej transformacji. Od czasu II wojny światowej widać pewne odejście od sztywnej doktryny zewnętrznej suwerenności, czego dobrym przykładem może być tworzenie się ponadnarodowego systemu praw człowieka, w którym indywidualne prawa stopniowo stawiane są ponad niezależność państwową. Rozpowszechnia się pogląd, że należy bronić istot ludzkich nawet wtedy, gdy poszczególne państwa temu się sprzeciwiają. Zglobalizowany świat dostarcza nam szeregu dowodów na to, jak bardzo skomplikowały się relacje władzy. W końcu to nie tak dawno (na przełomie lat 2000 i 2001) odbyła się wielka batalia o ceny leków pomagających chorym na AIDS w Afryce czy ogólnie w biednych krajach Trzeciego Świata. Po żmudnych negocjacjach i naciskach ze strony różnych organizacji pozarządowych (NGOs), firmy farmaceutyczne zgodziły się obniżyć ceny leków na AIDS w Afryce. Istotne w tym jest to, że główni aktorzy negocjacji to przedstawiciele sektora prywatnego: wielonarodowe korporacje farmaceutyczne i organizacje pozarządowe, w tym ponadnarodowa organizacja Lekarze Bez Granic<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> E. Grande, L.W. Pauly, *Reconstituting Political Authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (eds.), *Complex Sovereignty...*, s. 9.

<sup>22</sup> S.J. Kobrin, *Economic governance in global economy*, [w:] R.B. Hall, Th.J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, 3<sup>rd</sup> ed., Cambridge–New York 2007, s. 65.

Trzeba pamiętać, że pojęcie „nowego średniowiecza” jest metaforą, ale godną uwagi, gdyż ukazuje zapętlony i skomplikowany porządek polityczny. Dzisiejszy ład polityczny odznacza się bowiem rozproszeniem i zmiennością granic, dynamika procesów politycznych, społecznych i ekonomicznych charakteryzuje się jednoczesnym wytwarzaniem sprzeczności – z jednej strony integracji, centralizacji i globalizacji, z drugiej zaś dezintegracji, decentralizacji i lokalności. Świat wchodzi w nową epokę – „fragmeracji”<sup>23</sup>.

Niektórzy wieszczą wyłanianie się dualistycznego systemu, w którym obok siebie funkcjonują państwa i organizmy wielocentryczne, inaczej mówiąc, zakładającego współistnienie dwóch oddzielnych światów politycznych – suwerenności państwowej i pozasuwerenności<sup>24</sup>. Elastyczne podejście do suwerenności obejmuje też pojmowanie suwerenności jako w pewnym sensie przykrojonej do zmieniającej się rzeczywistości. Byłaby to zdolność do uczestnictwa we wszystkich rodzajach instytucji międzynarodowych, czyli w zbiorowym wysiłku kierowania systemem międzynarodowym i w zajmowaniu się globalnymi i regionalnymi problemami partnerów na szczeblu państwowym i ponadnarodowym<sup>25</sup>. To jest takie pojmowanie suwerenności państwowej, w którym wyznacznikiem suwerenności państwowej jest chęć i możliwość współpracy i tym samym przyjęcie na siebie pewnych zobowiązań. Wychodzi się zatem z założenia, że mamy do czynienia z czymś bardziej skomplikowanym aniżeli stan współzależności. Współzależność to sytuacja, w której państwa są od siebie zależne, i nie jest bez znaczenia, co inne państwa robią, jednak nadal są od siebie oddzielone, autonomiczne, z wyraźnie zarysowanymi granicami. I to działania państw kształtują system międzynarodowy. Natomiast w koncepcji „nowej suwerenności” to system międzynarodowy jest swoistym *spiritus movens*, bowiem stał się „ściśle splecioną strukturą obejmującą porozumienia międzynarodowe, organizacje i instytucje, kształtującą relacje między poszczególnymi państwami i wnikającą głęboko w ich politykę wewnętrzną oraz gospodarkę”<sup>26</sup>.

W środowisku, w którym żywotne znaczenie mają połączenia, związki i interakcje, suwerenność pojmowana jako uczestnictwo wydaje się czymś naturalnym, chociaż może zostać uznana za wywracającą nasz dotych-

<sup>23</sup> J.N. Rosenau, *Governance in globalizing space*, [w:] J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, New York–Oxford 2000, s. 177.

<sup>24</sup> J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton 1990, s. 247.

<sup>25</sup> A. Chayes, A.H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge 1995.

<sup>26</sup> Tamże, s. 26.

czasowy światopogląd. Jeżeli jednak rozproszony porządek polityczny miałby być skuteczny, to i suwerenność nabierałaby bardziej elastycznego charakteru, przechodziłaby na relacje między przedstawicielami władzy państwowej. Zalety takiego układu będą zależały od wartości przepływających przez poszczególne sieci rządowe, ponieważ sieci same w sobie nie są ani czymś pozytywnym, ani negatywnym. „Jednakże potencjalne korzyści przekłucia się przez welon suwerenności i dostania się bezpośrednio do konkretnych instytucji międzynarodowych są ogromne”<sup>27</sup>.

Pamiętajmy jednak, że jedną z cech współczesności jest brak dwuznaczności. Międzynarodowy system polityczny jest konstrukcją, której trzonem są państwa. Czy zachodzące zmiany oznaczają zatem kompletny chaos? A może powinniśmy przyzwyczajać się do rozproszenia i sieciowości, może żyjemy w czasach kolejnej politycznej transformacji, równie ważnej jak powstanie państw narodowych? Na pewno zmienia się pojmowanie suwerenności państwowej w warunkach złożonej współzależności, gdy istnieje mnogość powiązań i połączeń w pluralistycznych społeczeństwach, a wojna przestała być uważana za główny sposób rozwiązywania kwestii politycznych. Nie oznacza to wypierania państw przez system relacji międzynarodowych, ale przemianę suwerenności, która „w mniejszym stopniu jest terytorialnie określoną barierą, a bardziej staje się zasobem negocjacyjnym w charakterystycznym dla ponadnarodowych sieci procesie politycznym”<sup>28</sup>.

Jednakże wcale nie zmniejsza to pola do zaistnienia sytuacji konfliktowych, ponieważ pojawia się więcej problemów do negocjowania, gdy państwa są ze sobą powiązane niż gdy były od siebie odseparowane. Co więcej, ponieważ system balansuje na krawędzi chaosu, między anarchią a drapieżnym autorytaryzmem, delikatna równowaga zależy od wytwarzania się nowego kształtu relacji pomiędzy bardzo różnymi reżimami politycznymi, które w dodatku współewoluują. Szanse na światową demokrację, jednolity porządek instytucjonalny są raczej znikome. Kaskadowe rozpraszanie władzy może prowadzić do kształtowania się świata, gdzie władza jest podzielona poziomo i pionowo, nie tylko w ramach poszczególnych państw, co jest nam doskonale znane, ale i w skali globalnej.

<sup>27</sup> A.-M. Slaughter, *Governing Global Economy through Government Networks*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *The Global Transformation...*, s. 200.

<sup>28</sup> R.O. Keohane, *Sovereignty in International Society*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *The Global Transformation...*, s. 155.



## Policentryczność władzy

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, musimy się zmierzyć z podstawowym problemem – wyłanianiem się systemu władzy, który jest skomplikowaną zbiorowością, interaktywną i samoorganizującą się.

„Nowe średniowiecze” to pojęcie, które w 1977 r. wprowadził nieżyjący już Hedley Bull, by opisać erozję suwerenności państwowej w zglobalizowanym świecie współczesnym. Światowy system polityczny zaczyna przypominać czasy średniowieczne, kiedy to władza polityczna była domeną różnych pozaterytorialnych i krzyżujących się podmiotów: instytucji religijnych, księstw, imperiów i miast-państw. Nie istniała wtedy jedna władza polityczna w postaci państwa, całkowicie suwerenna na danym terytorium. H. Bull dowodził, że tworzy się system polityczny, który cechuje wielość nakładających się na siebie źródeł władzy.

„Nowe średniowiecze” obejmuje takie zjawiska, jak chociażby rosnąca władza regionalnych organizacji (np. UE), co stanowi poważny wyłom w wyłączności władzy państwowej. Podobnie jest w przypadku prywatnych armii, wielonarodowych korporacji, ponadnarodowych ruchów religijnych – zmniejsza się rola państwa i następuje decentralizacja władzy<sup>29</sup>. Transgraniczność nie jest czymś nowym. Świat, jaki znamy i do którego jesteśmy tak przywiązani, nie trwa i nie będzie trwał wiecznie. Epoka średniowiecza pokazuje nam to w sposób dobitny. Wyobraźmy sobie sytuację wcale nierzadką. Jeden z francuskich możnowładców (Geoffrey de Joinville) pozyskuje ogromne połacie ziemi w Irlandii poprzez „sojusz strategiczny”, czyli po prostu małżeństwo. Wskutek tego de Joinville staje się wasalem (powiązania strategiczne i polityczne) królów Anglii i Francji. W dużym stopniu formy organizacji przednowoczesnej i ponowoczesnej mają charakter aterytorialny<sup>30</sup>.

Niektórzy wieszczą wyłanianie się dualistycznego systemu, w którym obok siebie funkcjonują państwa i organizmy wielocentryczne, inaczej mówiąc, zakładającego współistnienie dwóch oddzielnych światów poli-

---

<sup>29</sup> H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York 1977, s. 254.

<sup>30</sup> S.J. Kobrin, *Economic governance in global economy*, [w:] R.B. Hall, T.J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge–New York 2007 (wyd. 3), s. 63–64.

tycznych – suwerenności państwowej i pozasuwerenności<sup>31</sup>. Wyłaniają się nowe formy relacji i interakcji między państwami, społeczeństwami, rządami i obywatelami, instytucjami rządowymi i pozarządowymi, które mają charakter „zorganizowanej złożoności”: mnogość uczestników, mających różne cele, wartości, zasady działania + różnorodne interakcje między nimi = odrębne zachowanie na poziomie makro, z czasem nabierające bardzo wyraźnego kształtu.

Punktem wyjścia jest obserwacja, że rządy poszczególnych państw mają coraz większy kłopot z samodzielnym tworzeniem i realizowaniem polityki ze względu na globalizację, imigrację i nowe technologie informatyczno-komunikacyjne. Konstrukcja ponadnarodowych i globalnych sieci powiązań pomiędzy korporacjami, rządami, pozarządowymi i międzynarodowymi organizacjami, koalicjami elit może mieć dogłębny wpływ na nowy ład, ponieważ przekracza granice sfery publicznej i prywatnej, granice i interesy narodowe. To sieci, a nie państwo, stają się dominującym czynnikiem zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. „Rządzenie zaczyna zastępować rząd, nieformalne sieci koordynacji zastępują formalne struktury dominacji... Można nawet przypuszczać, że wielopoziomowy system rządzenia złożony z aktorów zbiorowych, z władzą nakładającą się na siebie, mógłby być równie skuteczny funkcjonalnie jak system scentralizowany”<sup>32</sup>.

Szereg wątpliwości budzi to, czy niekontrolowana decentralizacja i niekontrolowane sieci mogą zastąpić znany nam porządek międzynarodowy wyznaczany prawem i zobowiązaniami; co jest rozumiane pod pojęciem rządzenia w skali globalnej? „Rząd” oznacza władzę o charakterze formalnym i możliwość zastosowania przymusu, „rządzenie” zaś niekoniecznie musi się opierać na dominacji, przymusie, chodzi o realizowanie pewnych wspólnych celów. Dziś w systemie rządzenia traktowanego w kategoriach ponadnarodowych biorą udział nie tylko poszczególne państwa, ale także organizacje pozarządowe, grupy interesów, świat nauki, sektor prywatny (korporacje ponadnarodowe i globalny rynek kapitałowy). Rosnąca rola nieformalnych aktorów określa niehierarchiczną strukturę nowego układu. Co to jest rządzenie? Rząd i rządzenie oznaczają pewien system zasad. W przypadku rządu mówimy o układzie instytucjonalnym, rządzenie natomiast jest szerszym pojęciem. Rządzenie obejmuje zbiorową zdolność do działania, realizowania funkcji społecznych. Jest

<sup>31</sup> J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton 1990, s. 247.

<sup>32</sup> R.D. Lipschutz, J. Meyer, *Global Civil Society and Global Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*, Albany 1996, s. 252.

procesem społecznym odbywającym się w wielu miejscach, w różnym (choć czasem i w tym samym czasie), w którym biorą udział różnorodne organizacje. „W przeciwieństwie do rządu rządzenie nie musi się odnosić do szerokiej palety spraw, często tak jest, ale wiele procesów rządzenia dotyczy jednej kwestii”. W oczywisty sposób chodzi tu o mechanizm sterowania rozumiany nie jako rząd wyznaczający politykę i pozwalający innym ją realizować, ale o proces negocjacji politycznych partnerów z różnych sektorów: rządowego, publicznego, prywatnego i wolontariatu. Przy czym procesy te mogą mieć charakter formalny (dzięki legitymacji instytucjonalno-prawnej) i nieformalny (jako mechanizm miękkiej władzy). Tak rozumiane mechanizmy sterowania mogą być równie skuteczne lub nieskuteczne jak działania rządu.

Rządzenie można opisać następująco:

- Struktura ma charakter i kształt sieci, gdyż wytwarza się wielość ośrodków decyzyjnych, struktura jest tak skonstruowana, by zarządzać konfliktami społecznymi bez suwerennego centrum rządzenia. Nie istnieje wyraźna hierarchia, co nie znaczy, że struktury rządzenia nie mogą być wpasowane w sformalizowane formy hierarchiczne.
- Struktura jest otwarta i płynna, co oznacza brak terytorialności i dostęp różnorodnych aktorów oraz to, że skutki decyzji mają charakter rozproszony.
- Aktorami/podmiotami są eksperci, przedstawiciele rządu i administracji rządowej, przedstawiciele sektora prywatnego (biznes, wolontariat), a kwestie i preferencje są określane przez aktorów zbiorowych.
- Kontrola i koordynacja odbywa się na różne sposoby. Dominują negocjacje. Ważnym czynnikiem jest dochodzenie do kompromisu, uczenie się od siebie nawzajem. Jednakże współpraca przeplata się z rywalizacją.
- Rezultatem jest wytwarzanie się mniej formalnych sposobów podejmowania decyzji w ramach struktur, które nie są zbyt przejrzyste dla opinii publicznej i nie przystają do tradycyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej. Właściwie rządzenie oznacza osłabienie inicjatywy i kontroli parlamentarnej, legislatura pełni funkcję ratyfikacyjną.

Ponieważ mamy do czynienia z siecią, elastyczną, zróżnicowaną i otwartą, w odniesieniu do rządzenia pojawia się określenie „rządzenia bez rządu”. Odpowiada ono tylko po części prawdzie, gdyż rządzenie nie polega jedynie na nieformalnych interakcjach podmiotów publicznych i prywatnych. Instytucje są istotne i w gruncie rzeczy rządzenie odbywa się w „cieniu hierarchii”, co więcej, charakterystyczna dla państwa piramida procesu decyzyjnego może wpływać w istotny sposób na skuteczność interakcji między podmiotami publicznymi i prywatnymi.

A zatem, instytucje są ważne, bo określają kwestie związane z legitymizacją, z uprawnieniami do decydowania, czynią zachowania polityczne przewidywalnymi i przejrzystymi, łączą rządzących z rządzonymi. Dlatego też, rządzenie to nie jest polityka poza państwem, lecz tworzenie powiązań: na poziomie krajowym i regionalnym to państwo tworzy instytucjonalne ramy rządzenia, na poziomie europejskim czy międzynarodowym krajowe instytucje polityczne mają wpływ na tworzące się powiązania między podmiotami z państw członkowskich i innymi prywatnymi lub ponadnarodowymi podmiotami, do tego dołączają się instytucje europejskie i „reżimy międzynarodowe”. Inaczej rzecz ujmując, rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej odnosi się do zjawisk, które przekraczają suwerenne państwo narodowe.

Przykładem struktury złożonej jest sieciowe *polis* – Unia Europejska. Gdy zamkniemy oczy i spróbujemy wyobrazić sobie konstrukcję UE samą w sobie, to zobaczymy siatkę powiązań pionowych i poziomych, na różnych poziomach. Widzimy też zróżnicowane sieci rządzenia, tworzone przez instytucje władzy (egzekutywę, legislatywę, sądownictwo), które wykonują odmienne funkcje: wymiany informacji, współpracy i realizacji, harmonizacji, pomocy i wsparcia. Organizm ten składa się z wielu członków, funkcjonujących i współdziałających w sposób formalny i nieformalny. Tak wygląda model UE – pionierki „regulacji poprzez sieci”. Sieci ministrów rządowych mają istotną unijną władzę na poziomie europejskim; sieci sędziów na poziomie krajowym wymieniają informacje i współpracują ze sobą; tworzą się sieci krajowych parlamentarzystów, by kontrolować działania sieci ministrów. Unia Europejska ma też instytucje ponadpaństwowe, sąd, komisję, parlament, instytucje władzy (wzrastającej) i coraz częściej wykonującej swoje uprawnienia poprzez poziome powiązania ze swoimi krajowymi odpowiednikami. UE tworzy zatem swoisty transządowy system polityczny. Poszczególne kraje członkowskie zachowują swoją odrębność i autonomię swoich instytucji państwowych, korzystając jednocześnie z zalet zbiorowej sieci rządzenia.

Unię Europejską można zatem postrzegać jako pewnego rodzaju eksperyment w „rządzeniu sieciowym”, żywe laboratorium współpracujących ze sobą agentów, przy zachowaniu krajowych ośrodków władzy politycznej. Istotne jest to, że nie jest to proces zaplanowany, ale kombinacja słabości instytucji UE i potrzeby członków stworzenia uporządkowanej struktury relacji rynkowych. Gdyby to był proces sterowany centralnie i narzucony odgórnie, cały system by się rozpadł, a tak pogmatwana złożoność Unii pozwala na elastyczną ewolucję i adaptację, tworząc zarazem swoistą symbiozę różnych organizmów politycznych i systemów rynkowych.

Dodatkową porcję komplikacji systemowej wytwarza rosnąca „wielopoziomowość” i „wielosektorowość” struktur rządzenia. Rządzenie odbywa się w procesie negocjowania porozumień międzyrządowych pomiędzy wieloma poziomami jednostek decyzyjnych: organami UE, instytucjami krajowymi, regionalnym i lokalnymi. Do tego dochodzi, m.in. pod wpływem nowych sposobów zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM), zdecentralizowana współpraca między lokalnymi i regionalnym władzami a podmiotami prywatnymi. Mamy zatem do czynienia ze złożonym organizmem, gdzie nie istnieje jedna, suwerenna władza; to system interakcji i relacji pomiędzy organami lokalnymi, regionalnymi, państwowymi i ponadnarodowymi, sektorem publicznym i prywatnym.

Rządzenie opiera się na systemie zasad, na mechanizmach sterowania i koordynacji umożliwiających wykonywanie władzy i funkcjonowanie całego systemu. System rządu jest strukturą relacji, zaś rządzenie – funkcją lub procesem społecznym realizowanym w różny sposób przez różnorodne organizacje. Rządzić, to znaczy mieć władzę, a mieć władzę, to mieć prawo kierować. Władza bierze się z formalnych mechanizmów rządzenia (ma legitymację instytucjonalno-prawną) i nieformalnych, ale powtarzalnych praktyk i zachowań (ma charakter mechanizmu miękkiej władzy)<sup>33</sup>. Rządy państw posiadają atrybuty władzy wynikające z formalnych uprawnień. Ale rozwijają się systemy kierowania czy rządzenia w organizacjach pozarządowych, korporacjach, stowarzyszeniach, grupach i inicjatywach obywatelskich oraz innych zbiorowościach, które nie są rządami. A zatem, porządek światowy może być postrzegany jako system rozproszony, pojawia się bowiem coś, co można nazwać rozwidleniem (bifurkacja) polityki globalnej. Z jednej strony mamy system państw i rządów, a z drugiej sieciowy zdecentralizowany system rozmaitych zbiorowości rywalizujących, współpracujących, wchodzących w rozliczne interakcje z systemem państw. Rośnie i gęstnieje sieć relacji pomiędzy aktorami/agentami „wielkimi i małymi, formalnymi i nieformalnymi, ekonomicznymi i społecznymi, politycznymi i kulturowymi, narodowymi, ponadnarodowymi i międzynarodowymi, agresywnymi i pokojowymi, liberalnymi i autorytarnymi, którzy zbiorowo tworzą wysoce złożony system globalnego rządzenia”<sup>34</sup>.

Ponadto rządzenie związane jest ze zmianą lub transformacją prostego hierarchicznego systemu mającego kształt piramidy w złożony

---

<sup>33</sup> J.N. Rosenau, *The Study of World Politics*, vol. 2: *Globalization and governance*, s. 147.

<sup>34</sup> Tenże, *Governance in New Global Order*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *The Global Transformation...*, s. 225.

system adaptujący się, mający postać gęsto powiązanej sieci. Globalizacja wymusza tworzenie się porządku politycznego sięgającego ponad granice państwowe i rozciągającego się na podmioty zarówno publiczne, jak i prywatne. Jednakże, jak już powiedziano, wcale nie zmniejsza to pola do zaistnienia sytuacji konfliktowych, ponieważ pojawia się więcej problemów do negocjowania, gdy państwa są ze sobą powiązane, niż gdy były od siebie odseparowane. Co więcej, ponieważ system balansuje na krawędzi chaosu, między anarchią i autorytaryzmem, delikatna równowaga zależy od kształtu relacji pomiędzy bardzo różnymi, znajdującymi się w procesie zmian reżimami politycznymi. W tej sytuacji szanse na ukształtowanie światowej demokracji, opartej na jednolitym porządku instytucjonalnym, są raczej znikome. Kaskadowe rozpraszanie władzy może prowadzić do tego, że władza będzie podzielona poziomo i pionowo, nie tylko w ramach poszczególnych państw, co jest nam doskonale znane, ale i w skali globalnej. Inaczej rzecz ujmując, (nie)porządek światowy oznaczałby specyficzną konfigurację instytucji władzy państwowej (ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej) powiązanych interakcjami na poziomie krajowym i ponadnarodowym. Można by zatem przyjąć, że możliwy jest rozwój w kierunku systemu instytucjonalizującego współpracę i uczestnictwo. Tradycyjny model relacji międzynarodowych zakłada, że poszczególne państwa negocjują między sobą formalne porozumienia i wprowadzają je w życie odgórnie.

W tym „rozwidleniu systemowym” możliwe są różne alternatywy: świat podzielony na odizolowane od siebie państwa, tworzące pewien ład, ponieważ ograniczają kontakt między sobą do minimum, bądź uniwersalny organizm polityczny i rząd światowy, bez istnienia państw; państwa mogą zniknąć, a ich miejsce zajmie coś w rodzaju współczesnej wersji uniwersalnej organizacji politycznej charakterystycznej dla średniowiecza; może powstać także jeszcze inna forma, trudna w tej chwili do określenia, ponieważ „w żaden sposób nie da się zamknąć różnorodnych możliwych przyszłych form w listę potencjalnych systemów politycznych (...). Nie można, z definicji, przewidzieć nieprzewidywalnych form politycznych i próby określenia nieodwołujących się do historii form politycznych są zależne od doświadczeń historycznych. Ale nasze spojrzenie na możliwe alternatywy systemu państw powinny mieć na względzie ograniczenia naszej wyobraźni i nasz brak umiejętności wychodzenia poza przeszłe doświadczenia”<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> H. Bull, *Beyond the States System?*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *The Global Transformation...*, s. 582.

Czy nieuchronna jest rosnąca złożoność systemowa? Z jednej strony mamy cały szereg systemów, które cechują się nieprzewidywalnością i oddolną niekontrolowaną samoorganizacją (np. krachy na giełdzie), ale mamy też systemy, które są oparte na pewnym stopniu przewidywalności (np. systemy wyborcze). Gdy system zaczyna się komplikować, a działanie przyczynowo-skutkowe nie jest oczywiste, to może zaistnieć potrzeba uproszczenia systemu poprzez dokonanie odpowiednich zmian (np. instytucjonalnych) ograniczających różnorodność, a tym samym zwiększających przewidywalność. Oznaczać to może przechodzenie od systemu złożonego do prostego, ponieważ jednak mamy do czynienia z systemami otwartymi, to prędzej czy później system dostanie nową porcję informacji (szeroko pojmowanej) i zacznie znowu się komplikować. Ponadto, paradoksalnie, uproszczenie systemu, jego homogenizacja (ujednolicenie) może prowadzić do całkowitego rozpadu systemu. Żywotność systemu zależy od różnorodności, zdolności adaptacyjnych i ciągłej zmiany. „Wszystko płynie” Heraklita – nic prawdziwszego.

## STRESZCZENIE

Obserwujemy złożoną i częściowo sprzeczną zmianę władzy politycznej powiązanej dotychczas z państwem narodowym. Ta transformacja władzy dotyczy podstawowych instytucji, zasad, norm i procedur tworzenia polityki. Zmiany mają charakter wielopoziomowy i wielowymiarowy. Następuje także inna zmiana w procesie politycznym, nazywana często przejściem od „rządu” do „rządzenia”. Obejmuje ona wszystkie aspekty władzy, przede wszystkim rozpraszanie procesu podejmowania decyzji politycznych pomiędzy różne poziomy i podmioty prywatne, a także redefinicję funkcji publicznych. Wyłaniają się nowe, mieszane formy instytucjonalne rządzenia publiczno-prywatnego.

*Agnieszka Rothert*

## GOVERNANCE IN TRANSNATIONAL SPACE

We can observe a complex and partly contradictory transformation of authority, until now centred in the state. The dispersion of authority both vertically to supranational and subnational institutions and horizontally to non-state actors has challenged the structure and capacity of national governments. This transformation of authority is multi-dimensional and multiscalar process. A major change also is

taking place in the organization of political power. This transformation has often been labeled as a shift from 'government' to 'governance'. We observe a world where new institutional forms of mixed public and private governance are emerging.

**KEY WORDS:** *governance, space, transnational, globalization, multidimensional system, power, public-private*

## Bibliografia

- Z. Bauman, *Globalizacja: i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000.
- H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York 1977.
- A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford 1990.
- S.J. Kobrin, *Economic governance in global economy*, [w:] R.B. Hall, Th.J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, 3<sup>rd</sup> ed., Cambridge–New York 2007.
- R.D. Lipschutz, J. Meyer, *Global Civil Society and Global Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*, Albany 1996.
- J.H. Miller, S.E. Page, *Complex Adaptive Systems: An Introduction to Computational Models of Social Life*, Princeton–Oxford 2007.
- I. Prigogine, I. Stengers, *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*, New York 1984.
- J.N. Rosenau, *Governance in Globalizing Space*, [w:] J. Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford–New York 2000.
- D. Wastl-Walter, L.A. Staeheli, *Territory, Territoriality and Boundaries*, [w:] L.A. Staeheli, E. Kofman, L.J. Peake (eds.), *Mapping Women, Making Politics. Feminist Perspectives on Political Geography*, New York–London 2004.



*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 współpracy<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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 teorie<sup>2</sup>. Demokrację możemy rozumieć jako rozwiązanie proceduralne, oznaczające przede wszystkim zespół norm i mechanizmów umożliwiają-

---

<sup>2</sup> 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 demokracji<sup>3</sup>.

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-

<sup>3</sup> 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?”<sup>4</sup>.

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”<sup>5</sup>. Podobne przemyślenia mieli Karl Popper oraz teoretyk demokracji Giovanni Sartori. Popper stwierdził, że „Demokracja jest słowem przypisywanym czemuś, co nie istnieje”<sup>6</sup>. 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*<sup>7</sup>. 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 koncepcji<sup>8</sup>. 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”<sup>9</sup>. Prawdą jest też, że „[...] demokracja oznacza zespół historycznie zmieniających się idei – ideałów, wizji, zasad, tożsamości, hołdów i przypadkowych wierzeń”<sup>10</sup>. Można zatem traktować demokrację

---

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

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

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

<sup>7</sup> G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.

<sup>8</sup> Tamże, wstęp.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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”<sup>11</sup>. 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”<sup>12</sup>.

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

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

<sup>12</sup> Tamże, s. 160.

i legitymizacji polityki międzynarodowej<sup>13</sup>. 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 międzynarodowego<sup>14</sup>. 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-

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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 postnarodowej<sup>15</sup>. 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)”<sup>16</sup>.

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 szczególny 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 transnarodowych<sup>17</sup>. 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»”<sup>18</sup>. Tak więc państwo narodowe, które swoją niezależność określa głównie za

<sup>15</sup> 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](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_9.htm), s. 3.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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 [...]”<sup>19</sup>. 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 Baumana, 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”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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 państwa<sup>21</sup>. 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

<sup>21</sup> 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”<sup>22</sup>. 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-

---

<sup>22</sup> 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 nierealna<sup>23</sup>. 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 postnarodowym<sup>24</sup>.

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

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Tamże.

w demokratycznym systemie. Należałoby także zastanowić się, czy próby budowania nowych modeli znajdują uzasadnienie. Pojawia się problem określenia natury wspólnoty odpowiedniej dla demokratycznych rozwiązań<sup>25</sup>.

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”<sup>26</sup>. 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 wchodzą relacje. Jednym słowem, jak wskazuje Michael Saward, „wszystkie demokracje są gdzieś, kiedyś”<sup>27</sup>. 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 procedurami<sup>28</sup>.

---

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

<sup>26</sup> 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.

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

<sup>28</sup> 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 wymiaru<sup>29</sup>.

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.

<sup>29</sup> 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'a<sup>30</sup> 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 próbę 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 większościowej<sup>31</sup>. 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”<sup>32</sup>. 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”<sup>33</sup>. To jest jednym z istotniejszych argumentów, który stoi za rozwijaniem

---

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

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Tamże, s. 12.

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

koncepcji deliberatywnego supranacjonalizmu. Do jego zwolenników należy Klaus Bachmann<sup>34</sup>. 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)”<sup>35</sup>. 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 osadzenie 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”<sup>36</sup>. 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”<sup>37</sup>. 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-

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

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

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

<sup>37</sup> 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”<sup>38</sup>. 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”<sup>39</sup>. 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, rządy prawa oraz udział przedstawicielski”<sup>40</sup>. 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”<sup>41</sup>.

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

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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”<sup>42</sup>. 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”<sup>43</sup>. Zbliżoną wersję demokracji Archibugi przedstawiła wraz z Davidem Heldem<sup>44</sup>. 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”<sup>45</sup>.

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-

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

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

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

<sup>45</sup> 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 jednomyślności<sup>46</sup>.

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 władzy<sup>47</sup>.
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 niepaństwowych<sup>48</sup>.

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

---

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

<sup>47</sup> Tamże, s. 8–9.

<sup>48</sup> 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 państwa<sup>49</sup>.

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-

<sup>49</sup> 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.

*Renata Mieñkowska-Norkiene*

## Wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalizacji i europeizacji

SŁOWA KLUCZOWE:

*rządzenie transnarodowe, rządzenie wielopoziomowe, globalizacja,  
europeizacja, metoda scenariuszowa*

STUDIA I ANALIZY

### Wielopoziomowe rządzenie w kontekście nowego paradygmatu metodologicznego w naukach politycznych

Klasyczne teorie systemów politycznych<sup>1</sup> zostały stworzone w latach 50. XX w. w odniesieniu do państwa narodowego i, choć w sporej części zostały już zastąpione teoriami średniego zasięgu<sup>2</sup>, w swej zasadniczej części dotyczącej definicji systemu politycznego pozostają wciąż aktualne<sup>3</sup>. Według tych definicji, na system polityczny składają się instytucje reprezentujące naród wraz z ich wzajemnymi relacjami i podstawą prawną funkcjonowania oraz obywatele, którzy wyrażają swoją wolę co do kształtu systemu bezpośrednio lub za pośrednictwem partii politycznych bądź grup interesu, natomiast między systemem a jego otoczeniem muszą występować relacje między „wejściami”, czyli wyrażeniem woli podjęcia określonych decyzji, a „wyjściami”, czyli nowo podjętymi decyzjami<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Chodzi tu głównie o teorię systemową Davida Eastona oraz teorię strukturalno-funkcjonalnego ujęcia systemu politycznego Gabriela Almonda, por. np. G.A. Almond, *Comparative Political Systems*, „Journal of Politics” vol. XVIII, 1956, nr 8, s. 391–409.

<sup>2</sup> S. Hix, *The Political System of the European Union*, London 2005, s. 2.

<sup>3</sup> H. Keman, *Comparing political systems: Towards positive theory development*, „Working Papers Political Science” 2006, nr 1, s. 12–16.

<sup>4</sup> D. Easton, *The Political Systems*, New York 1964.

Kiedy jednak spojrzysz się na rzeczywistość światowej polityki z początku XXI w., okazuje się, że wprawdzie klasyczne teorie systemów politycznych oddają istotę funkcjonowania systemów politycznych państw narodowych, jest to jednak jedynie mała część tego, z czym mamy do czynienia we współczesnym świecie. A to, z czym mamy do czynienia, to wielopodmiotowość władzy (wiele centrów decyzyjnych na różnych poziomach), mnogość przedmiotów władzy (m.in. zasoby, pieniądze, ludzkie zachowania i sposób życia, technologie, nowe obszary kosmosu), skomplikowana sieć relacji między podmiotami władczymi (m.in. relacje horyzontalne, werterykalne, przypadkowe, ściśle zaplanowane), wreszcie nowe sposoby rządzenia (np. wykorzystujące instynktowne zachowania ludzkie i mechanizmy psychologiczne), a nawet nowi rządzeni (m.in. nowo wydzielone grupy społeczne, nie zawsze pokrywające się z narodami).

Połączenie wciąż aktualnych mechanizmów, opartych na klasycznych teoriach systemowych, z zupełnie nowymi elementami rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej stanowi nowe wyzwanie dla politologów, którzy muszą szukać nowych metod, nowych narzędzi badania zjawisk w przestrzeni politycznej, wreszcie częściej korzystać z osiągnięć innych obszarów nauki i stosować podejście interdyscyplinarne. W związku z powyższym, założeniem niniejszej analizy jest konieczność rozszerzenia (zmodyfikowania) dotychczasowych metod badania systemów politycznych poprzez włączenie w nie elementów interdyscyplinarnych (szczególnie z obszarów ekonomii, socjologii i psychologii społecznej), czyli wprowadzenie interdyscyplinarnego podejścia do badania rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej. Co za tym idzie, należałoby przesunąć środek ciężkości w badaniach politologicznych z metody systemowej na metody: decyzyjną, scenariuszową, eksperymentalną (symulacyjną) oraz na analizę społeczno-gospodarczą. Nie bez znaczenia pozostaje tu wykorzystanie teorii z zakresu ekonomii oraz teorii gier w analizie decyzji politycznych. Potrzebę taką widać szczególnie wyraźnie, kiedy niepowodzeniem kończy się stosowanie klasycznych elementów metody systemowej w odniesieniu do funkcjonowania międzynarodowych korporacji, prywatnych organizacji pozarządowych czy małych firm, często opartych na jedno- lub dwuosobowej działalności, które funkcjonują na rynku światowym. Sama Unia Europejska również z coraz większym trudem jest analizowana w kategoriach wyłącznie systemowych, stąd jej analiza jako przypadku wielopoziomowego rządzenia pokazuje dość wyraźnie ewolucję metodologii tradycyjnie stosowanej w politologii.

*W związku z powyższym, pojawia się pytanie o ogólną zmianę paradygmatu w naukach politycznych. Zmiana ta miałaby polegać na odejściu od wiary*



w to, że badanie instytucji, powiązań między nimi i regulacji, na których bazują, oraz ich praktycznego stosowania da odpowiedź na pytania o istotę i możliwy rozwój rzeczywistości politycznej, w kierunku stanowiska uwzględniającego wybory polityczne oparte nie tylko na założeniu Eastonowskiego sprzężenia zwrotnego i realizacji woli suwerena, ale także na wielu innych, często trudnych do przewidzenia czynnikach. Co ważne, nowy paradygmat musi uwzględniać także ograniczoną procesualność zjawisk politycznych (przykładowo: procesy zmian na skutek wyborów do demokratycznych instytucji, kadencje itd.), a dopuszczać zupełną efemeryczność wielu zjawisk (np. dokonywanie gwałtownych zmian politycznych na skutek wydarzeń zewnętrznych, o których suweren ma informację – przykład ujawnień Wikileaks).

Wielopoziomowe rządzenie może być definicyjnie ujmowane w różny sposób. Może być ono mianowicie postrzegane jako metoda badania współczesnej rzeczywistości politycznej w dobie globalizacji i europeizacji, obejmująca więcej aspektów niż tradycyjne metody odnoszące się do systemów politycznych państw narodowych. Wielopoziomowe rządzenie może być jednak także postrzegane jako normatywne podejście do międzyrządowego, ponadnarodowego sposobu podejmowania decyzji, włączającego partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa, które jest rozumiane o wiele szerzej niż naród (ujęcie horyzontalne), a także przedstawicieli poziomów regionalnego, lokalnego, ale też ponadnarodowego (ujęcie wertykalne)<sup>5</sup>.

Aby móc rzetelnie zbadać wielopoziomowe rządzenie jako koncept objęty nowym paradygmatem metodologicznym w naukach politycznych, umiejscowiony w kontekście globalizacji i europeizacji, należy postawić kilka zasadniczych pytań badawczych, które umożliwią tego typu analizę:

- Ile wspólnego ma wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej z rządzeniem charakterystycznym dla państwa narodowego?
- Jak globalizacja warunkuje wielopoziomowe rządzenie?
- Jak mechanizmy globalizacji wpływają na podmioty i mechanizmy wielopoziomowego rządzenia?
- Czym jest europeizacja i jaki ma wpływ na państwo narodowe?
- Jak europeizacja wpływa na wielopoziomowe rządzenie?
- Czy Unia Europejska ma znamiona systemu politycznego analogicznego do systemów państw narodowych? Czy można Unię Europejską

---

<sup>5</sup> M. Stein, L. Turkewitsch, *Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts*, „Participation Bulletin of the International Political Science Association”, vol. 34, nr 2 – October/Octobre 2010, s. 3–5.

potraktować jako wielopoziomowy system polityczny? Jakie miejsce Unia Europejska zajmuje w globalizującej się rzeczywistości?

## Globalizacja – przyczyna, skutek czy element wielopoziomowego rządzenia?

O globalizacji napisano już naprawdę wiele, choć tylko część analiz dotyczy tego zjawiska z punktu widzenia jego roli w tworzeniu się ponadnarodowego ładu politycznego opartego na wielopoziomowym rządzeniu. Jagdish Bhagwati, choć, jak sam twierdzi, analizuje globalizację z ekonomicznego punktu widzenia, ciekawie ujmuje ją jednak jako „integrację gospodarek narodowych z gospodarką światową poprzez handel, bezpośrednie inwestycje zagraniczne (korporacji i podmiotów wielonarodowych), krótkoterminowe przepływy kapitałowe, przepływ pracowników oraz technologii”<sup>6</sup>. W powyższym ujęciu istotny jest element integracyjny, co podkreśla pewną wolę podmiotów (m.in. korporacji, pracowników) do podlegania globalizacji, nie wskazuje zaś, że są one zmuszone do uczestniczenia w tym procesie<sup>7</sup>. Podejście do globalizacji jako procesu w pewnym sensie nieuniknionego, preferowane przez wielu autorów, nie oznacza, że podmioty globalizacji są do niej zmuszone<sup>8</sup>. Wydaje się jednak, że mało kto wierzy w to, iż podlegania skutkom globalizacji da się uniknąć, niezależnie od tego, w jakim stopniu uczestniczy się w jej najważniejszych procesach. Choć prowokuje to do znacznie głębszej dyskusji o zakresie globalizacji, w niniejszym artykule nacisk zostanie położony w większym stopniu na jej mechanizmy.

Zygmunt Bauman określił globalizację jako „nowy nieporządek świata”<sup>9</sup> i rzeczywiście, szukając mechanizmów globalizacji, które działałyby zawsze i dałyby obraz uporządkowany, dający nadzieję na przewidywalność, natrafiamy na niemałe trudności. Nie ma tu tradycyjnego ładu rodem z demokratycznych systemów politycznych (tylko pewne mechanizmy, np. hierarchia zarządzających, są podobne), trudno określić konkretne zasady rządzące odpowiedzialnością w zglobalizowanej

<sup>6</sup> J. Bhagwati, *In Defense of Globalization*, Oxford–New York 2004, s. 3.

<sup>7</sup> J. Żyżyński, *Globalizacja – przekleństwo czy konieczność*, Warszawa 2003.

<sup>8</sup> R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska (red.), *Globalizacja – integracja – transformacja. Główne problemy globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2004, s. 54–102.

<sup>9</sup> Z. Bauman, *Globalizacja: i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 5–6. Także: A. Rothert, *Państwo postsuwerenne*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 20, s. 212–224.

rzeczywistości. Można próbować przykładać do podmiotów globalizacji miarę stosowaną w państwach narodowych, ale nie na wiele się to zda, wzięwszy pod uwagę wielość podmiotów globalizacji, różnorodność relacji, w tym wzajemnej podległości różnych jej uczestników, mnogość zasad i zróżnicowanie kultury działań globalizacyjnych (dla przykładu wystarczy zestawić chińską kulturę współpracy biznesowej z którąkolwiek europejską). Wydaje się, że jedynym ładem, z jakim mamy do czynienia w globalizacji, jest ład korporacyjny (ang. *corporate governance*), ale i tutaj należy przyznać, iż odnosi się on tylko do korporacji i dużych firm. Tymczasem w globalizacji uczestniczy znacznie większa liczba podmiotów, m.in. regionalne organizacje międzynarodowe czy ponadnarodowe, międzynarodowe organizacje o charakterze ekonomicznym i/lub finansowym (np. Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy), organizacje pozarządowe, ponadnarodowe rodziny partii politycznych, ruchy społeczne, nieformalne grupy o różnym składzie i celach (np. Pussy Riot) i wiele innych. Nawet najbardziej zaciekli przeciwnicy globalizacji mają trudności z wyraźnym wskazaniem konkretnych mechanizmów globalizacji zagrażających mieszkańcom naszego globu.

W porównaniu z mechanizmami funkcjonowania systemów politycznych państw, mechanizmy globalizacji są znacznie bardziej wielowymiarowe i skomplikowane, ponieważ nie dotyczą tej samej kultury politycznej, nie opierają się także na wyraźnej cykliczności i przewidywalności zdarzeń.

Spróbujmy zatem określić kilka najważniejszych mechanizmów globalizacji, które stanowią kontekst wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej.

Po pierwsze, mało kto wątpi w to, że wśród mechanizmów globalizacji dominują mechanizmy rynkowe, oparte na instrumentach uzyskiwania przewagi konkurencyjnej. Mechanizmy te dotyczą rozszerzania działalności gospodarczej, minimalizowania kosztów, pozyskiwania lub tworzenia nowych technologii, uzyskiwania dostępu lub tworzenia nowych kanałów reklamy i promocji. Zestawiając to z mechanizmami systemu politycznego państw narodowych, widzimy kilka podobieństw (m.in. dostęp do informacji, uzyskiwanie przewagi), ale też sporo różnic, np. taką, że w systemie politycznym demokratycznego państwa narodowego nie ma tendencji do minimalizowania kosztów za wszelką cenę lub istnieje orientacja na ochronę interesów różnych grup danego społeczeństwa czy narodu, podczas gdy mechanizmy globalizacji docierają w zasadzie tylko do grupy potencjalnych odbiorców danego produktu lub usługi. Co ważne, mechanizmy oparte na zasadzie konkurencji w systemie politycznym państwa narodowego dotyczą różnych grup społecznych,

a te mają przełożenie na swoich reprezentantów politycznych, podczas gdy globalizacja obejmuje wytwórców oraz dostarczycieli dóbr i usług, i dopiero to może mieć przełożenie na wybory obywateli, niezróżnicowanych pod względem politycznym czy narodowym, ale stanowiących jedną grupę konsumentów. A zatem mechanizmy konkurencji charakteryzują w większym stopniu sferę globalizacji niż systemy polityczne państw narodowych.

Kolejna ważna kwestia to kreatywność i podejście do zasobów. Na poziomie państw narodowych, politycy, ale też wyborcy zazwyczaj podchodzą do kwestii zasobów jako do zbioru ograniczonego, w ramach którego, jeśli jedni mają więcej zasobów, inni muszą mieć ich mniej. Rządzący mają dość ograniczone możliwości swobodnego dysponowania zasobami, a ograniczają ich, między innymi, liczne procedury kontroli społecznej, demokracji, odpowiedzialność polityczna i prawna. Tymczasem w ramach mechanizmów globalizacji, jej podmioty mogą swobodnie dysponować zasobami (zbywać je, nabywać, wymieniać), a co najważniejsze, mają instrumenty, by je mnożyć i tworzyć nowe zasoby w miejsce starych. Oznacza to, że w ramach globalizacji jest więcej miejsca na kreatywność, a ta może powodować, iż zero-jedynkowa gra o zasoby, z jaką mamy do czynienia na poziomie państwa narodowego, może w obszarze globalizacji zmienić się w sytuację korzystną dla obu stron, z wynikiem: wygrana-wygrana (z ang. *win-win*).

Bardzo ważną kwestią jest, że systemy polityczne dążą do zachowania ciągłości, trwania, natomiast zglobalizowany system sieci, oparty na wielopoziomowym rządzeniu, w ogóle nie ma na celu trwania, a raczej zmianę, która wynika ze stałego podnoszenia konkurencyjności jednych podmiotów wobec innych, a także ze stałej wymiany informacji między różnymi podmiotami, dzięki której mogą one wpływać na swoją pozycję w zglobalizowanym systemie.

Choć z pozoru wydaje się, że globalizacją, znacznie bardziej niż ma to miejsce w przypadku systemów państw narodowych, rządzi pieniądź, a władza jest tylko sposobem na dostęp do pieniędzy, nie zyskuje to zdecydowanego potwierdzenia, kiedy bierzemy pod uwagę takich aktorów, jak organizacje pozarządowe czy ruchy społeczne. Władza w przestrzeni ponadnarodowej wciąż jest dostępem do zasobów, w tym pieniędzy, jednak nie tylko chęć zysku motywuje do zdobycia i utrzymania władzy, ale również chęć dostępu do informacji oraz przeforsowania własnej ideologii, preferowanej przez taki czy inny podmiot globalizacji.

Ostatnią analizowaną tutaj kwestią związaną z mechanizmami globalizacji (co nie znaczy, że kwestii tych nie ma znacznie więcej) będzie

mnożość relacji między podmiotami globalizacji. Ponieważ zglobalizowana rzeczywistość ponadpaństwowa opiera się na systemie rozlicznych, różnorodnych i mających różną trwałość powiązań między aktorami na zglobalizowanej scenie, należy zauważyć, że mechanizmy stanowiące kontekst wielopoziomowego rządzenia nie są dane raz na zawsze i nie zawsze będą adekwatne do globalizującej się rzeczywistości. Przykładowo, sytuacja finansowego kryzysu światowego spowodowała zerwanie wielu dotychczasowych powiązań (np. między państwem a instytucjami finansowymi – *casus Islandii*), ale też powstanie nowych relacji (np. między państwem a bankami – w ramach renacjonalizacji). Podobnie, dotychczasowe relacje mediów międzynarodowych, opierających się na wiarygodnych i podlegających zasadom etyki dziennikarskiej źródłach, z wpływowymi biznesmenami czy politykami zostały ograniczone na rzecz niesformalizowanych relacji organizacji mających nieformalny dostęp do informacji (uzyskanych często nielegalnymi środkami), czego przykładem jest Wikileaks. A zatem układ powiązań (sieci) w przestrzeni ponadnarodowej zmienia się dynamicznie i nie wolno o tym zapominać w analizie globalizacji jako tła funkcjonowania wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej.

Gdzie w mechanizmach globalizacji ma swoje miejsce państwo narodowe? Jest po prostu jedną z kategorii podmiotów wielopoziomowego rządzenia w zglobalizowanej rzeczywistości. W układzie wertykalnym mieści się pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi a strukturami organizacji między- i ponadnarodowych, do których państwa należą. W układzie horyzontalnym państwa narodowe plasują się między wielkimi korporacjami, międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi, ruchami społecznymi. Relacje, jakie wiążą państwa narodowe z innymi podmiotami globalizacji, to m.in.: zależność, wzajemność, nieformalne układy dotyczące wymiany jednych usług i dóbr na inne, podległość. Można je podzielić na dwie zasadnicze grupy: relacji formalnych i nieformalnych, ale też można wydzielić kategorie oparte na innym kryterium – ekonomiczne – i wówczas związki te mogą mieć charakter konkurencji, współpracy biznesowej, wymiany.

Globalizacja, co wynika nie tylko z powyższej analizy, ale też z wielu innych podobnych badań, jest przyczyną pojawienia się wielu ośrodków władzy na świecie, a także wytworzenia się różnych poziomów władzy i nowych jej mechanizmów, różnych od tych charakteryzujących państwa narodowe. Oczywiście, z czasem świadomość mechanizmów globalizacji stała się jednym z instrumentów rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, z których korzystają różne podmioty tego rządzenia. Korzystanie

z nowych technologii, dostęp do informacji i jej odpowiednie przetwarzanie, nieformalne sieci komunikowania się – to wszystko jest wykorzystywane, by uzyskać przewagę konkurencyjną i wpływ na rzeczywistość w globalizującym się świecie.

Ostatnią ważną kwestią dotyczącą globalizacji jest pewien sposób myślenia społeczeństw i ich obywateli, którzy odczuwają skutki globalizacji albo/i podlegają jej procesom. Nie jest on tożsamy ze sposobem myślenia typowym dla obywateli państw narodowych w dobie przed globalizacją (w szczególności przed pojawieniem się internetu). Dzisiejsi „obywatele świata” to ludzie szukający nowych sposobów realizacji swoich interesów, innych niż te klasyczne, typowe dla systemów politycznych, to ludzie, których świat (jego wielkość i charakter) zależy od źródeł informacji, do których mają dostęp<sup>10</sup>. Obywatele świata w dobie globalizacji to też ludzie, dla których świat jest znacznie mniejszy i bardziej dostępny niż dla mieszkańców globu jeszcze 30 lat temu.

Szczegółowy obraz obywatela świata w dobie globalizacji i europeizacji zostanie przedstawiony w jednym z kolejnych rozdziałów niniejszej analizy. Tam także podjęta zostanie próba analizy, która da odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu demokratyczne jest wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej dla współczesnego obywatela i czy kategoria demokracji wciąż ma takie znaczenie, jak jeszcze kilka lat temu.

## Europeizacja jako element wielopoziomowego rządzenia w Unii Europejskiej

„Wielopoziomowe rządzenie w Unii Europejskiej może być zdefiniowane jako układ, w ramach którego podejmowane są wiążące decyzje, angażujące wiele politycznie niezależnych, ale w inny sposób współzależnych podmiotów – publicznych i prywatnych – na różnych poziomach agregacji terytorialnej. Podmioty te wciąż są zaangażowane w negocjacje/deliberacje/wdrażanie, ale nie przynależą do żadnej z instytucji władczych na wspomnianych poziomach”<sup>11</sup>.

Analiza globalizacji jako kontekstu dla wielopoziomowego rządzenia stanowiła wprowadzenie także do niniejszego rozdziału, pokazując pewne

<sup>10</sup> T. Paleczny, *Nowe ruchy społeczne w warunkach globalizacji*, [w:] M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch (red.), *Współczesna przestrzeń polityczna: ewolucja czy rewolucja?*, Kraków 2011, s. 10–12.

<sup>11</sup> Ph.C. Schmitter, *Neo-functionalism*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004, s. 45–74.

mechanizmy charakterystyczne także dla procesu europeizacji. Właściwie europeizację możemy nazwać regionalną odmianą globalizacji, przy czym w większym stopniu opierającą się na mechanizmach rządzenia charakterystycznych dla państw narodowych, niż to ma miejsce w przypadku globalizacji. Co ważne, europeizacja nie jest także procesem tak spontanicznym i wielostronnym jak globalizacja, nie bazuje także na tak skomplikowanej sieci powiązań i zależności, jak globalizacja.

Zestawiając systemy Unii Europejskiej z państwem narodowym, Unię często porównuje się do systemu federalnego. O ile bardzo trudno spotkać analizy zestawiające federalizm z globalizacją, o tyle w przypadku europeizacji i Unii Europejskiej jako systemu takie porównania są częste. Należy jednak zauważyć, że coraz rzadziej używa się kategorii federalizmu w klasycznym jego rozumieniu, a coraz częściej mówi się o federalizmie sieciowym. Federalizm sieciowy jest koncepcją czerpiącą z klasycznego federalizmu, przy czym zakłada istnienie wielu poziomów realizacji zadań władczych, a także wiele różnych ośrodków władzy w ramach jej horyzontalnego podziału na różnych poziomach<sup>12</sup>. Co bardzo ważne, chodzi tu nie tylko o ośrodki władzy politycznej, ale także ośrodki wpływu, podobne do tych, o których była mowa w przypadku globalizacji (organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe itp.). W niektórych analizach federalizm sieciowy jest utożsamiany z wielopoziomowym systemem politycznym, opartym na wielopoziomowym rządzeniu.

W przypadku Unii Europejskiej i europeizacji jako procesu integracji w ramach Unii, wielu badaczy mówi nie tylko o wielopoziomowym rządzeniu, ale także o wielopoziomowym systemie politycznym, który można zestawić z systemem państw członkowskich i swobodnie szukać kategorii porównawczych. To w pewnej mierze odróżnia europeizację od globalizacji, w ramach której wszelkie analogie do państwa członkowskiego są znacznie mniej uzasadnione.

„Nasz ustrój polityczny... jest zwany demokracją, ponieważ władza spoczywa w rękach nie mniejszości, ale najliczniejszych”<sup>13</sup> – to słowa Peryklesa, zaczerpnięte z *Wojny peloponeskiej* Tukidydesa, otwierające projekt Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej. Choć Konstytucja Unii Europejskiej nigdy nie powstała, Unia Europejska jest przez wielu

---

<sup>12</sup> J. Gross Stein, *Canada by Mondrian: Networked Federalism in an Era of Globalization*, [w:] R. Gibbins, A. Maioni, J. Gross Stein, *Canada by Picasso: The Faces of Federalism*, The 2006 CIBC Scholar-In-Residence Lecture, Ottawa 2006, s. 14–58.

<sup>13</sup> Preambuła Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej.

badaczy uważana za system polityczny w jego rozumieniu zbliżonym do klasycznego, ale system demokratyczny, czyli zakładający pluralizm interesów różnych instytucji i grup w jego ramach oraz możliwość obrony tych interesów<sup>14</sup>.

Jeden z najbardziej znanych autorów traktujących Unię Europejską jako system polityczny, Simon Hix, twierdzi, że Unia posiada wszystkie klasyczne cechy systemu politycznego<sup>15</sup>. Konstanty Adam Wojtaszczyk z kolei wskazuje następujące cechy, które, jego zdaniem, czynią z Unii Europejskiej demokratyczny system polityczny: a) stabilny i jasno zdefiniowany zespół instytucji oraz podział ról w zarządzaniu nimi; b) dążenie obywateli i grup społecznych do realizowania własnych interesów albo przez system polityczny bezpośrednio, albo z wykorzystaniem organizacji pośredniczących, czyli partii i grup interesu; c) podejmowanie w strukturach systemu decyzji, które mają rozstrzygający wpływ na dystrybucję środków ekonomicznych oraz zachowania społeczne i polityczne; d) istnienie stałego związku między otoczeniem systemu politycznego a podejmowanymi w procesach decyzyjnych rozstrzygnięciami<sup>16</sup>. Unia Europejska ma, zdaniem Wojtaszczyka, powyższe cechy, ponieważ posiada system instytucjonalny, zaopatrzony w kompetencje władzy prawodawczej, wykonawczej i sędowniczej, w ramach którego odbywa się sformalizowany i kompleksowy proces podejmowania decyzji<sup>17</sup>, ponadto instytucje europejskie są otwarte na „pluralistyczną grę interesów”<sup>18</sup>. Dzięki temu Unia Europejska, choć nie jest państwem, jest

<sup>14</sup> W tym miejscu należy raz jeszcze podkreślić, że wielu badaczy przedmiotu nie uważa Unii Europejskiej za organizację demokratyczną, a nawet używa określenia „deficyt demokratyczny” wobec braku wystarczającej legitymizacji jej systemu politycznego. Niektórzy autorzy, np. Alex Walreigh, za taki deficyt uważają brak zgodności pomiędzy Unią Europejską a kryteriami standardu demokracji liberalnej w kontekście instytucjonalnym, inni natomiast wskazują raczej na ten aspekt deficytu demokracji w Unii, który dotyczy braku aktywnego udziału obywateli Unii w jej funkcjonowaniu lub braku możliwości takiego udziału, a nawet po prostu braku samego konceptu obywatelstwa europejskiego. Por. np.: Ph.C. Schmitter, *How to Democratize the European Union... and Why Bother*, Lanham 2000, s. 125–127, także A. Walreigh, *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform*, London–New Delhi 2003, s. 6, oraz A. Szymański, *Globalizacja a problem deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2003, nr 2 (7), s. 131.

<sup>15</sup> S. Hix, *The Political System of the European Union*, London 2005, s. 2–3.

<sup>16</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 1, s. 12–13.

<sup>17</sup> Zob. tamże, s. 13.

<sup>18</sup> Zob. tamże.



systemem politycznym o cechach demokratycznych. Niniejszy artykuł w pewnej mierze jest wyrazem podobnego podejścia do Unii Europejskiej, jednak jej system polityczny jest traktowany w większym stopniu jako „wielopoziomowy system polityczny *sui generis*”<sup>19</sup> niż jako system analogiczny do jakichkolwiek innych systemów politycznych, w szczególności systemów państw narodowych<sup>20</sup>.

System polityczny Unii Europejskiej jest bardzo złożony, jednak jego zręb stanowią instytucje, które z pozoru wpisują się w monteskiuszowski trójpodział władz, charakterystyczny dla państw demokratycznych. Wzajemne relacje tych instytucji w większym stopniu niż podział władz określa jednak zasada równowagi instytucjonalnej, świadcząca o istotnej różnicy w konstrukcji ustrojowej między Unią i klasycznym państwem<sup>21</sup>. Zasada równowagi instytucjonalnej porządkuje kwestie związane z pozycją poszczególnych instytucji w europejskim systemie politycznym i ich wzajemne relacje, stając się jednym z elementów tego systemu<sup>22</sup>. Pomimo

<sup>19</sup> V. Eichner, H. Volezkow, *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg 1994, s. 18, cyt. za: P. Stęпка, *Grupy interesu w systemie politycznym Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2 (3), s. 176.

<sup>20</sup> Unia Europejska nie jest analogicznym wobec państwa narodowego systemem politycznym, ponieważ nie posiada ważnego uprawnienia państwa narodowego, którym jest stosowanie przymusu. Owszem, kilku autorów, np. G. Marks czy L. Hooghe, jest zdania, że Unia niebezpośrednio może stosować przymus, m.in. dzięki nadrzędności europejskiego prawa wobec prawa krajowego, jednak w literaturze przedmiotu podejście to ma raczej niewielu zwolenników. Por. K.A. Wojtaszczyk, *Unia Europejska – integralna wspólnota...*, s. 12–13.

<sup>21</sup> Por. np.: Ch. Dadomo, *The Concept of Institutional Balance in the European Community*, s. 2, <http://www.nls.ntu.ac.uk/SLSA2003/Streams/PapersEuroIssues.asp>, także P. Huber, *Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa*, „Europarecht” (EuR) 2003, Heft 4, s. 574–599.

<sup>22</sup> Na działanie tej zasady wskazuje Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie 138/79 S.A. *Roquette Freres v. Rada Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1980, s. 3333. Pomimo że zasada ma na celu porządkowanie wzajemnych relacji i granic uprawnień europejskich instytucji, istnieją także teorie mówiące raczej o pewnym „nieładzie instytucjonalnym” Unii Europejskiej (z ang. *confusion of powers*). To jednak, co w idei równowagi instytucjonalnej dotyczy porządku kompetencji europejskich instytucji, w koncepcji *confusion of powers* świadczy o kompetencyjnym chaosie. Różnica w podejściach dotyczy przyporządkowania kompetencji instytucjom przez wspólnotowe prawo pierwotne, nie wyrażnie według wzoru trójpodziału: władza ustawodawcza – władza wykonawcza – władza sądownicza, lecz z przemieszaniem uprawnień w poszczególnych instytucjach. W świetle zasady równowagi instytucjonalnej, „nieład” ma swoje uzasadnienie związane z intencją ojców integracji, a następnie przepisami traktatów, jako dający szansę sprostania wyzwaniom, przed jakimi stają Wspólnoty. Teoria „nieładu instytucjonalnego” zwraca raczej uwagę, że przemieszanie uprawnień odbija się negatywnie na demokratycznej

tej porządkującej roli zasady równowagi instytucjonalnej, nie można mówić o pełnej przejrzystości zarówno w układzie instytucji europejskich w ramach systemu, jak i wewnątrz poszczególnych instytucji. Instytucje Wspólnot mają silną podstawę prawną, choć nie wszystkie bazują na mocnej legitymacji suwerena<sup>23</sup>. Zasada równowagi instytucjonalnej obowiązuje w ramach horyzontalnego podziału kompetencji między instytucje Wspólnot, wielopoziomowość systemu politycznego Unii wyraża się jednak, między innymi, w tym, że obok poziomu instytucji europejskich funkcjonują także inne poziomy, z których najistotniejszy jest poziom państw członkowskich. Kraje członkowskie wpisują się w strukturę *multi-level governance*, czyli wielopoziomowego rządzenia<sup>24</sup> w Unii Europejskiej, pozostając pomiędzy poziomem instytucji Wspólnot a poziomami regionalnymi i lokalnymi, w ramach państw członkowskich, ale nie tylko. Rządzenie w tym ujęciu dobrze określa Beate Kohler-Koch – jako ogół sposobów przekładania rozbieżnych preferencji obywateli na efektywne wybory polityczne, a także przekształcania wielości interesów społecznych różnych szczebli na jednolite działania i uwzględniania interesów aktorów społecznych w tych działaniach<sup>25</sup>. Koncepcja *multi-level governance* odnosi się zatem zarówno do poziomu ponadnarodowego (gdzie interesy aktorów społecznych dotyczą kwestii regulowanych na poziomie europejskim), jak i do wieloszczeblowej struktury realizacji różnych interesów społeczeństwa w ramach państw członkowskich. Ma to znaczenie dla administracji tych krajów, ponieważ, jak zauważył David Spence, jeden z ważniejszych badaczy kwestii koordynacji polityki europejskiej w państwach członkowskich, wszystkie szczeble rządowe w państwach członkowskich są w mniejszym lub większym stopniu zaangażowane w kwestie europejskie albo też kwestie te niebezpośrednio dotyczą ich

---

legitymizacji Wspólnot. Por. V. Schmidt, *Federalism and State Governance in the European Union and the United States: An Institutional Perspective*, [w:] K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision Legitimacy and Levels of Governance in the European Union*, Oxford–New York 2003, s. 338–340.

<sup>23</sup> Suweren oznacza tu najpierw ojców założycieli, a następnie przedstawicieli państw członkowskich na konferencje międzyrządowe, podczas których powstawały traktaty zmieniające traktaty założycielskie.

<sup>24</sup> *Multi-level governance* określane jest czasem także jako „wielopoziomowe zarządzanie” dla odróżnienia zarządzania Unią od rządzenia tradycyjnym państwem narodowym. Z punktu widzenia autorki pracy znacznie bardziej adekwatny jest jednak termin „rządzenie”, który kładzie nacisk w większym stopniu na politologiczny niż na ekonomiczny charakter procesów w ramach systemu politycznego Unii.

<sup>25</sup> B. Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance*, „Reihe Politikwissenschaft / Political Science”, Series No. 58, November 1998, s. 1.

w różny sposób, co wymaga właściwego przeorganizowania sposobu prowadzenia polityki krajowej, tak aby uwzględniała ona ten fakt, ponadto konieczna jest koordynacja na wszystkich tych szczeblach i między nimi, aby umożliwić efektywne funkcjonowanie nie tylko samych państw członkowskich, ale także całego wielopoziomowego systemu Unii Europejskiej<sup>26</sup>. Koordynacja jest niezbędna także po to, by we właściwy sposób realizować europejskie prawo w ramach podziału kompetencji między Unię Europejską i państwa członkowskie, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady subsydiarności oraz konieczności zachowania przejrzystości funkcjonowania Unii, jak i tego, by była ona blisko obywateli. Prawdziwe wyzwanie zarówno dla państw członkowskich Wspólnot, jak i dla instytucji szczebla europejskiego to bowiem określenie, w jaki sposób w ramach wielopoziomowego systemu politycznego Unii Europejskiej powinny być dzielone, a nie jedynie wydzielone czy też podzielone, kompetencje instytucji z różnych poziomów<sup>27</sup>. Trzeba wziąć przy tym pod uwagę fakt, że w wielopoziomowym systemie politycznym Unii mamy do czynienia nie tylko z wielością poziomów, ale też złożoną strukturą instytucjonalną w ramach każdego z nich oraz ze zróżnicowanymi interesami „interesariuszy” z różnych poziomów, stąd potrzeba koordynacji, dzięki której na poszczególnych poziomach będą realizowane interesy różnych podmiotów<sup>28</sup>.

Europeizacja to proces formalnych i nieformalnych zmian, jakie dokonują się w państwach kandydujących, a następnie członkowskich Unii Europejskiej w związku z określonymi w prawie Unii wymaganiami członkostwa<sup>29</sup>. W politologicznej literaturze poświęconej europeizacji

<sup>26</sup> D. Spence, *The Co-ordination of European Policy by the Member States*, [w:] M. Westlake (ed.), *The Council of the European Union*, London 1995, s. 353.

<sup>27</sup> P. Syrpis, *Legitimizing European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination*, „EUI Working Paper LAW” No. 2002/10, s. 14, także: White Paper on European Governance, COM(2001)428 z 25 lipca 2001 r.

<sup>28</sup> Na przykład na poziomie europejskim realizowane są interesy obywateli Unii Europejskiej, to znaczy interesy obywateli wszystkich państw członkowskich. Z kolei na poziomie krajowym realizowane są interesy obywateli danego państwa członkowskiego. Koordynacja, zarówno na poziomie makro, określonym przez otwartą metodę koordynacji, jak i na każdym z poziomów z osobna, ma służyć uzyskaniu pewności, że interesy obywateli jednych państw członkowskich nie będą realizowane przy naruszeniu interesów innych państw członkowskich, a zatem wielopoziomowy system polityczny będzie funkcjonował – w takim stopniu, w jakim jest to możliwe na każdym etapie jego rozwoju – spójnie.

<sup>29</sup> A. Héritier, *Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy*, [w:] M. Cowles, J. Caporaso, T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, New York 2001.

pojawia się dość często stwierdzenie, że europeizacja jest tym bardziej intensywna, a presja na uleganie jej tym większa, im mniejsza jest zbieżność podstaw prawnoinstytucjonalnych i procesów politycznych oraz administracyjnych na poziomie krajowym i na poziomie europejskim<sup>30</sup>.

Kwestią, którą należy podkreślić w analizie procesów europeizacji państw europejskich, jest ich związek z procesami globalizacji. Europeizacja może być ujmowana w skali makro jako proces, który nie jest w pełni zależny od państw jej podlegających ani przez nie kontrolowany. Chodzi mianowicie o to, że celowe działania harmonizacyjne jednego państwa, a nawet kilku państw, nie oznaczają jeszcze pełnej europeizacji, czyli ogólnej tendencji do udziału w takiej harmonizacji wszystkich państw członkowskich. W większości aspektów europeizacja różni się także od procesów globalizacji, ponieważ nie opiera się w przeważającej mierze na niepaństwowych aktorach. Europeizacja w państwach europejskich jest procesem, który ułatwia ich dostosowanie się do standardów panujących w innych państwach członkowskich UE i nie zmusza ich do szukania indywidualnych rozwiązań, które, nawet jeśli byłyby możliwe, wymagałyby znacznie większych zasobów niż poddanie się europeizacji. Na przykład „odgórną”, czyli inicjowaną przez instytucje europejskie, europeizacja polityk edukacyjnych, dotychczas należących do obszarów wyłącznej kompetencji państw członkowskich, wspierana procesem bolońskim, ułatwia państwom bałtyckim coroczne określanie priorytetów edukacyjnych w ramach krajowej polityki, natomiast trzymanie się pewnych wytycznych europejskich przez te kraje, podobnie jak przez inne państwa członkowskie, prowadzi do „oddolnej”, czyli wynikającej z działań państw UE, harmonizacji krajowych polityk edukacyjnych i, w rezultacie, oznacza ich uwspólnotowanie, a docelowo najprawdopodobniej ich uwspólnotowanie<sup>31</sup>.

Europeizację można jednak ująć także znacznie bardziej ogólnie, jako pragmatyczne dostosowanie się do warunków funkcjonowania w Unii Europejskiej i dążenie do maksymalizowania zysków z członkostwa w tej organizacji. Ponieważ Unia stała się ważnym centrum władczym na poziomie globalnym, państwa członkowskie dzięki podleganiu europeizacji zyskują także nowy kanał dostępu do korzyści wynikających z globalizacji.

<sup>30</sup> T. Börzel, T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „RSC” 2000, nr 56, s. 6.

<sup>31</sup> K. Goetz, *Making Sense of Post-Communist Central Administration – Modernization, Europeanization or Latinization*, „Journal of European Public Policy” vol. 8, 2001, nr 6, s. 1032–1051.

Ponieważ niniejszy artykuł stanowi swego rodzaju wprowadzenie do omawianej tematyki, nie jest jego założeniem dogłębna analiza kwestii funkcjonowania wielopoziomowego systemu politycznego Unii Europejskiej i europeizacji. Ważniejsze dla konceptualizacji kwestii związanych z wielopoziomowym rządzeniem w przestrzeni ponadnarodowej wydaje się sprawdzenie, gdzie w skomplikowanej sieci powiązań różnych podmiotów globalizacji i europeizacji mieści się obywatel. W tym przypadku chodzi o obywatela świata.

## **(Nie)demokratyczność rządzenia wielopoziomowego, czyli gdzie jest obywatel**

W niniejszym rozdziale zostanie przedstawiona próba dość karkołomnej, jednak bardzo potrzebnej, analizy wielopoziomowego rządzenia z perspektywy obywatela państwa polskiego. Jego miejsce mógłby z powodzeniem zająć obywatel każdego innego państwa na świecie, jednakże dla jasności wyводу i odniesień do już zastosowanych w tym artykule przykładów (m.in. Unii Europejskiej), perspektywa obywatela Polski jest tu uzasadniona. Najpierw jednak warto krótko się zastanowić, jakie miejsce obywatele zajmują w wielopoziomowym rządzeniu w kontekście globalizacji i europeizacji w sensie prawnym.

W ramach wielopoziomowego rządzenia w warunkach globalizacji, obywatel ma do dyspozycji ogromną różnorodność narzędzi walki o swoje prawa, określone w międzynarodowych konwencjach, deklaracjach, ale też zapewniane regionalnie przez prawa miejscowe różnych poziomów. Ponieważ nie ma czegoś, co moglibyśmy określić jako obywatelstwo światowe (zresztą, nie jest bezzasadne pytanie, czy byłoby to potrzebne), trudno dywagować na temat prawnego zabezpieczenia interesów obywateli tylko na tym poziomie. Rzeczywistość globalizacji daje jednak obywatelowi dużą liczbę narzędzi ochrony swoich praw, stawiając go jednocześnie przed koniecznością posiadania dostępu do informacji o tym, jak z tych narzędzi korzystać, co w złożonej zglobalizowanej rzeczywistości stanowi już pewien problem. Przykładowo, jeśli pracownik oddelegowany do nieojczystego państwa jest dyskryminowany w korporacji ze względu na płeć czy kolor skóry, ma mnóstwo narzędzi, by walczyć o swoje prawa, jednakże efektywną walkę zapewnia mu dopiero zgłębienie zasad korporacyjnych, prawa miejscowego, prawa międzynarodowego, praktyki w sytuacji, gdy będzie miał trudności z udowodnieniem swojej krzywdy w kontekście skomplikowanych relacji między władzą państwa, w którym

pracuje, a korporacją pozostającą w określonych układach z tym państwem. Mówiąc o narzędziach, nie trzeba mieć na myśli jedynie środków prawnych, ale też publikację informacji na temat dyskryminacji w internecie i innych mediach, skorzystanie z pomocy międzynarodowych organizacji i instytucji ochrony prawnej.

Inny przykład bezpośredniego wpływu procesów wielopoziomowego rządzenia na obywateli to korzyści, jakie odnoszą oni z racji globalizacji (niższe ceny, mniejsza liczba monopolii, lepszy dostęp do towarów i usług, łatwiejszy dostęp do informacji o usługodawcach i potencjalnych pracodawcach). To również daje obywatelowi lepszą pozycję wobec ośrodków władzy niż w klasycznych systemach politycznych opartych na zależnościach władza–obywatel. Co ciekawe, w powyższym kontekście, a także w zestawieniu z analizowaną tu już ekonomiczną definicją globalizacji, na znaczeniu traci kwestia legitymizacji ośrodków władzy. Sam obywatel zdaje się ośrodki władzy legitymizować, jeśli skutecznie chronią jego prawa i interesy, a pojęcie legitymizacji sprowadza się tu do efektywności ochrony praw i interesów. Oczywiście jest to jedno z podejść do kwestii pozycji obywatela w wielopoziomym rządzeniu w przestrzeni ponadnarodowej. Inne jego aspekty są szerzej analizowane przez specjalizujących się w tej dziedzinie badaczy.

Obywatele w wielopoziomym systemie politycznym Unii Europejskiej mają wpływ na działania instytucji wszystkich jej poziomów, przy czym legitymacja instytucji różnych poziomów nie jest jednakowa. Wciąż to instytucje poziomu państw członkowskich mają największą legitymizację społeczną.

Zgodnie z zasadą subsydiarności, najwięcej procesów politycznych dotyczących kwestii bliskich obywatelom powinno się odbywać na poziomie regionów (przy czym mowa nie tylko o procesach władczych instytucji regionalnych, ale także o udziale partnerów społecznych i innych instytucji służących obywatelom w zapewnianiu realizacji ich praw na poziomie regionalnym), a efektem koordynacji powinno być reprezentowanie ich interesów na poziomach krajowym i europejskim, pośrednio zaś także w gremiach światowych. W rzeczywistości jednak, w kontekście dużego zaawansowania procesów integracji, stosunkowo niedawnego wprowadzenia zasady subsydiarności, a także dużego zróżnicowania regionów europejskich, zasadniczą kwestią koordynowaną na tym poziomie jest polityka strukturalna Unii oraz kwestie horyzontalne i należące do innych polityk z nią związanych. Zasada subsydiarności ułatwia obywatelowi dostęp do instytucji chroniących jego prawa oraz „przybliża” go do instytucji podejmujących ważne dla niego decyzje.

Wróćmy teraz do sytuacji obywatela Polski, który zadaje sobie pytanie: jakie miejsce zajmuję w skomplikowanej światowej rzeczywistości politycznej? Otóż w odpowiedzi mógłby usłyszeć, że:

- podlega prawu krajowemu, ale na jego codzienne funkcjonowanie najbardziej wpływają instytucje regionalne i lokalne;
- w przypadku, gdyby jego prawa i interesy były niewłaściwie zapewniane na poziomie krajowym, może odwoływać się do instytucji poziomu Unii Europejskiej (korzystając z licznych narzędzi komunikowania się z takimi instytucjami);
- na jego sytuację finansową mają wpływ procesy globalizacji, dzięki którym też stale zyskuje coraz szerszy dostęp do informacji oraz coraz większą możliwość komunikacji i podróżowania;
- może z pominięciem wszystkich innych poziomów walczyć o swoje prawa w ramach działalności globalnego ruchu społecznego, międzynarodowej organizacji pozarządowej lub zupełnie nieformalnej grupy, która ma możliwość wpłynięcia na relacje różnych podmiotów globalizacji.

Zarazem jednak, obywatel może mieć problem z dostępnością narzędzi pozwalających na wykorzystanie wszystkich wymienionych powyżej możliwości, a nawet jeśli ma do nich dostęp, może stanąć przed koniecznością poświęcenia swojego czasu lub innych zasobów na korzystanie z nich. Paradoksalnie zatem, wielopoziomowe rządzenie dało obywatelowi bardzo wiele narzędzi ochrony swoich praw i walki o realizację swoich interesów, zmniejszając jego możliwości korzystania z nich. Uzasadniają to teorie psychologiczne określające zbyt dużą liczbę możliwości do wyboru jako czynnik zarówno ograniczający efektywność wyboru, jak i zmniejszający satysfakcję z niego<sup>32</sup>.

Nawiązując do tytułu niniejszego rozdziału, należałoby teraz wrócić do pytania o legitymację demokratyczną nowego ładu, z jakim mają do czynienia jednostki i społeczeństwa. Skoro akt głosowania na wybranych przedstawicieli czy też aktywny udział w życiu społeczności lokalnej nie gwarantują wpływu obywateli na własną sytuację, gdzie należałoby szukać elementów legitymizujących wielopoziomowe rządzenie? Pierwsza nasuwająca się odpowiedź wskazywałaby na konieczność otwarcia się państw narodowych na nową globalną i zeuropeizowaną rzeczywistość, czyli na nowych wpływowych aktorów na globalnej scenie. Wydaje się, że te kraje, które zamiast kontestować globalizację i europeizację, wykorzystują je w polityce, zyskują przewagę także w gospodarce i są lepiej legitymizowane.

---

<sup>32</sup> J. Koziński, *Psychologiczna teoria decyzji*, Warszawa 1975.

## Zakończenie

W powyższej analizie, mającej na celu konceptualizację pojęć i teorii oraz określenie odpowiedniego metodologicznego podejścia do wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, znalazły się odpowiedzi na pytania o związek wielopoziomowego rządzenia z globalizacją i europeizacją, o pewne zjawiska związane z wielopoziomowym rządzeniem i ich wpływem na obywateli. Zamiast podsumowania i konkluzji, na zakończenie niniejszego artykułu pokazana zostanie pewna analogia. Otóż wielopoziomowe rządzenie jest efektem ubocznym procesów globalizacji i europeizacji, zjawiskiem w naturalny sposób z nich wynikającym. Co za tym idzie, warto się zastanowić, czy wielopoziomowe rządzenie jest nakierowane na realizację interesów obywateli (świata, Unii Europejskiej, innych organizacji globalnych i regionalnych) czy też może innych niż obywatele podmiotów mających charakter suwerena. A może globalizacja początku XXI w. to tylko bardziej zaawansowana forma kolejnej „rewolucji przemysłowej”, która zje własne dzieci, redukując kiedyś złożoność relacji wielopoziomowego rządzenia? Może wielopoziomowe rządzenie jako „efekt uboczny” w ogóle nie musi być nakierowane na rezultat, ponieważ liczą się w nim w większym stopniu proces i relacje, dzięki którym obywatele zyskują platformę komunikacyjną i możliwość lepszej realizacji swoich interesów, niż to miało miejsce dotychczas w mniej złożonych systemach?

Powyższe pytania, choć wynikają z analizy koncepcji wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej w kontekście globalizacji i europeizacji, nie zamykają dyskusji w obszarze postawionego problemu, a raczej otwierają znacznie szerszą dyskusję, dotyczącą istoty rządzenia w globalnej rzeczywistości XXI w.

### STRESZCZENIE

Artykuł ma na celu analizę pojęć i teorii oraz określenie odpowiedniego metodologicznego podejścia do wielopoziomowego rządzenia (*multi-level governance* – MLG) w przestrzeni ponadnarodowej. Analizowany jest w nim związek MLG z globalizacją i europeizacją, a także wpływ decyzji podejmowanych w jego ramach na obywateli.

Założeniem analizy jest konieczność zmodyfikowania dotychczasowej metodologii badania MLG poprzez włączenie w nią elementów interdyscyplinarnych,



szczególnie z obszarów ekonomii, socjologii, psychologii społecznej. Co ważne, należy także przesunąć środek ciężkości z metody systemowej na metody: decyzyjną i scenariuszową.

Renata Mieńkowska-Norkiene

#### MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN TRANSNATIONAL SPACE – CHARACTERISTICS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION AND EUROPEANIZATION

The paper is aimed to analyze main concepts of a multi-level governance (MLG) in transnational space as well as to determine appropriate methodological approach to it. The article explores relationship between MLG, globalization and Europeanization, it also analyses impact of decisions made on various levels of MLG on citizens. The analysis aims at modifying existing approach towards MLG research methodology by incorporating interdisciplinary elements into it, especially combining economics, sociology and psychology. It is postulating a shift from omnipresent system method to decision and scenario method.

**KEY WORDS:** *transnational governance, multi-level governance, globalization, Europeanization, scenario method*

### Bibliografia

- G.A. Almond, *Comparative Political Systems*, „Journal of Politics” 1956, vol. XVIII, nr 8.
- J. Bhagwati, *In Defense of Globalization*, Oxford–New York 2004.
- S. Hix, *The Political System of the European Union*, London 2005.
- H. Keman, *Comparing political systems: Towards positive theory development*, „Working Papers Political Science” 2006, nr 1.
- B. Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance*, „Reihe Politikwissenschaft / Political Science”, Series No. 58, November 1998.
- Ph.C. Schmitter, *Neo-functionalism*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004.
- D. Spence, *The Co-ordination of European Policy by the Member States*, [w:] M. Westlake (ed.), *The Council of the European Union*, London 1995.

- M. Stein, L. Turkewitsch, *Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts*, „Participation Bulletin of the International Political Science Association”, vol. 34, nr 2 – October 2010.
- A. Szymański, *Globalizacja a problem deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2003, nr 2 (7).
- A. Walreigh, *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform*, London–New Delhi 2003.
- K.A. Wojtaszczyk, *Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 1.

Krzysztof Tomaszewski

## Problemy globalizacji w kontekście ponadnarodowego zarządzania

SŁOWA KLUCZOWE:

*globalizacja, rządzenie, zarządzanie, Unia Europejska*

STUDIA I ANALIZY

Problematyka globalizacji stanowi przedmiot licznych studiów naukowych w odniesieniu do wpływu, jaki ona wywiera na państwa narodowe (w szczególności jej wpływu na specyfikę systemu politycznego), jak również na relacje między państwami. W jej wyniku rola państw, ich znaczenie i pozycja w stosunkach międzynarodowych są kwestiami poddawanymi ustawicznemu redefiniowaniu<sup>1</sup>. Pojawienie się na scenie politycznej nowych, potężnych aktorów politycznych, takich jak organizacje międzynarodowe, oraz ekonomicznych, takich jak grupy interesu, wyznacza – dodatkowo – nowe ścieżki w zakresie problematyki badania globalizacji.

Jak wskazuje Konstanty Adam Wojtaszczyk, nie do przyjęcia wydaje się zarówno teza o zmierzchu państwa narodowego, jak i przekonanie o omnipotencji państw w kształtowaniu stosunków międzynarodowych. Współczesne państwo powinno być organizatorem oraz gwarantem postępu technologicznego i wzrostu gospodarczego. K.A. Wojtaszczyk przyznaje jednocześnie, że procesy globalizacyjne spowodowały, iż państwa muszą się liczyć z innymi aktorami sceny międzynarodowej<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zob. M. Koenig-Archibugi, *Mapping Global Governance*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge 2002, s. 49–69.

<sup>2</sup> K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, Warszawa 2009, s. 13.

Wpływa to na tworzenie się nowej koncepcji rządu, która zakłada współistnienie wielu podmiotów w procesie kształtowania polityki – zarówno na poziomie krajowym, jak i w wymiarze międzynarodowym.

## Globalizacja w kontekście „rządzenia” i „zarządzania”

Mając na uwadze procesy globalizacji, nie sposób nie zauważyć, że tradycyjne pojmowanie polityki staje się nieadekwatne do rzeczywistości. Rod A.W. Rhodes proponuje zastąpienie terminu „rządzenie” pojęciem „zarządzanie”. Podkreśla, że w ten sposób można mówić o nowoczesnej formule rządu, czyli zarówno o swoistym sposobie organizacji władzy, jak i o nowym sposobie rządzenia społeczeństwem<sup>3</sup>. Dlaczego ta nowa formuła się pojawiła? Według Rhodesa jest ona efektem współczesnych zmian w polityce, m.in.:

- pojawienia się zasady partnerstwa (publiczno-prywatnego),
- rozmycia granic odpowiedzialności w warunkach dużej złożoności procesów decyzyjnych,
- współzależności między podmiotami władzy i sferą ekonomiczną,
- pojawiania się powiązań sieciowych, wynikających z zaangażowania współczesnych państw w rozmaite struktury współpracy o charakterze międzynarodowym (np. Unia Europejska, NATO, ONZ, WTO).

Te zmiany oddziałują przede wszystkim na państwo, a w szczególności na jego rząd. Nie jest on już współcześnie podmiotem, który – w sposób jednoznaczny – ponosi cały ciężar odpowiedzialności za sprawy publiczne, w klasycznym rozumieniu: od centrum do peryferii oraz z góry na dół. W związku z tym, coraz mniej istotne staje się również pojęcie „racja stanu”, rozumiane do niedawna jako dobro czy interes państwa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że miejsce racji stanu zajmuje bardziej współczesne pojęcie: „dobro wspólne”, które jest definiowane jako „interes kolektywny”, będący efektem negocjacji między uczestnikami procesów politycznych, a nie obiektywną ideą o charakterze absolutnym<sup>4</sup>.

Mając na uwadze powyższe analizy oraz opierając się na konceptualizacji proponowanej przez Rhodesa, można się zastanawiać, w jakim

<sup>3</sup> R.A.W. Rhodes, *The new governance: Governing without government*, „Political Studies” 1996, nr 44, s. 652–667; tenże, *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies”, August 2007, nr 28, s. 1243–1264.

<sup>4</sup> Zob. P. Bourdieu, *Esprit d'État: genèse et structure du champ bureaucratique*, „Actes de la recherche en sciences sociales”, mars 1993, nr 96–97.

stopniu globalizacja postrzegana przez pryzmat gospodarki kształtuje procesy „zarządzania” we współczesnym środowisku politycznym.

Bruno Jobert zauważa, że zwolennicy neoliberalizmu chętnie posługują się teorią rynku w odniesieniu do polityki oraz spraw publicznych. Wychodzą z założenia, że jednostka jest istotną racjonalną i samodzielnie może sobie poradzić z decyzjami ekonomicznymi. Rynek jednocześnie, poprzez mechanizmy podaży-popytu, stanowi medium, które podlega samoregulacji. Skoro takie mechanizmy działają na rynku, to czy nie należałoby ich przenieść na sferę publiczną, a państwu zamiast funkcji regulatora przypisać jedynie rolę koordynatora.

Politycy zaś (również działając racjonalnie), dbając o przyszłą reelekcję, będą chętnie akceptować ten model działania, bo – w praktyce – oznacza on minimum władzy państwowej w państwie, a w rzeczywistości również rozmycie ich odpowiedzialności za działania polityczne. Obywatele – tymczasem – kierując się zasadą tzw. *public rational choice*, wybiorą w drodze głosowania właśnie tych polityków, którzy – w możliwie najlepszy sposób – będą w stanie podjąć się obowiązków koordynacji politycznej, już jako elity polityczne.

Taka wizja ewidentnie uderza w państwo i w jego struktury. Rozmywa rolę i znaczenie władzy politycznej, marginalizuje ją. Zakłada rządy korporacji i grup interesów na równi z władzami publicznymi. W praktyce mogłoby to oznaczać, że np. konstytucyjny minister wybrany przez naród w drodze demokratycznych wyborów spotyka się, jak równy z równym, z przedstawicielem zarządu takiej czy innej korporacji finansowej. W ten sposób może się dokonywać symboliczna dekompozycja państwa i jego władzy politycznej, spowodowana właśnie wprowadzeniem i wzmocnieniem roli oligarchii korporacyjnej oraz koncentrowaniem się elit politycznych na „zarządzaniu” interesami, zamiast na działaniu w imię realizacji „racji stanu”. Ta ostatnia bowiem nie będzie miała już ontologicznego uzasadnienia, skoro polityka rozumiana jest jako gra interesów, a rządzenie sprowadza się do permanentnego negocjowania rozwiązań z uczestnikami procesów decyzyjnych.

Zdaniem Marka Pietrasia, procesy globalizacji stanowią główny czynnik zmian środowiska międzynarodowego<sup>5</sup>. Następuje swoista kompresja czasu i przestrzeni w praktyce funkcjonowania społeczności międzynarodowej. Szczególne znaczenie należy przypisać zwłaszcza mechanizmom „odterytorialnienia” zjawisk i procesów społecznych oraz kształtowaniu

---

<sup>5</sup> Zob. M. Pietraś, *Globalizacja jako proces zmiany społeczności międzynarodowej*, [w:] M. Pietraś (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, Warszawa 2002, s. 35 i n.

się i funkcjonowaniu transnarodowej przestrzeni społecznej. „Odterytorialnienie” oznacza *de facto*, że procesy globalizacji uruchamiają interakcje i więzi nie w zamkniętych przestrzeniach, lecz relatywnie oderwane od konkretnej lokalizacji<sup>6</sup>. Dotyczy to zwłaszcza przepływów w dziedzinie finansów, kapitału, informacji, transgranicznych problemów ekologicznych (np. ochrona warstwy ozonowej ziemi czy zmiany klimatyczne)<sup>7</sup>.

Taka sytuacja oznacza w istocie konieczność dostosowania się grup interesu do nowych okoliczności. Ich płaszczyzną oddziaływania staje się środowisko międzynarodowe, czyli przestrzeń, w której państwa koegzystują na równi z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak np. Unia Europejska. Istnienie tak prężnie działających organizacji stało się dla grup interesu nie tylko wyzwaniem, ale również szansą na znalezienie nowych form oddziaływania i manifestowania swoich oczekiwań wobec decydentów politycznych.

## Globalizacja jako przenikanie się wyzwań oraz problemów lokalnych i globalnych

Elementem charakterystycznym dla procesów globalizacji jest wzajemne warunkowanie się tego, co lokalne, i tego, co globalne. Zygmunt Bauman wskazuje, że „Współczesna egzystencja rozpięta jest na drabinie hierarchii wznoszącej się od lokalności ku temu, co globalne”<sup>8</sup>. Ciekawym potwierdzeniem tej tezy byłoby przeanalizowanie aktywności wspólnot terytorialnych Unii Europejskiej, które – dzięki przemianom zainicjowanym przez proces integracji – mogą występować w Brukseli jako zorganizowane grupy interesu. Ich oddziaływanie jest przykładem tego, w jaki sposób interesy lokalne bądź regionalne są artykułowane w płaszczyźnie ponadnarodowej. Jednocześnie stanowią dowód na to, że podmioty, które mają szerokie możliwości formalnego wpływu na politykę, poszukują także metod nieformalnych (np. biura reprezentacji w Brukseli), aby w jeszcze większym stopniu decydować o kształcie polityki europejskiej, mając na uwadze własne interesy – zarówno ekonomiczne, jak i polityczne.

<sup>6</sup> J.A. Scholte, *Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization*, [w:] E. Kofman, G. Youngs (eds.), *Globalization: Theory and Practice*, London 1996, s. 49.

<sup>7</sup> M. Pietraś, *Dynamika globalnego środowiska międzynarodowego. Analiza uwarunkowań systemowych*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska...*, s. 23.

<sup>8</sup> Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 142.

Z uwagi na potencjał demograficzny oraz środki budżetowe, regiony najczęściej są postrzegane w Unii Europejskiej jako podmioty mające zróżnicowany wpływ na podejmowanie decyzji politycznych na poziomie europejskim. Samo pojęcie „region” jest jednocześnie trudne do jednoznacznego określenia, ponieważ państwa członkowskie Unii Europejskiej prezentują duże zróżnicowanie pod względem ustroju terytorialnego<sup>9</sup>. W związku z tym, definiowanie regionu jest uzależnione od modelu administracyjnego państwa.

W krajach scentralizowanych są one przede wszystkim instrumentami władzy centralnej w terenie. W krajach zdecentralizowanych pozycja regionów jest nieco inna. Ich istnienie stanowi odpowiedź na rzeczywistą potrzebę obywateli, którzy odczuwają określony rodzaj przynależności do danego terytorium. Region nie jest, w tym kontekście, jedynie instrumentem podziału administracyjnego kraju, ale ma raczej charakter funkcjonalny i wiąże się z konkretną historią oraz tradycją danej wspólnoty terytorialnej. Stanowi on przejaw woli mieszkańców skierowanej ku wspólnemu życiu i wspólnemu rozwiązywaniu problemów.

W ujęciu politologicznym region można traktować jako jednostkę terytorialną o rozmiarze niezdeterminowanym, która sytuuje się bezpośrednio poniżej szczebla centralnego. Jednocześnie uczestniczy ona w zarządzaniu na określonym terytorium (wydzielony fragment państwa), za pomocą przypisanych jej budżetowo środków finansowych. Za zarządzanie tymi środkami oraz podejmowanie decyzji odpowiedzialne są władze terenowe wyłaniane w wyborach regionalnych<sup>10</sup>. Region jest administrowany przez wybieralne zgromadzenie deliberujące oraz władzę wykonawczą powoływaną przez to zgromadzenie<sup>11</sup>.

Między państwem a regionem zachodzą złożone relacje. Istnieją w Unii Europejskiej regiony bardzo silne, a ich działania wydają się

---

<sup>9</sup> Por. K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007, s. 10 i n.

<sup>10</sup> Por. C. Du Grunrut, *Europe, le temps de régions*, Paris 1996, s. 40.

<sup>11</sup> Podobne ujęcie prezentuje również prof. S. Czarnow. Region, niezależnie od formy ustrojowej państwa, w którym się znajduje, definiuje on jako obszar „o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, w ramach którego prowadzona jest, stosowna do potrzeb i uwzględniająca jego specyfikę, samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne. Region stanowi ogniwo pośrednie (choć niekoniecznie pośredniczące) pomiędzy państwem a innymi jednostkami organizacji terytorialnej państwa. Z punktu widzenia instytucjonalnego region charakteryzuje się niezależnością od państwa, która wyraża się co najmniej posiadaniem osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej” (zob. S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, s. 60).

wprost uderzać w jedność państwa i zmięrają do podważenia autorytetu rządu centralnego. Są to jednak odosobnione przypadki<sup>12</sup>.

Na ogół region stara się przyjąć pozycję wspomagającą w stosunku do władzy centralnej i uczestniczyć w rządzeniu w przewidzianych dla niego ramach prawno-politycznych. Tworzy on rodzaj pośredniego szczebla władzy, niezbędnego dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Ma także wielkie możliwości mobilizowania ludzi do działania, co nie zawsze leży w możliwościach państwa. Perspektywa regionalna (w kontekście administrowania sprawami istotnymi dla danej społeczności) jest bliższa obywatelowi aniżeli perspektywa narodowa czy europejska. Pozwala to dostrzec bezpośredni związek pomiędzy codziennymi potrzebami obywateli a tym, jakie decyzje są podejmowane i jak są one realizowane<sup>13</sup>. Jest to ważne, ponieważ dzięki regionom wzrasta zainteresowanie społeczne sprawami najbliższego otoczenia i zwiększa się partycypacja obywateli w życiu publicznym. Taka sytuacja sprzyja budowaniu i rozwijaniu społeczeństwa demokratycznego oraz służy umacnianiu kultury obywatelskiej.

Region uczestniczy w mechanizmach decyzyjnych na poziomie narodowym, jako jeden z aktorów instytucjonalnych. Może również partycypować w procesie podejmowania decyzji na poziomie europejskim (poprzez mechanizmy i struktury formalne: Komitet Regionów UE, Radę UE; mechanizmy i struktury nieformalne: biura reprezentacji regionów w Brukseli oraz lobbing). Region stanowi więc w pewnym sensie przeciwwagę dla państwa i rządu centralnego. Polityczna aktywność regionów jest najczęściej odpowiedzią na słabość tego ostatniego w pewnych sferach działania.

Jednocześnie regiony rzadko zmięrają do rywalizowania z rządem o zakres kompetencji. Znacznie częściej dążą do tego, aby być jego partnerem, który wzmacnia działania państwa i przejmuje pewne role tam, gdzie rząd nie wykazuje się nadzwyczajną skutecznością.

Korzystając z możliwości, jakie stwarza proces integracji europejskiej, regiony coraz częściej powołują swoje biura reprezentacji w Brukseli. Najważniejszą misją tych biur pozostaje zbieranie informacji na temat aktualnych działań w zakresie polityki regionalnej Unii Europejskiej. Ich rola polega na przekazaniu tych informacji odpowiednim osobom we wła-

<sup>12</sup> Mowa o działaniach separatystycznych prezentowanych przez niektóre europejskie regiony, np. Kraj Basków w Hiszpanii czy Północną Lombardię we Włoszech.

<sup>13</sup> V. Scardigli, *L'homogénéisation culturelle, question scientifique et enjeu politique*, [w:] tenże (ed.), *L'Europe et la diversité. La dynamique des identités régionales*, Paris 1993, s. 13 i n.



ściwym czasie. Służy to władzom regionalnym w kraju. Zadaniem biur jest zapewnienie regionom wsparcia oraz pomocy technicznej. Zajmują się więc przygotowaniem różnych materiałów, informacji, dokonują ich wstępnej selekcji i oceny pod kątem przydatności dla swojego regionu. Biura zajmują się także ustalaniem sieci kontaktów i powiązań z instytucjami i osobami, które mają jakiś wpływ na politykę europejską. Dotyczy to zbierania adresów, numerów telefonów, ustalania wzajemnych relacji pomiędzy różnymi ośrodkami decyzyjnymi. Ogólna ich funkcja polega zaś na promowaniu swojego regionu. Są one rodzajem witryny, w której odbijają się specyficzne dążenia i interesy regionów. Dzięki ich istnieniu problematyka regionalna jest w Brukseli bardzo mocno obecna i silnie akcentowana.

Aktywność biur koncentruje się przede wszystkim na lobbowaniu w tych instytucjach, które są odpowiedzialne bezpośrednio za politykę spójności. Dotyczy to w szczególności Komisji Europejskiej (inne instytucje pozostające w kręgu zainteresowania biur regionalnych to: Parlament Europejski, Rada UE, zwłaszcza na poziomie COREPER)<sup>14</sup>.

Biura skupiają się przede wszystkim na oddziaływaniu na kształt inicjatyw legislacyjnych formułowanych w Komisji, zanim zostaną one oficjalnie ogłoszone. Próbują one uzyskać informacje na temat materiałów przygotowywanych w różnych komórkach oraz dotrzeć do osób, które są bezpośrednio odpowiedzialne za przygotowanie dossier dla dalszych prac Komisji. Dążą one przede wszystkim do zmodyfikowania tych propozycji Komisji, które nie są dla nich zbyt korzystne. Ich stanowisko może być w Komisji uwzględnione, jeśli miałoby to wpłynąć – w sposób pozytywny – na realizację interesu wspólnotowego.

Podsumowując kwestię przenikania się wymiaru lokalnego i globalnego w przestrzeni transnarodowej, trzeba stwierdzić, że przykład procesu integracji europejskiej wskazuje, w jak istotnym stopniu globalizacja może wpływać na mobilizację interesów lokalnych (i regionalnych), które poszukują możliwości artykulacji na płaszczyźnie ponadpaństwowej. Państwo przestało być głównym adresatem postulatów. W momencie, kiedy jego suwerenność zmniejszyła się na skutek procesów globalizacji oraz integracji, pojawiły się nowe formy oddziaływania politycznego i artykulacji określonych potrzeb. Jednocześnie podmioty mające dotychczas jedynie status wewnętrznych jednostek podziału terytorialnego zyskały nową, ważną rolę – grup interesu, które w świadomy i zorganizowany sposób budują swoje strategie oddziaływania w mechanizmach zarządzania ponadnarodowego.

---

<sup>14</sup> K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej ...*, s. 76–77.

## Globalizacja i „zarządzanie” na przykładzie Unii Europejskiej

Procesy globalizacji – jak diagnozuje Victor D. Cha – oznaczają przestrzenną reorganizację produkcji, finansów i innych obszarów życia społecznego, które sprawiają, że lokalne decyzje społeczne mają globalne reperkusje. Pogłębianie się współzależności między społeczeństwami i państwami w procesie globalizacji zostało określone mianem „efektu motyla”. Oznacza to, że nawet niewielkie zmiany procesów gospodarczych, porównywalne z ruchem skrzydeł motyla, mogą powodować globalne skutki. Ta sama prawidłowość – jak podkreśla M. Pietraś – obowiązuje również w drugą stronę, czyli: życie społeczności lokalnych coraz bardziej warunkowane jest przez wydarzenia globalne<sup>15</sup>.

W tym kontekście interesujące wydaje się przeanalizowanie relacji między zjawiskiem globalizacji a problematyką zarządzania – na przykładzie jednej z kluczowych organizacji międzynarodowych na Starym Kontynencie: Unii Europejskiej. Zdaniem M.D. Schachtera, globalizacja wpływa na intensyfikację świadomości świata postrzeganego w kategoriach pojedynczej wspólnoty<sup>16</sup>. Ogół ludzi, którzy żyją w różnych miejscach świata, żywi przekonanie o łączącej ich więzi.

Unia Europejska jako organizacja polityczna i ekonomiczna opiera się na poczuciu wspólnoty państw i narodów, które ją tworzą. Ta wspólnota bazuje na poszanowaniu tych samych wartości: prawa, demokracji czy gospodarki wolnorynkowej. Unia w poważnym stopniu wpływa na życie obywateli oraz funkcjonowanie państw. Jednocześnie wymiar lokalny (i regionalny) oraz narodowy – na zasadzie relacji zwrotnej – oddziałuje również na Unię Europejską.

Obecność w Unii oznacza dla jej państw członkowskich oraz obywatele uczestniczenie w relacjach globalnych. Oznacza istnienie poczucia wspólnoty z tymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, które podzielają podobne zasady i wartości. Przenikanie się problemów lokalnych i globalnych powoduje, że szczególnie istotnym postulatem staje się znalezienie odpowiedniej formuły zarządzania, która stanowiłaby odpowiedź na problemy współczesnego świata. Wydaje się, że kluczem

<sup>15</sup> V.D. Cha, *Globalization and the Study of International Security*, „Journal of Peace Research” 2000, nr 3 (37), s. 392, cyt. za: M. Pietraś, *Dynamika globalnego środowiska międzynarodowego...*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska...*, s. 24.

<sup>16</sup> M.D. Schachter, *Civil Society and Globalization: The Investigation of Contested Concepts*, [w:] M.D. Schachter (ed.), *The Revival of Civil Society: Global and Comparative Perspectives*, Basingstoke 1999, s. 65.

do sukcesu Unii jest formuła zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*).

Komisja Europejska w opublikowanej w 2001 r. Białej Księdze *Zarządzanie w Europie* wskazała na istnienie poziomów: światowego, europejskiego, narodowego, regionalnego i lokalnego<sup>17</sup>. W podobny sposób poziomy zarządzania zostały wyszczególnione w traktacie lizbońskim. W akcie tym, wskazując na sposoby zastosowania zasady subsydiarności, wymieniono następujące poziomy: wspólnotowy, centralny (czyli narodowy<sup>18</sup>), regionalny i lokalny<sup>19</sup>. Nie wspomniano wprawdzie o „poziomie światowym”, ale wydaje się to zrozumiałe z uwagi na prawne ograniczenia dokumentu: traktat ten odnosi się jedynie do państw członkowskich Unii Europejskiej. Tym samym, zarządzanie wielopoziomowe stało się w Unii Europejskiej faktem, który znalazł potwierdzenie nie tylko w dokumentach o charakterze politycznym, ale również w legislacji wspólnotowej.

Zarządzanie za pomocą mechanizmu *multi-level* wydaje się szczególnie adekwatne w kontekście globalizacji. Koncepcja *multi-level* oznacza pełne zaangażowanie w działanie polityczne, gospodarcze i społeczne wszystkich poziomów władzy. Sprawnie łączy ona postulat globalnego oddziaływania Unii Europejskiej z jednoczesnym poszanowaniem znaczenia i roli wymiaru narodowego i lokalnego. Powala ona również na świadome kształtowanie obecności Unii Europejskiej w przestrzeni międzynarodowej oraz wpisuje się w koncepcję globalnego zarządzania (*global governance*), czyli umożliwia oddziaływanie w określony sposób na struktury i mechanizmy sterowania środowiskiem międzynarodowym w skali całego globu<sup>20</sup>. Unia Europejska, która „mówi jednym głosem”, prezentuje stanowisko będące odzwierciedleniem pozycji kilkudziesięciu państw tworzących tę organizację. Wyraża ona spójną pozycję polityczną, która jest efektem współpracy w złożonym procesie decyzyjnym różnych poziomów władzy w ramach wielopoziomowej struktury zarządzania.

---

<sup>17</sup> Biała Księga Komisji Europejskiej *Zarządzanie w Europie* (White Paper on European Governance) z dnia 25 lipca 2001, COM 2001 (48), s. 7.

<sup>18</sup> Przypis własny autora.

<sup>19</sup> Przy czym poziom wspólnotowy nie jest przywoływany *expressis verbis*. Dokument odnosi się do „przedsięwzięcia podejmowanego przez Unię...”, a zatem na „poziomie wspólnotowym” (zob. art. 5 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE, wersja skonsolidowana Dz.U. C 83 z 30.03.2010).

<sup>20</sup> Por. M. Pietraś, *Dynamika globalnego środowiska międzynarodowego...*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska...*, s. 26.

Koncepcja *multi-level governance* wydaje się właściwym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej, wobec wyzwań, jakie stawia globalizacja. Skomplikowane problemy współczesnego świata wymagają poszukiwania skutecznych rozwiązań oraz zarządzania nimi w sposób przekraczający granice poszczególnych państw czy bloków politycznych i gospodarczych<sup>21</sup>. Dzięki zastosowaniu podejścia *multi-level governance* Unia Europejska może aktywnie reagować na te problemy oraz w efektywny sposób podejmować próby wypracowywania adekwatnych rozwiązań.

Wykorzystanie zarządzania wielopoziomowego stanowi odpowiedź na podstawowy problem związany z globalizacją: myślenia globalnego i działania lokalnego. Unia Europejska – jako globalny aktor na scenie międzynarodowej – podejmuje jednocześnie aktywność na poziomie regionalnym i lokalnym, poprzez angażowanie obywateli w działania na poziomie gmin i regionów. W ten sposób uaktywniony zostaje potencjał ludzki oraz wykorzystana jest możliwość postrzegania problemów przez pryzmat lokalny. Dzięki temu rodzą się pomysły, które potencjalnie mogą przyczynić się do rozwiązania problemów globalnych. Pozytywnym efektem globalizacji staje się więc wzmocnienie współpracy społeczności regionalnych i lokalnych. Przykładów takiego działania dostarczają chociażby liczne euroregiony, które powstawały w Europie jako swoiste remedium na problemy społeczności regionów i gmin, a ich wspólne przedsięwzięcia skutecznie wspierały inicjatywy podejmowane przez rządy narodowe (np. w zakresie rozwijania infrastruktury transgranicznej, poprawy atrakcyjności turystycznej regionu czy przewycięzania syndromu peryferyjności)<sup>22</sup>.

Globalizacja stanowi niewątpliwie wyzwanie zarówno dla państw, jak i dla organizacji międzynarodowych. Jej wielowymiarowość, odnosząca się – w szczególności – do sfery polityki, gospodarki i kultury, wymaga podejmowania rozwiązań, które pozwolą skutecznie zarządzać problemami mającymi naturę ogólnoswiatową<sup>23</sup>. W tym kontekście wybór

<sup>21</sup> Por. J. Baylis, S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford–New York 2005, s. 25 i n.

<sup>22</sup> Szerzej zob.: W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony – pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998; W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony – mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000; M. Greta, *Euroregiony a integracja europejska. Wniośki dla Polski*, Łódź 2003; Comité de Régions, *La coopération transeuropéenne entre les collectivités territoriales*, Études de CdR E-2/2002, Bruxelles, octobre 2001.

<sup>23</sup> Por. M. Barnett, M. Duvall (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge 2005, s. 14 i n.

metody zarządzania dokonany przez Unię Europejską wydaje się mieć charakter pragmatyczny.

Koncepcja *multi-level governance* oddaje złożoność Unii Europejskiej. Stanowi ponadto odniesienie do jej skomplikowanej wielopoziomowej struktury, a jednocześnie pozwala na zachowanie sprawności decyzyjnej, która przejawia się w formule zarządzania uwzględniającej odmienne usytuowanie różnych poziomów w systemie politycznym oraz odpowiednie wyważenie ich wpływu na kształtowanie jednolitego stanowiska na zewnątrz. Unia jest więc globalnym aktorem stosunków międzynarodowych, który jednocześnie zachowuje silne poczucie więzi z podmiotami wewnętrznymi<sup>24</sup>, rozumianymi nie tylko jako państwa członkowskie, ale znacznie szerzej, czyli z uwzględnieniem poziomów władzy politycznej innych niż poziom narodowy.

Taka sytuacja wzmacnia *de facto* jej pozycję polityczną, ponieważ decyzje UE wypracowane z zastosowaniem mechanizmu *multi-level governance* mają solidny mandat, bazujący na współdziałaniu poziomów: ponadnarodowego, narodowego i subnarodowego<sup>25</sup>. Sprzyja to również identyfikacji społecznej z działaniami UE na forum międzynarodowym, z uwagi na fakt, że decyzje wspólnotowe wypracowywane są na poziomie „jak najbliższym obywatelowi”<sup>26</sup>. Obywatel zyskuje możliwość uczestniczenia w rozwiązywaniu problemów globalnych niejako wielowymiarowo, czyli z perspektywy lokalnej, regionalnej, narodowej oraz wspólnotowej<sup>27</sup>. Każda z tych perspektyw pozwala na odmienne postrzeganie zjawisk politycznych.

Mechanizm *multi-level governance* oferuje możliwość reagowania na problemy globalizacji w sposób, który uwzględnia podstawowe oczekiwania państw członkowskich oraz obywateli: zapewnia możliwość skutecznego działania, a jednocześnie nie stoi w sprzeczności z podstawowymi ideałami, na których została zbudowana Unia Europejska i na których opiera się mechanizm integracji<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Por. K. Waltz, *Globalisation and Governance*, „Political Science and Politics” 1999, nr 4, s. 694.

<sup>25</sup> S. Fröhlich, *The difficulties of EU Governance*, Frankfurt am Main 2004, s. 87–91.

<sup>26</sup> K.A. Armstrong, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, „European Law Journal”, vol. 8, 2002, nr 8.

<sup>27</sup> Por. Y. Palau, *Une transformation des modes de transaction entre „société civile” et puissance publique: de l’interdépendance à l’agrégation*, [w:] G. Demuijnck, P. Vercautern (ed.), *L’État face à la mondialisation économique. Quelles formes de gouvernance?*, Paris 2009, s. 207–209.

<sup>28</sup> Zob. J.-M. Ferry, *La question de l’état européen*, Paris 2000, s. 42–52.

## Wyzwania dla ponadnarodowego rządzenia w kontekście globalizacji

Procesy globalizacji stanowią poważne wyzwanie zarówno dla państw narodowych, organizacji międzynarodowych, jak i grup interesu. Zmiany, jakie globalizacja ze sobą niesie, skutkują potrzebą dostosowania mechanizmów rządzenia.

Z uwagi na szczególnie charakter procesów rządzenia w warunkach występowania rozbieżnych interesów oraz wielości i różnorodności podmiotów zaangażowanych w politykę, tworzą się skomplikowane zależności o charakterze sieciowym, a tradycyjny sposób postrzegania władzy i jej zadań jest zastępowany przez koncepcję „zarządzania”. Oddaje ona znacznie lepiej złożoność współczesnych stosunków politycznych. Jej wykorzystanie pozwala na przeniesienie akcentów na sferę relacji (współzależności) i koordynacji stosunków międzynarodowych, zamiast poszukiwania czy kreowania artefaktu w postaci centrum decyzyjnego. „Rządzenie” – jako pojęcie politologiczne – odsyła przede wszystkim do instytucji, oznacza poszukiwanie hierarchii i centrum decyzyjnego, podczas, gdy „zarządzanie” (*governance*) jest pewną praktyką czy wręcz sztuką rządzenia. Wykorzystanie tej koncepcji oznacza przede wszystkim przyznanie priorytetowego znaczenia działaniom o charakterze projektów (mogą być one zgłaszane przez pojedyncze państwa, koalicje państw, organizacje międzynarodowe lub grupy interesu), jak też zwiększenie odpowiedzialności politycznej za działania władz, które będą rozliczane przede wszystkim z efektywności w zakresie realizowanych projektów, oraz szersze możliwości zaangażowania w politykę tych podmiotów, które są zainteresowane wywieraniem określonego wpływu na sprawy publiczne (np. grupy interesu).

Globalizacja wpływa zatem na funkcjonowanie państw, których rządy muszą przyjąć do wiadomości i zaakceptować fakt, że władza nie jest ich wyłącznym atrybutem, ale są one jednym z wielu graczy na scenie politycznej. Dobrym przykładem tych zmian jest funkcjonowanie współczesnych organizacji międzynarodowych. Analizując konkretny przypadek, jakim jest Unia Europejska, można dostrzec, że państwa członkowskie, jakkolwiek nadal odgrywają pierwszoplanową rolę w procesie integracji, to jednak zyskały nowych partnerów (lub konkurentów) w postaci instytucji europejskich, które dysponują stosownymi kompetencjami do rozwiązywania problemów politycznych, społecznych i gospodarczych. Jak zauważa Janusz Ruskowski, w procesie integracji europejskiej doszło do swoistej erozji kontroli rządów narodowych państw członkowskich

nad instytucjami ponadnarodowymi, co określa mianem „wymykania się instytucji ponadnarodowych spod kontroli państw”<sup>29</sup>, wskazując na ich rosnącą rolę polityczną i zwiększającą się samodzielność decyzyjną.

Szczególnie interesującym przypadkiem – w kontekście problemów globalizacji – są bez wątpienia wspólnoty terytorialne. Reprezentują one to, co stanowi tzw. wymiar lokalny, ale jednocześnie – odpowiadając na wyzwania związane z procesami integracji europejskiej i globalizacji – wykazują szeroką aktywność w zakresie oddziaływania na sprawy ogólnoeuropejskie, a w konsekwencji również na sprawy globalne.

Wspólnoty terytorialne stały się w pewnym sensie zorganizowanymi grupami interesu (regionalnego i lokalnego), które – poprzez świadome uczestnictwo w polityce europejskiej (zarówno na drodze formalnej, jak i nieformalnej) – decydują o kształcie procesu integracji europejskiej oraz współtworzą rzeczywistość polityczną i gospodarczą Unii Europejskiej<sup>30</sup>.

Globalizacja wpływa również na funkcjonowanie organizacji międzynarodowych. Analizując ponownie przykład Unii Europejskiej, można zauważyć, że zarządzanie w tej organizacji zostało oparte na mechanizmie *multi-level governance*, który pozwala w pełni wykorzystać jej potencjał polityczny i gospodarczy, a jednocześnie stanowi skuteczną odpowiedź na wyzwania globalizacyjne. *Multi-level governance* pozwala na zaangażowanie w procesy polityczne i gospodarcze partnerów występujących na różnych poziomach władzy, a tym samym stwarza dogodne warunki dla demokratycznego sposobu administrowania sprawami publicznymi, co sprzyja demokratycznej legitymizacji działań podejmowanych na forum Unii Europejskiej.

W tym kontekście nie sposób również nie zauważyć wymiaru obywatelskiego. Globalizacja powoduje, że społeczeństwo zyskuje nowy wymiar analizy i artykulacji swoich potrzeb i oczekiwań.

Tradycyjne państwo narodowe stanowiło niegdyś główny punkt odniesienia w kontekście artykułowania potrzeb i oczekiwań obywateli. Tymczasem, wraz z procesami globalizacji, zmienia się zarówno horyzont zainteresowań społecznych, jak i zakres oczekiwań wobec rządzących. Państwa narodowe tracą swój monopol na zarządzanie sprawami publicznymi. Obok nich w przestrzeni transnarodowej coraz lepiej odnajdują się organizacje międzynarodowe, które znacznie skuteczniej niż pojedyncze

---

<sup>29</sup> J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 210–217.

<sup>30</sup> Szerzej zob.: K. Tomaszewski, „Dyplomacja” regionów – nowy instrument promowania interesów wspólnot terytorialnych w Europie, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 6, s. 73–97.

rządy radzą sobie z udzielaniem odpowiedzi na oczekiwania obywateli, m.in. w zakresie kreowania nowych możliwości podejmowania zatrudnienia w wymiarze ponadnarodowym (np. swobodny przepływ osób w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej), ochrony środowiska naturalnego (np. działania podejmowane w ramach Protokołu z Kioto) czy w odniesieniu do kwestii zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (np. działania podejmowane w ramach ONZ czy NATO). Taka sytuacja nie dezawuuje wprawdzie roli państwa narodowego, ale jedynie potwierdza fakt, że jako pojedynczy podmiot polityczny ma ono coraz mniejsze znaczenie we współczesnym świecie również dla swoich obywateli. Oczekują oni bowiem – przede wszystkim – skuteczności ze strony władzy politycznej, a ta jest możliwa tylko dzięki uczestniczeniu państwa w odpowiednich sojuszach i organizacjach międzynarodowych, które stanowią odpowiedź na wyzwania globalizacji<sup>31</sup>.

## Podsumowanie

Konkludując, należy zauważyć, że globalizacja wywiera poważny wpływ na uczestników relacji politycznych i gospodarczych współczesnego świata. Powoduje ona konieczność przewartościowania dotychczasowych metod postępowania oraz wiąże się z potrzebą wypracowania nowych mechanizmów rządzenia, a także inkorporowania w te mechanizmy aktorów, którzy w nowych warunkach politycznych zyskują na znaczeniu i oczekują, że ewoluujący system polityczny (czy to narodowy, czy system polityczny *sui generis* Unii Europejskiej) uwzględni ich głos oraz pozwoli zmanifestować ich specyficzne potrzeby i oczekiwania. Proces ten ma niewątpliwie charakter ewolucyjny i długofalowy, a zmiany, które zachodzą w trakcie jego trwania, są ściśle związane ze specyfiką zjawisk politycznych i gospodarczych.

## STRESZCZENIE

Procesy międzynarodowej integracji politycznej i gospodarczej oraz globalizacji przyczyniają się do powstawania nowych wyzwań w odniesieniu do problematyki rządzenia w przestrzeni globalnej. Zachodzi swoista ewolucja tradycyjnego modelu

<sup>31</sup> Zob. V.A. Schmidt, *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris 2010, s. 20 i n.



rządzenia oraz transformacja tradycyjnej sceny politycznej. Rządzenie jest coraz częściej postrzegane przede wszystkim w kategoriach skuteczności, która mierzona jest osiąganymi efektami projektów realizowanych przez władze polityczne. Wobec tego najważniejszymi problemami przestrzeni transnarodowej pozostają: niwelowanie deficytu demokratycznego, koordynacja działań w okresach kryzysów gospodarczych oraz partycypacja obywateli w procesach decyzyjnych.

*Krzysztof Tomaszewski*

#### CHALLENGES OF GLOBALIZATION IN THE CONTEXT OF TRANSNATIONAL GOVERNANCE

Processes of international political and economic integration and globalization contribute to the emergence of new challenges with regard to the issue of governance in the global space. There is an evolution of the traditional model of governance and a transformation of the traditional political spectrum. Governance is increasingly seen primarily in the terms of efficiency, which is measured by the achieved effects of the projects implemented by the political authorities. Therefore, there are the most important problems of transnational space as follows: bridging the democratic deficit, the coordination of activities in the periods of economic crises and the participation of citizens in decision-making processes.

**KEY WORDS:** *globalization, governing, governance, european union*

#### **Bibliografia**

- Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000.
- M. Koenig-Archibugi, *Mapping Global Governance*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge 2002.
- M. Pietraś, *Globalizacja jako proces zmiany społeczności międzynarodowej*, [w:] M. Pietraś (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, Warszawa 2002.
- R.A.W. Rhodes, *The new governance: Governing without government*, „Political Studies” 1996, nr 44.
- M.D. Schachter, *Civil Society and Globalization: The Investigation of Contested Concepts*, [w:] M.D. Schachter (ed.), *The Revival of Civil Society: Global and Comparative Perspectives*, Basingstoke 1999.

- V.A. Schmidt, *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris 2010.
- J.A. Scholte, *Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization*, [w:] E. Kofman, G. Youngs (eds.), *Globalization: Theory and Practice*, London 1996.
- K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007.
- K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, Warszawa 2009.

*Leszek Graniszewski*

## Udział grup interesu w rządzeniu transnarodowym

SŁOWA KLUCZOWE:

*grupy interesu, rządzenie transnarodowe, globalizacja, sieci*

### Wstęp

Artykuł ten dotyczy analizy udziału grup interesu w różnych wymiarach procesu określanego jako rządzenie transnarodowe lub rządzenie globalne. Grupy interesu są wszechobecnym zjawiskiem we współczesnych społeczeństwach i ich systemach politycznych, szczególnie odkąd zostały uznane przez demokratyczne reżimy polityczne za ważnych aktorów oraz partnerów w stosunkach politycznych. Są jedną z instytucji, za pomocą których obywatele wyrażają swoje żądania i interesy. Inaczej mówiąc, grupy interesu są ważnym kanałem, poprzez który obywatele komunikują się z rządzącymi<sup>1</sup>.

Według Stanisława Ehrlicha<sup>2</sup> grupy interesu są formą reprezentacji funkcjonalnej, występując w imieniu interesów ludzi nie tylko w związku z ich miejscem zamieszkania i obok ich reprezentantów terytorialnych w ramach danego okręgu wyborczego. W ten sposób jednostki są reprezentowane ze względu na ich miejsce w stosunkach pracy, wykonywany zawód, troskę o środowisko naturalne w miejscu zamieszkania lub na

<sup>1</sup> R. Meissner, *The Transnational Role and Involvement of Interest Groups in Water Politics: a Comparative Analysis of Selected Southern African Case Studies*, Pretoria 2005, s. 1.

<sup>2</sup> S. Ehrlich, *Reprezentacje funkcjonalne*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 9.

całym świecie, bycie konsumentem albo pacjentem. Grupy interesu pełnią dwie podstawowe funkcje: reprezentacji interesów i wywierania nacisku (wpływu) na rządzących w celu zapewnienia realizacji tych interesów przez decydentów na szczeblu lokalnym, narodowym i ponadnarodowym. Wzrastające znaczenie i zasięg rządzenia transnarodowego implikuje pytanie o sposoby jego uprawomocnienia. I w tym kontekście ma znaczenie funkcja reprezentacyjna grup interesu oraz organizacji pozarządowych (*non-governmental organizations* – NGOs) jako przedstawicieli i pośredników między społeczeństwami i decydentami.

Role grup interesu można sprowadzić do następujących kwestii<sup>3</sup>:

- definiowanie i wskazywanie problemów różnego rodzaju (np. ekologicznych, społecznych, ekonomicznych);
- wskazywanie argumentów na rzecz określonych sposobów rozwiązania tych problemów oraz podejmowanie działań w tym celu<sup>4</sup>;
- grupy jednostkowych interesów mogą wywrzeć skuteczniej wpływ niż grupy o bardziej ogólnym charakterze;
- grupy interesu mają mniej możliwości oddziaływania na tzw. *high politics* (np. polityka bezpieczeństwa i obrony) niż na tzw. *low politics* (np. polityka ekologiczna);
- relacje między rządami i grupami interesu są wzajemne, ale to raczej te pierwsze wykorzystują NGOs do swoich celów politycznych niż odwrotnie;
- grupy interesu często działają raczej na rzecz zachowania status quo niż dokonywania zmian prawa<sup>5</sup>.

## Pytania i hipotezy badawcze

Identyfikacja problemu badawczego wymaga postawienia określonych pytań badawczych:

<sup>3</sup> M. Hannah, *Issue Advocacy on the Internet, part 1*, PBS Online: Mediashift (May 7). <http://www.pbs.org/mediashift/2009/05/issue-advocacy-on-the-internet-part-1127.html>.

<sup>4</sup> Greenpeace, Amnesty International, Lekarze Bez Granic to przykłady organizacji pozarządowych podejmujących działania na rzecz przeciwdziałania określonym globalnym problemom. Ponadto działania na szczeblu transnarodowym przyczyniają się do tworzenia globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Jednak udział grup interesu w rządzeniu globalnym nie daje im konkretnej władzy i zinstytucjonalizowanego wpływu ze względu na występowanie wśród nich sprzecznych interesów.

<sup>5</sup> Ch.W. Kegley, Jr., S.L. Blanton, *World Politics: Trend and Transformations*, 12<sup>th</sup> ed., Boston 2011, s. 183.

- W jakim zakresie i w jakich obszarach polityki zaznacza się działalność transnarodowych grup interesu?
- W jakim zakresie grupy interesu jako aktorzy transnarodowi łączą wewnętrzne i międzynarodowe obszary polityki oraz zacierają dotychczasowy podział na sferę publiczną i prywatną w funkcjonowaniu społeczeństw?
- W jakim stopniu aktorzy pozapaństwowi zmieniają dotychczasowe relacje między państwami i społeczeństwami (rządami i obywatelami) na poziomie narodowym i ponadnarodowym?

Postawione pytania i hipotezy badawcze są punktem wyjścia analizy przeprowadzonej w tym artykule. Jej głównym celem jest zrozumienie roli grup interesu i form ich zaangażowania w rządzenie transnarodowe.

## Aspekty metodologiczne i teoretyczne funkcjonowania grup interesu

Teoria pluralizmu grup jest narzędziem opisu funkcjonowania grup interesu w różnych systemach i reżimach politycznych, mimo jej różnych przekształceń, wariantów i „mutacji” w postaci m.in.: neopluralizmu, teorii kolektywnego działania Mancura Olsona (jako wariantu teorii racjonalnego wyboru), neokorporacjonizmu, pluralizmu sieciowego<sup>6</sup>.

Pluralistyczne ujęcie polityki podkreśla, że polityka publiczna jest stanem równowagi osiągniętym w wyniku rywalizacji między konkurującymi ze sobą grupami interesu. Natomiast instytucje publiczne odgrywają niezależną rolę, ale wyłącznie jako grupa interesu na tle innych grup interesu. Teoria pluralizmu grup interesu poddana została krytyce ze względu na to, że w zbyt małym stopniu uwzględnia dostęp słabszych grup do publicznego procesu decyzyjnego. Ponadto instytucje dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego mogą być wykorzystywane przez wpływowe grupy interesu do opóźniania procesu podejmowania decyzji w dziedzinach je interesujących<sup>7</sup>.

Grupy interesu i lobbing wywołują skrajne oceny. Dla jednych stanowią one zaprzeczenie demokratycznej polityki, gdyż często podejmują działania poza kontrolą opinii publicznej. Działalność grup interesu zdominowana jest według tego poglądu przez najsilniejsze grupy interesu, reprezentujące np. ponadnarodowe korporacje. Grupy te są uprzywilejo-

---

<sup>6</sup> Por. K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005, s. 238–259.

<sup>7</sup> G. Majone, *Dowody, argument i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa 2004, s. 43.

wane w procesie decyzyjnym w stosunku do organizacji reprezentujących pracowników, konsumentów czy rodziny. Członkowie tych organizacji uważają, że działalność lobbingsowa grup interesu z reguły jest niejawną i prowadzona nieetycznie lub nawet pozaprawnie – za pomocą szantażu lub wręczania łapówek. Wydarzenia z 2011 r., gdy w ramach prowokacji mediów eurodeputowani, czyli posłowie do Parlamentu Europejskiego, zobowiązywali się do popierania i pilotowania pewnych działań legislacyjnych w zamian za gratyfikacje pieniężne, wskazują na realność występowania takich nagannych praktyk nawet w wydawałoby się przejrzystym unijnym systemie politycznym.

Za kolei teoria „sieciorowa” może być wykorzystana jako narzędzie badawcze, ale również koncepcja teoretyczna obrazująca globalną rzeczywistość polityczną, charakteryzującą się istnieniem sieci politycznych, na które poza elitami politycznymi składają się także w wymiarze ponadnarodowym niepubliczni aktorzy, tacy jak korporacje, stowarzyszenia i organizacje pozarządowe, a które są od siebie zależne ze względu na posiadane i wymieniane między sobą zasoby. Dotyczy to szczególnie instytucji zajmujących się regulowaniem szczegółowych zagadnień, które potrzebują wiedzy i poparcia sektorowych grup interesu lub ekspertów z organizacji pozarządowych. W efekcie decyzje polityczne podejmowane są nie przez instytucje przedstawicielskie, ale w wyniku przetargów i konsultacji między instytucjami publicznymi i ich klientelą w postaci grup interesu<sup>8</sup>. Wskazuje się na czynniki, które sprzyjają sieciowemu modelowi polityki, do których należy właśnie wzrastająca sektorowość polityki, co z kolei powoduje wzrastającą liczbę rywalizujących ze sobą interesów, procesy decentralizacji i fragmentaryzacji polityki. Zatem, zgodnie z modelem sieciowym, udział w rządzeniu (*governance*) biorą aktorzy państwowi i pozapaństwowi wzajemnie od siebie zależni, co skutecznie zaciera też podział na sferę publiczną i prywatną<sup>9</sup>.

Tanja A. Börzel wskazuje na dwie szkoły w ujmowaniu roli sieci politycznych: *interest intermediation school* i *governance school*. Zgodnie z pierwszą z nich, za pomocą sieci politycznych następuje proces dystrybucji władzy, w którym uczestniczą grupy interesu wchodzące w relacje z agendami państwa. Według drugiej szkoły, sieci polityczne są szczególnie formą zarządzania (*governance*), jako „mechanizmu mobilizowania

<sup>8</sup> A. Rothert, *Emergencja rządu sieciowego*, Warszawa 2008, s. 178–179.

<sup>9</sup> A. Cianciara, *Neoinstytucjonalizm w badaniach nad polskim lobbingsiem gospodarczym w Unii Europejskiej: zarys perspektywy teoretycznej*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Świat i Polska wobec globalnych wyzwań. Wybrane problemy*, Warszawa 2009, s. 61–62.

zasobów politycznych w sytuacji, gdy są one mocno rozproszone między aktorami publicznymi i prywatnymi”. Tak więc termin ten odnosi się jedynie do pewnych specyficznych relacji publiczno-prywatnych w zakresie realizowanej polityki publicznej<sup>10</sup>.

Wskazuje się na rolę grup interesu w sieciowym modelu polityki przypisywanym takim podmiotom, jak Unia Europejska. W ramach unijnego systemu uprawiania polityki władza polityczna jest rozproszona między różne publiczne i prywatne podmioty dążące do udziału w podejmowaniu decyzji politycznych. W modelu tym grupy interesu uczestniczą bezpośrednio w europejskim procesie politycznym, opartym na wymianie zasobów między decydentami europejskimi i przedstawicielami grup interesu. Decydenci otrzymują informacje i poparcie ze strony grup interesu, które z kolei uzyskują wpływ na treść decyzji politycznych.

W rządzeniu ponadnarodowym silna pozycja grup interesu jest pochodną niewielkiego znaczenia partii politycznych, które z trudnością odnajdują się na arenie transnarodowej, pozbawionej tradycyjnych mechanizmów demokracji większościowej znanych im z narodowych systemów politycznych (wybory, podział na opozycję i koalicję). Ponadto odchylenie od całościowych wizji państwa i społeczeństwa jako przesłanki i motoru działania partii politycznych zmienia sposób ich funkcjonowania, ale także ogranicza ich wpływy, często na rzecz grup interesu jako reprezentacji funkcjonalnej, które to grupy podnoszą kwestie pomijane lub niedostrzegane przez partie polityczne.

W efekcie zasadnie prognozuje się zwiększającą się coraz bardziej rolę grup interesu jako pośredników „między światem społecznym, z którego się wywodzą, a światem politycznym, który może zaspokoić ich potrzeby” w warunkach zmieniających się systemów politycznych. Jednocześnie wskazuje się, że wzrastającemu poziomowi zagęszczenia i różnorodności interesów politycznych towarzyszyć będzie zwiększająca się efektywność kanałów ich artykulacji, wynikająca ze wzrastającej otwartości systemów politycznych<sup>11</sup>. Ponadto rozwój narzędzi komunikacji elektronicznej zwiększa możliwości tworzenia niehierarchicznych grup i ruchów obywatelskich, które wykorzystują internet i telefonię komórkową do organizowania i wyrażania swoich stanowisk.

---

<sup>10</sup> H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012, s. 193 i n.

<sup>11</sup> K. Minkner, *Grupy interesu w demokracjach jutra. Zarys prognozy*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 172–181.

## Koncepcja i uwarunkowania rządzenia transnarodowego a grupy interesu

Koncepcja rządzenia transnarodowego zakłada rozciąganie się przestrzeni politycznej w wymiarze terytorialnym jako efekt transgraniczności oraz współdziałanie w procesie rządzenia różnorodnych aktorów publicznych i prywatnych w rezultacie wielosektorowości i zjawiska prywatyzowania władzy. Ponadto towarzyszy tym zjawiskom postępująca decentralizacja władzy oraz krzyżowanie się i nakładanie ośrodków władzy jako konsekwencja policentryczności, dezagregacji czy nawet anarchizacji procesów rządzenia.

Kwestia rządzenia transnarodowego wiąże się z pojawieniem się zagadnień politycznych o charakterze ponadpaństwowym, takich jak np. zapewnienie praw człowieka, konieczność ochrony środowiska, zwalczanie terroryzmu, nielegalnej imigracji, zmaganie się z kryzysem finansowym czy stworzenie jednolitego rynku i unii walutowej, których nie da się rozwiązać w ramach działań pojedynczych państw<sup>12</sup>. Zagadnienia te przekraczają granice poszczególnych państw i ich jurysdykcji, implikując konieczność zaistnienia władzy ponadpaństwowej, co może być jednym z czynników erozji znaczenia państw narodowych.

Problemy te wymagają stworzenia struktur międzynarodowego rządzenia, które wspierałyby i uzupełniały bilateralną współpracę państw. W efekcie ustanowiono wiele instytucjonalnych struktur rządzenia ponadnarodowego lub transnarodowego, takich jak Unia Europejska, ONZ, Światowa Organizacja Handlu, w ramach których realizowane są polityki dotyczące różnorodnych zagadnień politycznych, gospodarczych czy rozwiązywania innych problemów w stosunkach międzynarodowych.

Z drugiej strony działania te są również efektem przyspieszenia procesów globalizacji, charakteryzujących się tym, że coraz więcej decyzji mających wpływ na życie obywateli podejmowanych jest poza (ponad) granicami ich państw. Korzystając z postępu technologicznego i różnorodnych możliwości komunikacji wirtualnej, jednostki zrzeszają się w organizacje obywatelskie o charakterze transnarodowym, a nawet globalnym, które podejmują działania polityczne na szczeblu ponadnarodowym<sup>13</sup>.

W efekcie można wyróżnić różnorodne następstwa globalizacji w sferze rządzenia:

- zanikanie materialnych i ideowych przesłanek etatyzmu i westfalskiej konstrukcji suwerenności,

<sup>12</sup> D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, Warszawa 2011, s. 174.

<sup>13</sup> Por. A. Rother, *Technopolis. Wirtualne sieci polityczne*, Warszawa 2003.



- uwzględnianie przez państwa także interesów grup interesu,
- rozwój sieci między- i pozapaństwowych,
- rozproszenie procesów regulacyjnych,
- procesy decentralizacji i tworzenia transgranicznych sieci terytorialnych,
- rozwój i rozrost makroregionalnych agencji rządzenia,
- ekspansja publicznego globalnego rządzenia,
- rozwój prywatnych nieoficjalnych instytucji rządzenia transnarodowego,
- rozwój organizacji globalnego społeczeństwa obywatelskiego i wzrost ich uczestnictwa w ponadpaństwowych i prywatnych instytucjach rządzenia oraz w działaniach podejmowanych przez państwa (G8, G20, ponadnarodowe agencje MFW, BIS, EBC, prywatne instytucje IASB, ISMA, organizacje pozarządowe, takie jak Instytut Finansów Międzynarodowych).

Globalny proces polityczny obejmuje więc coraz większy krąg zróżnicowanych uczestników, na który składają się poza aktorami publicznymi (państwa i podmioty subpaństwowe) także aktorzy prywatni (grupy interesu, korporacje, NGOs, fundacje, think tanki). Rola grup interesu i innych aktorów prywatnych zwiększa się, gdyż wraz z procesami globalizacji zmienia się charakter władzy, która przejawia się bardziej poprzez zdolność do skutecznego wywierania nacisku niż poprzez wolę narzucaną przez podmiot władczy<sup>14</sup>. W związku z tym, Jadwiga Staniszkis stawia ważne kwestie<sup>15</sup>:

- „Czy globalizacja rzeczywiście przekształciła współczesne demokracje w rytuał, rozpraszając władzę i redukując instrumenty rządzenia, czy może władza koncentruje się w innych miejscach systemu?”
- Być może władza znajduje się w tym samym miejscu, „ale zachowanie sterowności systemu wymaga innego sposobu problematyzowania rzeczywistości oraz innych instrumentów rządzenia, odwołujących się do nowego paradygmatu?”
- Może „realna władza przesunęła się do sfery metaregulacji (...) i łączy się ze skupianiem rozpraszanej przez globalizację energii i penetrowaniem (...) maksymalnie dużej liczby ośrodków władz cząstkowych, wyłączonych spod podległości hierarchicznej?”

---

<sup>14</sup> T. Godlewski, *Globalna przestrzeń demokracji*, [w:] *Globalizacja – pomiędzy polityką a ekonomią. Wybrane aspekty*, Toruń 2006, s. 11, oraz J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, s. 61–68.

<sup>15</sup> J. Staniszkis, *Władza...*, s. 63–64.

Zatem władza zmienia swoje dotychczasowe tradycyjne – relacyjne oraz hierarchiczne – oblicze i przekraczając granice państw, wkracza do globalnej przestrzeni politycznej, w której obrębie funkcjonuje zróżnicowana zbiorowość oddziałujących na siebie aktorów, co według Agnieszki Rothert prowadzi do emergencji, czyli wytwarzania globalnych zjawisk na podstawie lokalnych zachowań, które są jednak czymś innym, jakby oderwanym od swoich źródeł<sup>16</sup>. W rezultacie kształtuje się coraz bardziej złożony i skomplikowany sieciowy system polityczny o charakterze globalnym.

Niektórzy autorzy opisują tworzący się porządek globalny jako „imperium”, co oznacza „nową logikę suwerennej władzy” i oplatający cały świat system panowania, oparty na sieci „wzajemnie się do siebie odwołujących i uzupełniających się jednostek decyzyjnych, które razem wzięte budują system panowania nowej jakości<sup>17</sup>. W systemie tym kompetencje i obszary aktywności państw narodowych będą się zmniejszać na rzecz instytucji ponadnarodowych oraz organizacji pozarządowych<sup>18</sup>.

Jan Aart Scholte przedstawia zjawisko rządzenia transnarodowego jako skutek globalizacji i tworzenia się ponadterytorialnych powiązań i zależności. Ich efektem jest pojawianie się reżimów ponadpaństwowych (regionalnych lub globalnych), funkcjonujących w pewnym zakresie niezależnie od państw<sup>19</sup>. Rządzenie transnarodowe ma charakter wielowarstwowy. Uczestniczą w nim podmioty funkcjonujące na wielu poziomach: lokalnym, regionalnym, narodowym, makroregionalnym i globalnym, a wydawane regulacje są często wynikiem ich wzajemnych relacji. Czynniki te sprawiają, że rządzenie jest coraz bardziej rozproszone, regulacje pochodzą z wielu miejsc równocześnie i podmioty decyzyjne nie zawsze są dobrze widoczne.

## Policentryzm i prywatyzacja rządzenia

Rozproszenie rządzenia polega także na tym, że uczestniczą w nim nie tylko podmioty publiczne różnego szczebla, ale i podmioty prywatne, które obok instytucji publicznych lub razem z nimi są źródłem regulacji, np. instytucje pozarządowe są źródłem regulacji dotyczących globalnych finansów, mediów, ekologii. To rozproszone rządzenie określa się terminem „policentryzm” – ze względu na wiele miejsc, poziomów i podmio-

<sup>16</sup> A. Rothert, *Emergencja rządzenia sieciowego*, Warszawa 2008.

<sup>17</sup> M. Hardt, *Imperium*, Warszawa 2005, s. 9–10.

<sup>18</sup> T. Lemke, *Biopolityka*, Warszawa 2010, s. 79–80.

<sup>19</sup> J.A. Scholte, *Globalizacja*, Sosnowiec 2006, s. 209.

tów biorących w nim udział<sup>20</sup>. Policentryzm jest z kolei konsekwencją tego, że suwerenność na wzór państwa „westfalskiego”, polegająca na sprawowaniu przez nie nieograniczonej, pełnej i wyłącznej władzy na swoim terytorium, jest niemożliwa z powodu wzrostu więzi i zależności transnarodowych oraz zmian technologicznych, które utrudniają czy wręcz uniemożliwiają sprawowanie w taki sposób władzy. Ponadto szereg wymienianych wyżej kwestii ma wyraźnie ponadpaństwowy kontekst skutecznej realizacji.

Policentryzm rządzenia jest również konsekwencją procesów określanych mianem prywatyzacji rządzenia – zarówno w obrębie krajowych systemów, jak i globalnego systemu politycznego. Pojawienie się podmiotów pozapaństwowych podejmujących rozstrzygnięcia władcze prowadzi do zaistnienia władzy o charakterze prywatnym, niezwiązanej z instytucjami państwa, choć cieszącej się uznaniem dużej części społeczeństwa i często także państwa. W swojej działalności podmioty prywatne wyręczają państwo i dzięki temu mogą liczyć na niewymuszone przyzwolenie, a nawet – jak już powiedziano – na uznanie społeczne.

## **Aktorzy pozapaństwowi w globalnym systemie politycznym**

W ramach globalnego systemu politycznego wzrasta liczba aktorów współtworzących sieć organizacji globalnego rządzenia. Należą do niej m.in.:

- organizacje międzynarodowe łączące reprezentację państw i organizacji pozarządowych (np. określaniem standardów w zakresie praw pracowniczych i monitorowaniem ich przestrzegania zajmuje się Międzynarodowa Organizacja Pracy, w skład której wchodzi, zarówno przedstawiciele państw, jak i organizacji reprezentujących pracowników i pracodawców);
- różnorodne organizacje grupowe (grupy interesu, sieci społeczne, ruchy społeczne, które reprezentowane są w różnych instytucjonalnych i nieinstytucjonalnych działaniach, np. festiwalach, okupacjach, marszach protestacyjnych czy forach internetowych);
- organizacje społeczeństwa obywatelskiego, łączące jednostki podejmujące wspólnie działalność na rzecz spraw o charakterze publicznym, jak: kampanie przeciw ubóstwu, fora biznesowe, inicjatywy na rzecz współpracy dla rozwoju, ochrona konsumentów, grupy obrońców demokracji, ochrona środowiska, różne lobby etyczne (Transpa-

---

20 Tamże, s. 210.

rency International), stowarzyszenia religijne, obrona praw człowieka, prawa pracownicze, grupy lokalne i regionalne, obrona pokoju, ruchy chłopskie, organizacje charytatywne, grupy zawodowe, kobiece, młodzieżowe, organizacje humanitarne, think-tanki.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego często zwracają się w kierunku globalnych instytucji regulacyjnych, korzystając z urzędowego multilateralizmu globalnych agencji rządzenia<sup>21</sup>. Dzięki temu wzrasta ilość ponadnarodowych lub transnarodowych<sup>22</sup> albo globalnych grup organizacji i ruchów społecznych, których „protopłaści” – w postaci ruchu robotniczego, organizacji religijnych i kobiecych oraz o podłożu rasowym, – byli czynni na skalę międzynarodową już w XIX w., ale mieli o wiele mniejsze możliwości działania.

Niektóre z tych organizacji mają globalne struktury; przykładem może być World Economic Forum (Światowe Forum Gospodarcze), które gromadzi podmioty gospodarcze, ale także decydentów z całego świata, czy Konfederacja Wolnych Związków Zawodowych, skupiająca kilkaset afiliowanych narodowych organizacji związkowych, czy wreszcie takie – początkowo lokalne – inicjatywy, jak Shack/Slum Dwellers International bądź skupiający ulicznych sprzedawców sojusz StreetNet, które rozwinęły się w transnarodowe sieci globalne.

W sieci globalnego rządzenia funkcjonują też:

- organizacje wspierane przez globalne finanse, jak np. Open Society George’a Sorosa,
- organizacje ekologiczne, które współpracowały z Programem Ochrony Środowiska NZ (UNEP) w opracowaniu Światowej Strategii Ochrony Przyrody.

Organizacje obywatelskie stają się globalne, gdyż podejmują globalne działania regulacyjne, np. organizacje pozarządowe inspirowały deklaracje i programy działania pod egidą ONZ, m.in. przy okazji konferencji ludnościowej w Kairze w 1994 r. dotyczącej planowania rodziny. Pojawiające się organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego, które uczestniczą w ponadpaństwowych i prywatnych agencjach rządzenia, mają często postać ponadnarodowych sieci poparcia lub globalnych obywatelskich akcji i platform. Wiele tych organizacji i ruchów ponadnarodowych zajmuje się wyrażaniem stanowisk w sprawach zarządzania transnarodowymi

<sup>21</sup> Tamże, s. 247.

<sup>22</sup> Por. A.K. Cianciara, *Neoinstytucjonalizm w badaniach nad polskim lobbieniem gospodarczym w Unii Europejskiej...*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Świat i Polska wobec globalnych wyzwań...*

problemami, takimi jak: kontrola zbrojeń, azylanci, zmiany klimatyczne, ochrona kultury, równość płci, umowy handlowe, redukcja zadłużenia, globalna sprawiedliwość i zagrożenia związane z globalizacją, prawa człowieka, warunki pracy, wolny handel.

Organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego adresują swoje działania bezpośrednio do instytucji zajmujących się globalnym rządzeniem (agendy ONZ, Bank Światowy, MFW, WTO) i posiadają swoje biura w bezpośrednim sąsiedztwie tych ponadpaństwowych instytucji, np. Międzynarodowa Konfederacja Wolnych Związków Zawodowych czy Oxfam utrzymują swe biura w pobliżu BŚ i MFW.

## Korporacje ponadnarodowe

Korporacje ponadnarodowe stały się wrażliwsze na przestrzeganie praw człowieka w wielu krajach, czynią to jednak często z własnych biznesowych powodów, aby minimalizować ryzyko polityczne i zapewnić większą efektywność swoich inwestycji w krajach Globalnego Południa. Utrzymywanie zbyt bliskich powiązań z państwami łamiącymi prawa człowieka mogłoby przyczynić się do utrwalenia niekorzystnego wizerunku korporacji. Firmy osiągają duże zyski, podejmując działania proekologiczne, np. sprzedając przyjazne środowisku produkty.

Korporacje transnarodowe (KTN) przyczyniły się do promocji wolnego handlu i podpisywania umów regulujących liberalizację transakcji gospodarczych na globalnym rynku. Wzrost siły ekonomicznej KTN jest traktowany jako zagrożenie dla władzy państw. Jednakże korporacje są nadal zależne od państw, gdyż jedynie one mogą bronić korporacyjnych interesów podczas międzynarodowych negocjacji regulujących zasady handlu, dokonywania inwestycji, udziału w rynkach. Porozumienia dotyczące transportu lotniczego, działalności bankowej, ubezpieczeniowej zawierane są przez dyplomatów i urzędników reprezentujących rządy państw<sup>23</sup>. Jednakże horyzontalna organizacja i potęga ekonomiczna korporacji może stanowić o ich dużej sile nacisku i być zagrożeniem dla suwerennej kontroli państw nad ich gospodarkami.

KTN są specyficznymi grupami interesu, które wpływają na państwa i podmioty ponadpaństwowe za pomocą argumentów ekonomicznych lub pośrednictwem sponsorowanych przez siebie organizacji pozarządowych. KTN maksymalizują korzyści ekonomiczne i wykorzystują w tym celu

---

<sup>23</sup> Ch.W. Kegley, Jr., S.L. Blanton, *World Politics...*, s. 180–181.

różnice w polityce społeczno-ekonomicznej poszczególnych państw<sup>24</sup>. Liderzy polityczni uzależnieni od sondaży poparcia opinii publicznej starają się przyciągać inwestycje zagraniczne, które mogą zapewnić nowe miejsca pracy w warunkach wzrastającego w wielu krajach bezrobocia. Jest to dogodny pretekst do uzyskiwania zwolnień podatkowych, gwarancji rządowych czy uchylania przepisów, których przestrzeganie obniża rentowność. KTN wywierają szczególny wpływ na wrażliwe sektory polityki, takie jak polityka rynku pracy czy koszty socjalne ponoszone na rzecz pracowników. Możliwość redukcji miejsc pracy czy groźba przeniesienia działalności produkcyjnej do innego państwa, które oferuje dogodniejsze warunki, jest szczególnie dotkliwym środkiem szantażu politycznego, po który mogą sięgać korporacje<sup>25</sup>. Korporacje dążą też do przesunięcia dotychczas pozostających w kompetencji państwa polityk i regulacji dotyczących zasad prowadzenia działalności na szczebel ponadnarodowy, w gestię takich organizacji międzynarodowych jak WTO, której decyzje w większości podejmowane są zgodnie z oczekiwaniami korporacji<sup>26</sup>.

Czynniki te sprawiają, że spada znaczenie państw w stosunkach międzynarodowych, na rzecz korporacji i organizacji pozarządowych, z których szczególnie te pierwsze nie podlegają demokratycznej i społecznej kontroli. Korporacje dodatkowo współpracują ze sobą, tworząc wpływowe lobby biznesowe na szczytach politycznych Unii Europejskiej czy na Światowym Forum Gospodarczym w Davos. W konsekwencji najważniejsze decyzje gospodarcze i polityczne zapadają pod dyktando sfer gospodarczych i rynków finansowych, natomiast wybieralnym organom państw narodowych pozostaje regulacja zagadnień, które pozostają poza zainteresowaniem podmiotów ponadnarodowych<sup>27</sup>.

Stąd postuluje się, aby państwa przeciwstawiały się negatywnym skutkom działań korporacji, podejmując wobec nich skoordynowane akcje na szczeblu międzynarodowym, co zwiększy ich siłę przetargową i pozwoli skuteczniej bronić swoich interesów ekonomicznych<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> T. Wallas, *Grupy interesów w warunkach globalizacji*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003, s. 163.

<sup>25</sup> P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 115.

<sup>26</sup> Tamże, s. 116, i cyt. tamże K. Piórko, „Władza” korporacji transnarodowych w stosunkach międzynarodowych, Toruń 2008, s. 110.

<sup>27</sup> M. Lech, *Zdolność oddziaływania korporacji transnarodowych na współczesne stosunki międzynarodowe w dobie procesu globalizacji*, [w:] J. Menkes, T. Gardocka (red.), *Korporacje transnarodowe. Jeden temat, różne spojrzenia*, Warszawa 2010, s. 224.

<sup>28</sup> A. Zorska, *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływanie, wyzwania*, Warszawa 2007, s. 213.

Działania korporacji spowodowały reakcję w postaci uaktywnienia się transnarodowych grup społeczeństwa obywatelskiego występujących przeciwko politycznym, ekonomicznym i społecznym aspektom procesów globalizacji, jednocześnie wskazuje się, że grupy alterglobalistyczne odzwierciedlają w pewnym zakresie organizacyjnie sieciowe struktury korporacji<sup>29</sup>. Korporacje mają wpływ na reguły rządzące współczesnymi rynkami pracy, w zakresie poziomu i struktury zatrudnienia, wysokości płac oraz polityki płacowej i socjalnej. Podkreśla się, że działania korporacji sprzyjają polaryzacji dochodowej społeczeństwa oraz marginalizacji i wyłączeniu części społeczeństw z korzyści, jakie są efektem ich aktywności<sup>30</sup>.

Paradoksalnie korporacje są podporą współczesnej demokracji medialnej, bo to od nich pochodzą pieniądze na wielomiliardowe koszty kampanii wyborczych – już nie tylko w USA, ale i w innych krajach. Korporacje mogą liczyć na wsparcie rządów i instytucji ponadnarodowych, które „dodrukują więcej pieniędzy” z obawy przed tym, że ich kłopoty finansowe spowodują utratę miejsc pracy czy spowolnienie gospodarcze; to z kolei może wywołać niezadowolenie obywateli, którzy mogą zmienić swoje preferencje wyborcze, ze szkodą dla decydentów podejmujących decyzje o pomocy dla korporacji<sup>31</sup>. Jednocześnie korporacje mogą wpływać na rządy poprzez wykorzystywanie posiadanych środków finansowych w procesie politycznym, chociaż wygląda to inaczej w Europie niż w USA<sup>32</sup>. Stosowane przez korporacje metody wpływu to lobbing bezpośredni oraz lobbing pośredni – za pomocą działania PR kreującego pozytywny wizerunek korporacji w oczach ludzi.

Aktywność państw i tworzonych przez nie organizacji międzynarodowych ewoluuje w kierunku działań strategicznych i negocjacyjnych w celu poszukiwania rozwiązań problemów na poziomie ponadnarodowym. Wzajemne relacje państw i korporacji mają kooperacyjny charakter, czemu sprzyja fakt, że organizacje międzynarodowe pełnią ważną rolę w procesie globalizacji korporacyjnej. Przyczynia się do tego wzrastające znaczenie takich organizacji, jak MFW, Bank Światowy, WTO w kształtowaniu współczesnych międzynarodowych stosunków ekonomicznych.

Władza koncernów nie polega według Ulricha Becka na wydawaniu poleceń, których niewykonanie może być zagrożone użyciem przymusu, ale na możliwości zaniechania, groźbie, że się czegoś nie zrobi, a więc

---

<sup>29</sup> M. Lech, *Zdolność oddziaływania korporacji transnarodowych...*, s. 226.

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> R. Gwiazdowski, *A nie mówiłem? Dlaczego nastąpił kryzys i jak najszybciej z niego wyjść?*, Warszawa 2012, s. 363–364.

<sup>32</sup> P. Kirkbride (ed.), *Globalization. The external pressures*, New York 2001, s. 295.

że np. korporacja nie zainwestuje w danym miejscu czy kraju. W efekcie istotą globalnej władzy gospodarczej jest współcześnie „nie imperializm, ale nie-imperializm”. Jest to władza przez zaniechanie, która może być stosowana globalnie, jest bowiem niezależna od miejsca. To ten negatywny czynnik maksymalizuje i zarazem maskuje światową władzę polityczną aktorów uczestniczących w gospodarce światowej”<sup>33</sup>.

## Globalne społeczeństwo obywatelskie?

Organizacje pozarządowe, które w swoim działaniu przekraczają granice państwowe, jako międzynarodowe sieci starające się wpływać na ponadnarodowe procesy polityczne tworzą przynajmniej namiastki globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki wykorzystaniu wirtualnych narzędzi szybkiej komunikacji mogą wywierać skuteczny nacisk społeczny na instytucje rządzenia globalnego i państwa narodowe w sprawach, które mają charakter transnarodowy. Za Beckiem zaangażowanie organizacji pozarządowych nazywa się „globalizacją oddolną”, zauważając, że organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego stały się ważnym uczestnikiem globalnego rządzenia, współpracując z rządami państw, korporacjami oraz organizacjami międzynarodowymi<sup>34</sup>.

Organizacje pozarządowe działają zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych, w tych pierwszych skupiając się przede wszystkim na działalności (samo)pomocowej i doradczej. W wymiarze ponadnarodowym są ważnym elementem współtworzącym globalne regulacje, chociaż ich podstawowa rola to nagłaśnianie ważnych dla nich spraw (w zakresie ochrony środowiska czy praw człowieka) oraz kontrola i nacisk na organy władcze podejmujące rozstrzygnięcia w tych sprawach<sup>35</sup>. Wskazuje się też, że dzięki szybszemu procesowi decyzyjnemu i sprawniejszemu funkcjonowaniu organizacje te są skuteczniejsze w działaniu od ociężałej maszyny biurokratycznej instytucji publicznych. Jednocześnie wskazuje się, że bezkrytyczna instytucjonalizacja ich udziału w globalnym rządzeniu budziłaby kontrowersje, ponieważ nie ponoszą one odpowiedzialności za efekty tego rządzenia i problematyczna jest ich reprezentatywność,

<sup>33</sup> U. Beck, *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa 2005, s. 88.

<sup>34</sup> Ks. Z. Waleczuk, *Między egoizmem i dobrem wspólnym. Kryzys państwa w dobie globalizacji*, Kraków 2008, s. 23–26.

<sup>35</sup> Tamże, s. 25–26.



choć jednocześnie ich udział jest traktowany jako remedium na deficyt demokracji w rządzeniu globalnym<sup>36</sup>.

Państwo musi więc rywalizować o władzę z aktorami, których udział w rządzeniu nie jest dobrze widoczny i uchwytny, zatem państwo staje się tylko jednym z elementów sieciowej struktury władzy, na którą składają się: podmioty gospodarcze, organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, ruchy społeczne, ruchy religijne i kościoły, organizacje przestępcze<sup>37</sup>.

Czym jest globalne społeczeństwo obywatelskie? W ramach tego zjawiska aktywność obywateli:

- obejmuje transnarodowe kwestie, takie jak np. zmiany klimatu;
- polega na transgranicznej komunikacji;
- zasadza się na tworzeniu organizacji o charakterze globalnym, których działalność jest oparta na ponadnarodowej solidarności.

Organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego mogą wykazywać tylko niektóre cechy, np. sprawami zmian klimatu mogą zajmować się organizacje lokalne, które nie mają powiązań z organizacjami w innych krajach. Z drugiej strony globalna sieć obywatelska może powstać po to, by wspierać rozwiązanie problemu lokalnego, jak np. pomoc dla Rwandy po ludobójstwie w 1994 r.

Z kolei liczba globalnych organizacji ekologicznych zależy od tego, jak liczne są ekologiczne problemy mające transgraniczny charakter, takie jak zanikanie biologicznej różnorodności czy powiększanie się dziury ozonowej. Podobnie na liczbę organizacji podejmujących się pomocy wpływa wielość pojawiających się problemów, takich jak rozprzestrzenianie się epidemii AIDS czy klęski głodu w ubogich krajach Afryki.

Wiele organizacji podejmuje problemy wynikające z globalizującej się gospodarki, transgenicznej produkcji dóbr i towarów, handlu, inwestycji, pieniędzy i finansów. Aktywność organizacji obywatelskich ma też związek z działalnością różnych globalnych organizacji i agencji, takich jak ONZ, WTO, OECD, które również ukierunkowują ich działalność. Ważną rolę odgrywają organizacje zajmujące się prawami człowieka czy walczące o zakazy stosowania broni chemicznej bądź używania min przeciwpiechotnych.

---

<sup>36</sup> Tamże, s. 26.

<sup>37</sup> A. Rothert, *Organizacyjna anarchia – problem legitymizacji w Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Procesy modernizacji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 145–146.

Organizacje obywatelskie utrzymują komunikację transgraniczną, wykorzystując możliwości komunikacji elektronicznej do organizacji i przekazywania oraz pozyskiwania informacji. Chodzi tu o możliwości szybkiego przemieszczania się w skali globalnej w celu organizowania spotkań, uczestniczenia w światowych kongresach czy akcjach protestacyjnych.

Organizacje te mają transgraniczną organizację przejawiającą się w różnorodnych formach:

- funkcjonującą transnarodowe korporacje, organizacje pozarządowe, sieci i fora współpracy (np. Światowe Forum Ekonomiczne, wokół którego skupionych jest ok. 900 korporacji ponadnarodowych pod hasłem „biznes na rzecz globalnego interesu publicznego”);
- tworzone też są organizacje mające charakter federacyjny, jak np. Międzynarodowa Konfederacja Wolnych Związków Zawodowych.

Inne transnarodowe organizacje mają luźniejszą strukturę sieciową, bez koordynującego centrum i sekretariatu, np. Globalna Akcja Ludzi Przeciw „Wolnemu” Rynkowi i Światowej Organizacji Handlu (Peoples’ Global Action Against “Free” Trade and the World Trade Organization – PGA). Sieci te wykorzystują internet jako narzędzie komunikacji. Czasami są to koalicje tworzone ad hoc w celu poparcia lub przeciwdziałania jakimś projektem prowadzonym np. przez takie globalne instytucje, jak Bank Światowy<sup>38</sup>.

Ponadto globalne organizacje obywatelskie kierują się często ponadnarodową solidarnością wynikającą ze wspólnej tożsamości opartej na kryterium wieku, przynależności do tej samej klasy czy warstwy społecznej, płci, zawodu, rasy, na podzielanych przekonaniach religijnych, społecznych czy politycznych lub na orientacji seksualnej. Często u podstaw działalności leży przeświadczenie, że powinno się dążyć do zapewnienia na całym świecie bezpieczeństwa (w różnym wymiarze), równości, sprawiedliwości i demokracji.

Aktywność taka nie jest zjawiskiem nowym. Ponadnarodowe ruchy społeczne funkcjonowały począwszy od XIX w., występując z postulatami abolicjonistycznymi, pacyfistycznymi, anarchistycznymi, syndykalnymi, paneuropejskimi (i innymi państwiankami, panarabskimi) syjonistycznymi, kwestiami kobiecymi. Pojawiają się też począwszy od XIX w. organizacje pomocowe, takie jak Międzynarodowy Czerwony Krzyż.

<sup>38</sup> J.A. Scholte, *Global civil society*, [w:] R. Little, M. Smith (eds.), *Perspectives on World Politics*, London–New York 2006, s. 215.

Organizacje pozarządowe angażują się w globalne działania polegające na formułowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i egzekwowaniu globalnych środków rządzenia, np. organizacje pozarządowe współpracowały z Bankiem Światowym w latach 90. w ramach projektu Structural Adjustment Policy Review Initiative polegającego na ocenie skutków reform makroekonomicznych w pewnych krajach. Organizacje pozarządowe mają wpływ na deklaracje i programy działania instytucji zajmujących się globalnymi problemami, np. agencji ONZ.

Ogromny wpływ na programy agend ONZ mają organizacje ekologiczne np. Światowy Fundusz Na Rzecz Ochrony Przyrody oraz Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody współpracowały z Programem Środowiska NZ (UNEP) w opracowaniu Światowej Strategii Ochrony Przyrody, z której wynikały zalecenia dla państw. Global Forest Watch tropi nielegalny wyrąb lasów i jego wpływ na lokalnych mieszkańców

## Grupy interesu jako uczestnik rządzenia transnarodowego

W ujęciu liberalno-pluralistycznym podkreśla się rolę aktorów niepaństwowych włączając w to grupy interesu, które przestały ograniczać się do obszaru jednego państwa i jedynie wewnętrznych kwestii politycznych lobbując rządy państw. W ten sposób grupy interesu mogą występować na poziomie transnarodowym w obronie interesów swoich członków, pomagać, promować naukowe i technologiczne badania oraz rozpowszechniać ideologiczne, kulturowe i religijne idee. W efekcie wskazuje się, że we współczesnych stosunkach międzynarodowych grupy interesu jako aktor transnarodowy są pełnoprawnym uczestnikiem, umacniając swoją pozycję w stosunkach z państwami, chociaż do tej pory aktorzy pozapaństwowi tacy jak korporacje międzynarodowe lub organizacje pozarządowe byli postrzegani jako aktorzy z „drugiego rządu”<sup>39</sup>.

Robert O. Keohane i Joseph S. Nye stwierdzają, że międzynarodowe organizacje pozarządowe (INGOs) znacznie podniosły poziom swojej aktywności. Autorzy ci już wcześniej zdefiniowali stosunki transnarodowe jako „kontakty, koalicje i interakcje poprzez granice państwowe, które nie są kontrolowane przez rządowe organy zajmujące się polityką zagraniczną”<sup>40</sup>. Współdziałając z państwami, grupy interesu przyczyniły się do rozwoju globalnych mechanizmów rządzenia i powstania wielu

---

<sup>39</sup> R. Meissner, *The Transnational Role...*, s. 55.

<sup>40</sup> R.O. Keohane, J.S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*, 4<sup>th</sup> ed., Boston 2012, s. 240.

struktur ponadnarodowych. Podstawowymi filarami tego globalnego rządu są rządy, organizacje ekonomiczne (organizacje międzynarodowe, takie jak WTO, i korporacje ponadnarodowe) oraz organizacje globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Te trzy filary muszą ze sobą współpracować, aby mechanizmy globalnego rządu mogły efektywnie funkcjonować<sup>41</sup>. Jednocześnie wskazuje się, że realne istnienie w mechanizmach globalnego rządu takiego podmiotu jak społeczeństwo obywatelskie jest problematyczne, gdyż jest to tylko konstrukcja teoretyczna powstała dla opisu pewnej rzeczywistości lub pożądanego modelu funkcjonowania społeczeństw w warunkach globalizacji, gdzie upodmiotowienie jednostek w stosunku do aktorów publicznych i gospodarczych następuje poprzez ich przedstawicieli w ruchach społecznych czy grupach interesu<sup>42</sup>.

Grupy interesu kierują się różnymi motywacjami, podejmując działania na poziomie ponadnarodowym, ale coś je łączy: dobrze wiedzą, że pewne decyzje są podejmowane na poziomie ponadnarodowym, zaś przeniesienie decyzji na poziom ponadnarodowy umożliwi pokonanie oporów pojawiających się na szczeblu poszczególnych państw, które ze względu na swe partykularne interesy różnie mogą się zapatrywać na kwestie budzące globalne zainteresowanie, takie jak redukcja emisji CO<sub>2</sub> czy prawa mniejszości seksualnych.

Wskazuje się, że są dwie podstawowe motywacje działania grup interesu. Jest to przede wszystkim reprezentowanie interesów partykularnych, zwłaszcza ekonomicznych, na co wskazywał Mancur Olson, i co znajduje też potwierdzenie w Unii Europejskiej, gdzie przekazanie regulacyjnych kompetencji instytucjom UE w ramach wielu polityk sektorowych stało się przyczyną powstawania wielkiej liczby jednosektorowych grup interesu, starających się wpływać na treść harmonizacyjnych przepisów unijnych<sup>43</sup>. Szczególnie silną pozycję na szczeblu unijnym mają biznesowe grupy interesu. Dotyczy to m.in. polityki handlowej, na której prowadzenie przez Dyrekcję ds. Handlu w Komisji Europejskiej przeważający wpływ ma wielki biznes reprezentowany przez międzynarodowe korporacje<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> W. Morawski, *Konfiguracje globalne. Struktury, agencje, instytucje*, Warszawa 2010, s. 278, 283.

<sup>42</sup> Tamże, s. 325.

<sup>43</sup> J. Beyers, *Gaining and Seeking Access: The Adaptation of Domestic Interest Associations*, „European Journal of Political Research”, vol. 41, 2002, nr 5, s. 606.

<sup>44</sup> Por. V. Cann, *Insider trading – how big business helped set trade policy*, [w:] D. Eade (ed.), *Bursting the Brussels bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*, Brussels 2010, s. 67–76.

W przypadku tzw. grup interesu publicznego, do których zaliczamy różnego rodzaju organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska, praw konsumentów, dochodzą motywacje solidarnościowe lub/i ideologiczne wynikające z satysfakcji z działania na rzecz wspólnej sprawy, czego wyrazistym przykładem jest Greenpeace<sup>45</sup>.

Podobne założenie można zastosować wobec obszaru globalnej i „zglobalizowanej” polityki, na którą wpływ wywierają podmioty będące produktem globalizacji gospodarczej i politycznej: korporacje międzynarodowe czy inne międzynarodowe grupy interesu, np. tzw. rynki finansowe. Wskazuje się, że korporacje nie tylko wpływają na kształt polityki, ale też uczestniczą bezpośrednio w realizacji polityki poprzez wykonywanie zadań przekazywanych im przez instytucje publiczne, poczynając od szkolnictwa, przez armię, po więzienia. Jednocześnie państwo wspomaga sektor kapitałowy poprzez różnego rodzaju środki pomocowe i wspierające.

## Formy udziału grup interesu w rządzeniu transnarodowym

Zatem aktorzy pozapaństwowi nie tylko współuczestniczą, ale też samodzielnie zajmują się formułowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem i egzekwowaniem „reguł i zasad społecznego postępowania (...) poprzez działania agencji rynkowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego”<sup>46</sup>. Działania aktorów pozapaństwowych często uzupełniają luki w ponadpaństwowym rządzeniu, gdy występuje potrzeba ustanowienia niezbędnych standardów w jakiejś dziedzinie rozwiniętych stosunków globalnych lub samoregulacja podejmowana przez sektor prywatny w sferze biznesu jest rezultatem braku efektywności w tym zakresie instytucji ponadpaństwowych. Dotyczy to szczególnie kodeksów przyjmowanych przez poszczególne firmy ponadnarodowe lub całe branże w ramach programów społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility*), np. International Council of Toy Industries nadzoruje przestrzeganie kodeksu w sektorze przemysłu produkującego zabawki<sup>47</sup>.

Takie standardy są ogłaszane również przez organizacje zajmujące się nadzorowaniem przestrzegania praw człowieka, także w sferze praw pra-

---

<sup>45</sup> Por. J. Tittenbrun, *Gospodarka w społeczeństwie. Zarys socjologii gospodarki i socjologii ekonomicznej w ujęciu strukturalizmu socjoekonomicznego*, Poznań 2012, s. 277–278, i przywoływane tamże stanowisko M. Olsona na temat okoliczności organizowania się i działania grup interesu.

<sup>46</sup> J.A. Scholte, *Globalizacja*, s. 241.

<sup>47</sup> Tamże, s. 242–243.

cowników, czego przykładem jest inicjatywa Amnesty International, która wydała w 1998 r. dokument Human Rights Principles for Companies.

Ponadto pojawiły się organizacje określane jako inicjatywy wielostronne (*multi-stakeholder initiatives* – MSI), skupiające firmy i organizacje pozarządowe, które wspólnie przyjmują regulacje mające obowiązywać globalny biznes, polegające na ustanawianiu standardów, niezależnym monitoringu, certyfikacji i składaniu sprawozdań; np. Forest Stewardship Council skupia przedstawicieli branży drzewnej, przedstawicieli pracowników, ekologów i reprezentantów grup autochtonicznych w celu podejmowania działań na rzecz zrównoważonego wyrębu lasów. Takie inicjatywy są przejawem i zarazem dowodem istnienia mieszanych mechanizmów rządzenia we współczesnej globalnej polityce. W większość z tych inicjatyw zaangażowane są instytucje publiczne (narodowe lub ponadnarodowe), ale niektóre mają charakter stricte pozarządowy.

Zróznicowane są oceny działań podejmowanych w ramach tych inicjatyw. Niektórzy badacze uważają, że mogą one dostarczać pewnych dóbr publicznych ponad to, co są w stanie zapewnić państwa, szczególnie na poziomie narodowym. Jako przykład podaje się powstanie wielu partnerstw publiczno-prywatnych, poczynając od Światowego Szczytu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r. Dzięki temu *multi-stakeholder initiatives* wypełniają lukę w globalnym rządzeniu poprzez wnoszenie swoich zróżnicowanych zasobów i kompetencji, umożliwiających radzenie sobie ze wspólnymi globalnymi problemami. Przykładem takiej inicjatywy jest Rugmark, sieć organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem wykorzystywaniu dzieci do pracy przy wyrobie dywanów w Indiach, Nepalu i Pakistanie. Prowadzi ona program certyfikatów dających konsumentom pewność, że kupili dywany wykonane przez dorosłych, a nie przez dzieci.

Jak wspomniano wyżej, inicjatywy skupiające organizacje non-profit są często „odpowiedzią na nieefektywność i nieskuteczność działań podejmowanych przez państwa i organizacje przez nie tworzone” lub wynikiem braku chęci podjęcia tych działań przez państwa, w sferze ochrony środowiska czy ograniczania nędzy i ubóstwa na świecie<sup>48</sup>. Często organizacje pozarządowe są lepiej przygotowane do rozwiązywania problemów tego typu dzięki posiadanym zasobom ludzkim, gdyż w sferach NGOs znajdują się eksperci i specjaliści ze świata nauki. Co wię-

<sup>48</sup> E. Panas, *Rola transnarodowych organizacji pozarządowych we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa globalna*, Toruń 2011, s. 81.

cej, problemy te są traktowane przez państwa jako drugorzędne lub niewygodne z punktu widzenia ich interesów politycznych i ekonomicznych. Z tego względu państwa świadomie ustępują w tych dziedzinach miejsca organizacjom pozarządowym. Dzięki temu NGOs wpłynęły skutecznie na międzynarodowe regulacje w sprawie powołania Międzynarodowego Trybunału Karnego czy przyjęcia Konwencji w sprawie zakazu stosowania min przeciwpiechotnych lub też zapobiegły podpisaniu wielostronnego porozumienia o inwestycjach (Multilateral Agreement of Investments – MAI). Organizacje pozarządowe miały też duży wpływ na przyjęcie Protokołu z Kioto w sprawie przeciwdziałania globalnym zmianom klimatycznym.

Z kolei inni badacze argumentują, że korzystanie z tego swoistego „outsourcingu” w realizacji dóbr publicznych oznacza zjawisko „wydrążania” władzy publicznej, kwestionując legitymację prywatnych aktorów działających w imię własnych partykularnych interesów do wykonywania funkcji rządzenia mających wpływ na inne jednostki. Z drugiej strony wskazuje się, że udział aktorów pozarządowych zwiększa legitymację demokratyczną. Jako przykład podaje się Światową Komisję ds. Tam, w której pracach mogą brać też udział przedstawiciele wspólnot bezpośrednio zagrożonych przez negatywne oddziaływanie tam budowanych w różnych regionach świata. W innych przypadkach udział aktorów pozapaństwowych również wzbudza kontrowersje. Wskazuje się, że prywatne fundusze, takie jak Rotary Club czy Fundacja Gatesów, nie tylko wspomagają system ochrony zdrowia w krajach rozwijających się, ale chcą mieć wpływ na to, jak jest on kształtowany w tych krajach<sup>49</sup>.

Kolejnym obszarem prywatnego globalnego rządzenia jest orzecznictwo handlowe. W razie sporów wynikających z zobowiązań umownych firmy korzystają z prywatnego arbitrażu, np. w postaci Międzynarodowego Trybunału Arbitrażowego przy Międzynarodowej Izbie Handlowej. Zgodnie z nowojorską konwencją z 1958 r.<sup>50</sup>, sądy państwowe nie mogą podważać takich orzeczeń arbitrażowych.

Instytucje prywatnego rządzenia globalnego występują też w sferze finansów na szczeblu globalnym w postaci takich instytucji, jak Światowa Federacja Giełd czy – działająca przy Międzynarodowej Izbie Handlowej – Komisja ds. bankowych procedur i praktyk. Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej zajmuje się International

---

<sup>49</sup> Th. Hale, D. Held (eds.), *Handbook of Transnational Governance: Institutions and Innovations*, Cambridge 2011, s. 155–156.

<sup>50</sup> New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards.

Accounting Standards Board, a Międzynarodowa Federacja Księgowych ustala standardy w zakresie globalnej księgowości i audytu.

Szczególną rolę swoistego globalnego kontrolera pełnią agencje ratingowe (np. Moody's, Standard&Poors), które za pomocą przyznawanych ratingów wskazują, które rządy lub firmy wypadają lepiej lub gorzej w światowej gospodarce. Te prywatne agencje ratingowe, dokonujące autorytatywnie oceny wiarygodności kredytowej firm i państw, mają szczególną pozycję nie tylko na rynkach finansowych, ale także w globalnych stosunkach gospodarczych i politycznych. Jak wysoka jest ich pozycja i jak duży wpływ wywierają na sytuację polityczną i gospodarczą poszczególnych państw i całych organizacji międzynarodowych, takich jak UE, pokazuje obecny kryzys finansowy. Obniżanie przez agencje ratingów państw może wpływać na ich stabilność ekonomiczną i finansową, a przez to też polityczną<sup>51</sup>.

Inne instytucje prywatnego rządu globalnego to:

- Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (International Organization for Standardization – ISO), która jako ciało pozarządowe uzgadnia kwestie standaryzacji z wielkimi koncernami;
- Międzynarodowa Izba Handlowa, pod której egidą uzgodniono z towarzystwami bankowymi dokument Uniform Customs and Practice for Documentary Credits;
- Międzynarodowe Towarzystwo Lotnicze, które zestandaryzowało dokumentację linii lotniczych;
- Światowa Organizacja Turystyki Narodów Zjednoczonych (United Nations World Tourism Organization – UNWTO), posiadająca Radę Biznesu (Business Council), do której należą przedstawiciele przedsiębiorstw różnych specjalności w 70 krajach;
- Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna, działająca w sferze informacji i mediów, która jest organizacją o mieszanym charakterze – poza przedstawicielami państw reprezentowane są tam firmy medialne;
- Internetowa Korporacja ds. Nadawania Nazw i Numerów (ICANN), która współpracuje z biznesem oraz środowiskami technicznymi, akademickimi i prywatnymi użytkownikami, sama pozostając organizacją pozarządową.

Często pomocą humanitarną i medyczną zajmują się podmioty prywatne. Fundacja Billa i Melindy Gatesów ofiarowała więcej środków na

<sup>51</sup> Ma to też wpływ na inne państwa, gdy obniżanie ratingu czy samo zagrożenie jego obniżeniem dotyczy kluczowych gospodarczo państw świata, takich jak USA, Chiny czy Niemcy.



pomoc medyczną niż Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organization – WHO). Organizacje non-profit niosą pomoc humanitarną (CARE International, World Vision International, Oxfam, Save the Children współpracują z Wysokim Komisarzem do spraw Uchodźców ONZ).

Istnieją liczne partnerstwa publiczno-prywatne, które mają się też zajmować globalnymi problemami. Modelowym przykładem takiej instytucji jest wspomniana Światowa Komisja ds. Tam (Zapór Wodnych) czy Global Compact Initiative, składająca się z firm, które dobrowolnie zgodziły się na przestrzeganie określonych zasad w zakresie przestrzegania praw człowieka i norm ochrony środowiska w związku ze swoją działalnością<sup>52</sup>. Ma miejsce nawet swoisty „outsourcing”, obejmujący także obszar operacji militarnych, gdzie pojawiły się prywatne spółki militarne, które świadczą usługi logistyczne armiom państw lub ochraniają tereny i obiekty firm prywatnych, ale mogą też okazać pomoc w walce zbrojnej (np. Executive Outcomes z siedzibą w RPA była wynajęta w trakcie operacji humanitarnej w Sierra Leone w latach 90.).

## Demokracja hybrydowa

Zatem aktorzy pozapaństwowi skupiający jednostki, firmy, organizacje pozarządowe zwiększają swój udział w transnarodowym rządzeniu. Rolą tych aktorów jest dostarczanie ekspertyz, występowanie z inicjatywami merytorycznymi, monitorowanie zagrożeń, lobbings, współtworzenie regulacji oraz prowadzenie działalności, którą w anglojęzycznej terminologii określa się jako *namings* i *shamings*, czyli podawanie do publicznej wiadomości danych i często wizerunku osób i organizacji czy firm naruszających prawo lub podejmujących antyspołeczne zachowania<sup>53</sup>.

W wielu międzynarodowych gremiach zajmujących się kwestiami ochrony środowiska przedstawiciele organizacji pozarządowych są pełnoprawnymi uczestnikami – nie tylko jako obserwatorzy, ale też jako reprezentanci swojego zaplecza, negocjatorzy, dostarczyciele informacji i propozycji konkretnych rozwiązań politycznych<sup>54</sup>. Pozostaje kwestię dyskusyjną, czy zaangażowanie pozapaństwowych aktorów w transnaro-

---

<sup>52</sup> N. Woods, *Global Governance and the Role of Institutions*, [w:] D. Held, A. McGrew, *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*, Cambridge 2002, s. 32–33.

<sup>53</sup> Th. Hale, D. Held (eds.), *Handbook of Transnational Governance...*, s. 8.

<sup>54</sup> Tamże, s. 9.

dowe rządzenie jest efektem przyzwolenia ze strony państw i międzynarodowych instytucji czy też jest efektem uzyskania „suwerennej” pozycji przez tych aktorów, a ich znaczenie jest porównywalne z przedstawicielami państw.

Podstawowym instrumentem stosowanym w procesie decyzyjnym, podobnie jak na szczeblu krajowym, jest prawo, w tym przypadku umowy międzynarodowe i inne akty przyjmowane także przez instytucje ponadnarodowe. Zjawisko wielocentryczności (multicentryczności) prawa ze względu na jego rolę podstawowego narzędzia regulacji stosunków politycznych i społeczno-gospodarczych zmienia pozycję państwa jako jedyne kreatora decyzji przekształcanych w normy prawne<sup>55</sup>. Prowadzi to z kolei do zjawiska dyfuzji władzy, czyli rozchodzenia się kompetencji władczych na poziom wyższy, supranarodowy, ale też na poziom subnarodowy, poprzez włączanie w procesy decyzyjne podmiotów regionalnych i lokalnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Umożliwia to udział w tworzeniu ponadnarodowych regulacji działającym na tych szczeblach aktorom niebędącym państwami.

Jak wskazuje na gruncie nauk prawnych (prawa administracyjnego) Piotr Szwedo, odwołanie się do instrumentów prawa publicznego nie jest determinowane kryteriami wyłącznie podmiotowymi, ale także funkcjonalnymi. Podaje on przykłady globalnych organizacji o charakterze prywatnym lub mieszanym, które nie dysponując statusem organów władczych, wykonują „zadania w interesie publicznym”, jak np. Internetowa Korporacja ds. Nadawania Nazw i Numerów (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN), międzynarodowe federacje sportowe oraz takie podmioty, jak Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO), która zajmuje się standardami produkcji towarów<sup>56</sup>. Tworzy się globalna administracja hybrydowa funkcjonująca na podstawie międzyrządowo-prywatnych porozumień, czego przykładem jest Komisja Kodeksu Żywnościowego (Codex Alimentarius), która została powołana pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) i WHO, a w jej skład wchodzi państwa, ale także organizacje pozarządowe, których wpływ na ostateczny kształt standardów jest coraz większy, natomiast ustalenia Komisji zostały włączone do prawa

<sup>55</sup> L. Graniszewski, *Wielocentryczność systemu prawa – implikacje dla państwa i obywateli*, [w:] K. Kamińska, S. Mrozowska, G. Piwnicki (red.), *Państwa – region – świat w kształtującej się rzeczywistości globalnej*, Gdańsk 2009, s. 60.

<sup>56</sup> P. Szwedo, *O pojęciu globalnego prawa administracyjnego*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 6, s. 66–67.

międzynarodowego na mocy porozumienia o środkach sanitarnych i fito-sanitarnych w ramach systemu prawa WTO<sup>57</sup>.

Włączanie się aktorów pozapaństwowych w proces lokalnej, narodowej i globalnej polityki obok państw i organizacji międzynarodowych tworzy nową jakość procesu politycznego określanego jako postparlamentarna i postpaństwowa demokracja hybrydowa<sup>58</sup>.

Zaangażowanie aktorów prywatnych wspomaga w zakresie ochrony zdrowia miliony ludzi w krajach rozwijających się. Pozwala to tym organizacjom wywierać wpływ na funkcjonowanie systemów ochrony zdrowia w tych krajach, poprzez np. International Health Partnership, co w efekcie zaciera różnice między sferą publiczną i prywatną<sup>59</sup>.

Podkreśla się, że koncepcja „rządzenia” (*governance*) począwszy od lat 80. XX w. jest pojęciem szerszym niż rząd (*government*) i włącza do definicji rządzenia podmioty cywilno-społeczne. Według Banku Światowego, „Rządzenie to instytucjonalna zdolność instytucji publicznych do zapewniania dóbr, których domagają się obywatele danego państwa lub ich przedstawiciele w sposób skuteczny, transparentny, bezstronny i odpowiedzialny”. Jednocześnie wskazuje się, że „dobre rządzenie (*good governance*) polega na włączaniu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do procesu rządzenia, aby rządzenie było nie tylko bardziej legitymizowane, ale też bardziej skuteczne”<sup>60</sup>.

Udział obywateli jest bowiem ważny nie tylko ze względu na konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu legitymizacji decyzjom politycznym, ale także dla zapewnienia im skuteczności i efektywności. Odgórnie podejmowane decyzje bez dialogu z obywatelami są nieefektywne, a ponadto rodzą frustrację, obojętność lub w ostateczności opór społeczny (vide Ruch Oburzonych)<sup>61</sup>.

Z kolei P. Rosanvallon twierdzi, że legitymizacja demokratyczna powinna opierać się na trzech wymiarach:

- bezstronności władzy;

<sup>57</sup> Tamże. Również tamże cyt.: M.A. Livermore, *Authority and Legitimacy in Global Governance: Deliberation, Institutional Differentiation, and Codex Alimentarius*, <http://www.iilj.org/GAL/documnets/LivermoreCODEX.pdf>.

<sup>58</sup> A. Krzemiński, *Władza ludu, władza ludzi*, „Polityka” 2012, nr 32/33, s. 23.

<sup>59</sup> Th. Hale, D. Held (eds.), *Handbook of Transnational Governance...*, s. 155–156.

<sup>60</sup> Por. A.M. Kjær, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 20–21.

<sup>61</sup> Na konieczność podmiotowego traktowania obywateli w trakcie reformowania Unii Europejskiej i jej poszczególnych państw walczących ze skutkami kryzysu wskazał wraz z dwoma innymi autorami J. Habermas. Por. J. Habermas, P. Bofinger, J. Nida-Rumelin, *Uratujemy Europę!*, „Gazeta Wyborcza” 2012, nr 192, s. 18–19.

- refleksyjności sądów, stojących na straży wartości konstytucyjnych i zapewniających ochronę praw mniejszości, które nie mają swojej reprezentacji lub mają zbyt słabą reprezentację;
- bliskości wyrażającej się m.in. w udziale obywateli i ich organizacji w procesie podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach rządzenia w społeczeństwie<sup>62</sup>.

## Konkluzje

Skala aktywności ponadnarodowej grup interesu pozwala stwierdzić, że dzięki ich działalności zwiększają się możliwości i uprawnienia obywateli w zakresie wpływania na rządzenie transnarodowe, szczególnie w obszarach tzw. *low politics* (np. ochrona środowiska, opieka socjalna, służba zdrowia). Jednocześnie trudno jest jednoznacznie określić, w jakim stopniu grupy interesu, uczestnicząc w rządzeniu ponadnarodowym i wpływając na to rządzenie, powodują jednocześnie erozję roli państwa w tych dziedzinach, w których państwa chciałyby zachować swój monopol czy dominującą pozycję (polityka zagraniczna, bezpieczeństwo, polityka fiskalna).

Jednym z efektów globalizacji jest – postępujący proporcjonalnie do innych jej wymiarów – „proces umiędzynarodowienia społecznych działań”, będący efektem „malejącej samowystarczalności państw i zwiększającej się zależności w zakresie zaspokojenia potrzeb poszczególnych osób i różnych grup społecznych od efektów współpracy międzynarodowej”<sup>63</sup>.

Sytuacja taka wymusza na krajowych grupach interesu nawiązywanie współpracy z ich partnerami w innych krajach, co zazwyczaj prowadzi do formalizacji transgranicznej kooperacji w postaci ponadnarodowej organizacji danej grupy interesu, której obszarem działania jest region, kontynent lub cały świat. Spiowem takiej organizacji są uświadomione interesy i/lub podzielane wartości, przekonania, dążenia<sup>64</sup>. Według innego stanowiska, powstawanie ponadnarodowych grup interesu jest immanentnie związane z procesami globalizacji, czyli wychodzeniem różnego rodzaju podmiotów poza granice konkretnych państw<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Por. A. Bodnar, *Koniec mitu tradycyjnej legitymizacji władzy*, „Republika Nowa” 2011, nr 16, s. 34–35.

<sup>63</sup> Zob. T. Wallas, *Grupy interesów w warunkach globalizacji*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teoria i działanie*, Toruń 2003, s. 156.

<sup>64</sup> Tamże.

<sup>65</sup> Tamże, s. 159. Również tamże cyt.: W. Anioł, *Geneza i rozwój procesu globalizacji*, Warszawa 1989, s. 38.

Czynniki sprzyjające powstawaniu i wzrostowi znaczenia organizacji ponadnarodowych grup interesu to:

- powszechne uznanie dla wolnorynkowego kapitalizmu i będącej jego przejawem liberalizacji handlu, ograniczenia roli państwa w życiu ekonomicznym, wolnej konkurencji;
- postępująca ponadnarodowa integracja, która ma charakter wszechstronny, tj. nie ogranicza się do sfery społeczno-gospodarczej, ale obejmuje też państwa, grupy zawodowe, partie polityczne<sup>66</sup>, społeczności lokalne i jednostki;
- ograniczenie monopolu państwa na kształtowanie stosunków międzynarodowych, w ramach których coraz ważniejszą i bardziej samodzielną rolę pełnią organizacje międzynarodowe i organizacje pozarządowe czy korporacje transnarodowe, które działają ponad granicami państw, a których celem jest rozwiązywanie problemów globalnych lub regionalnych albo wypracowanie zysku i osiągnięcie przewagi konkurencyjnej na rynku globalnym.

Obok dotychczasowej tradycyjnej dyplomacji publicznej uprawianej przez państwa, a polegającej na zawieraniu bilateralnych i multilateralnych umów międzynarodowych, pojawiły się nowe rodzaje dyplomacji, którą uprawiają nowi gracze w ramach tzw. geopolitycznego rynku, takie jak:

- dyplomacja „publiczno-prywatna”, której przejawem jest działalność Fundacji Billa i Melindy Gatesów na rzecz państw Trzeciego Świata;
- dyplomacja „prywatno-prywatna”, za pomocą której korporacje tworzą międzynarodowe więzi dzięki fuzjom i przejęciom, ale pomagają też finansowo takim instytucjom, jak Clinton Global Initiative czy innym organizacjom pozarządowym. Dzięki temu pozyskują cennych sojuszników i występują jako wpływowe grupy interesu podczas ważnych światowych spotkań (np. na Światowym Forum Ekonomicznym).

Transnarodowe rządzenie oznacza udział w nim aktorów prywatnych, który jednak nie polega jedynie na lobbingu lub innego rodzaju wpływie takich aktorów, jak firmy lub organizacje grup interesu, ale także na ich bezpośrednim zaangażowaniu w tworzenie, implementację reguł i świadczenie określonych usług. Innymi słowy, jeśli aktorzy pozapaństwowi mogą uczestniczyć bezpośrednio w rządzeniu globalnym, oznacza to, że mamy wtedy do czynienia z „transnarodowym rządzeniem”<sup>67</sup>. Do

---

<sup>66</sup> Por. M. Witkowska, *Europejskie partie polityczne jako podmioty modernizacji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 325.

<sup>67</sup> T. Risse, *Transnational Governance and Legitimacy*, Berlin 2004, s. 3–4.

zaistnienia zjawiska rządzenia transnarodowego przyczyniły się więc dwa czynniki: jednoczesny wzrost znaczenia aktorów niepaństwowych i procesy globalizacyjne umożliwiające im koordynowanie ich działalności na poziomie transnarodowym. W efekcie zaczęto nazywać to zjawisko rządzeniem lub demokracją hybrydową, w której znaczenie i władza rządów państw jest ograniczana przez wzrastającą relatywnie pozycję władczą aktorów pozapaństwowych<sup>68</sup>.

Szczególnym przejawem tej demokracji hybrydowej są hybrydowe struktury regulacji w środowisku międzynarodowym<sup>69</sup>. Ponieważ państwa nie są w stanie tworzyć regulacji w zakresie problemów, które przekraczają ich granice, regulacje tych zagadnień przejmują transnarodowi aktorzy niepaństwowi, tacy jak np. Forest Stewardship Council, organizacja zajmująca się przyznawaniem certyfikatów w przemyśle drzewnym, której działalność była efektem współpracy organizacji pozarządowych występujących przeciw wylesianiu ziemi i korporacji zajmujących się działalnością biznesową w tej dziedzinie<sup>70</sup>.

Inne efekty udziału grup interesu w rządzeniu transnarodowym to:

- legitymizacja i ograniczanie deficytu demokracji w instytucjach ponadnarodowych,
- legitymizacja technokratyczna, jaką zapewnijają grupy interesu dysponujące zasobami eksperckimi, co jest szczególnie ważne dla Komisji Europejskiej, odpowiedzialnej za przygotowanie projektów aktów prawa UE<sup>71</sup>.

Bardziej sceptyczny w kwestii korzyści z udziału podmiotów korporacyjnych w rządzeniu jest Manuel Castells. Oceniając polityczne skutki globalizacji ekonomicznej, wskazuje on, że „państwo narodowe jest w coraz większym stopniu bezsilne, jeśli chodzi o kontrolowanie polityki monetarnej, decydowanie o swoim budżecie, organizowanie produkcji i handlu, pobieranie podatków od korporacji i wypełnianie swoich zobowiązań na rzecz zapewnienia dóbr socjalnych. Mówiąc w skrócie, straciło ono większość swojej władzy ekonomicznej”<sup>72</sup>. W funkcjonowaniu sieci ponadnarodowych Castells widzi czynnik osłabienia władzy państwa na rzecz „sieci kapitału, produkcji, komunikacji, przestępczości, instytucji

<sup>68</sup> Ch.W. Kegley Jr., S.L. Blanton, *World Politics...*, s. 185.

<sup>69</sup> Por. K. Mojska, *Hybrydowe struktury regulacji w środowisku międzynarodowym*, [w:] W. Gizicki (red.), *Wyzwania polityczne współczesnych państw*, Toruń 2011, s. 47–61.

<sup>70</sup> Tamże, s. 54.

<sup>71</sup> T. Kownacki, *Determinanty działań podejmowanych przez podmioty modernizacji Unii Europejskiej*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, s. 380.

<sup>72</sup> M. Castells, *The Power of Identity*, Malden, MA 1997, s. 254.

międzynarodowych, organizacji pozarządowych, ponadnarodowych religii oraz ruchów wpływających na opinię publiczną”.

Jakie są ograniczenia oddziaływania organizacji pozarządowych i grup interesu? Podstawowym ograniczeniem jest ich różnorodność i konkurencja między nimi w zakresie celów, do jakich dążą, w czym zresztą są podobne do państw, które różnią się co do swoich interesów politycznych. Ponadto wskazuje się na ograniczone w stosunku do państw zasoby, którymi dysponują, oraz ich zależność od podmiotów publicznych, jeśli zdecydują się na skorzystanie ze wsparcia materialnego z ich strony. Może to ograniczyć ich legitymację do działania, która i tak bywa kwestionowana ze względu na ich niereprezentatywność i brak przejrzystości w funkcjonowaniu<sup>73</sup>. W warunkach globalizacji wzrasta bowiem rola podmiotów niemających legitymacji demokratycznej. Może to doprowadzić do takiej sytuacji, że w rękach instytucji demokratycznych będą pozostawać tylko symbole władzy, a rzeczywista władza znajdzie się w rękach „podmiotów niewybieralnych”. Przesuwanie władzy z areny publicznej na rzecz rynków finansowych tworzy iluzję demokracji i świadczy o jej fasadowości. Prawdziwi decydenci nie muszą rozliczać się przed obywatelami, lecz przed (najważniejszymi) udziałowcami. KTN w ten sposób unikają odpowiedzialności wobec obywateli, mimo że ich działania wpływają na życie obywateli danego państwa<sup>74</sup>.

Przenikanie władzy od podmiotów politycznych do megagospodarczych prowadzi również do połączenia władzy ekonomicznej z władzą polityczną, co jest kolejnym zagrożeniem demokracji. Wskazać można na takie negatywne konsekwencje z tym związane, jak brak równowagi między kapitałem finansowym a kapitałem społecznym oraz między interesem krótko- i długoterminowym. Dzięki posiadanym zasobom korporacje są w stanie uzyskiwać liberalizację przepisów, deregulację, co może prowadzić do ograniczenia ochrony prawnej pracowników, konsumentów, środowiska<sup>75</sup>. Na poparcie tezy o tym, że korporacje dążą do zarządzania w skali globalnej (*corporate governance*), wskazuje się takie czynniki, jak łączenie się korporacji w coraz większe organizacje biznesowe dążące do powiększania obszarów swojego zarządzania oraz uległość rządów państw narodowych wobec korporacji<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 192.

<sup>74</sup> P. Biskup, *Korporacje transnarodowe a współczesne formy państwa i suwerenności*, [w:] J. Menkes, T. Gardocka (red.), *Korporacje transnarodowe...*, s. 144.

<sup>75</sup> J. Bakan, *Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*, Warszawa 2006, s. 103.

<sup>76</sup> W. Misiak, *Globalizacja. Więcej niż podręcznik. Społeczeństwo – kultura – polityka*, Warszawa 2007, s. 49–51.

**STRESZCZENIE**

Grupy interesu są ważnymi instytucjami w obrębie krajowych systemów politycznych oraz odgrywają istotną rolę jako aktorzy transnarodowi. Autor bada zjawisko kształtującej się sieci organizacji globalnego rządzenia z perspektywy grup interesu. Grupy interesu są często bezpośrednimi uczestnikami rządzenia transnarodowego i przyczyniają się do zmiany istniejących stosunków między decydentami ze sfery władzy publicznej i obywatelami.

Artykuł dotyczy roli i udziału aktorów pozapaństwowych w procesach rządzenia transnarodowego. Autor skupia się na przedstawieniu specyfiki i rodzajów grup interesu biorących udział w procesach rządzenia transnarodowego oraz form i efektów udziału w nich grup interesu.

*Leszek Graniszewski*

**PARTICIPATION OF INTEREST GROUPS IN TRANSNATIONAL GOVERNANCE**

the interest groups are important institutions of national political systems and also play significant role as transnational actors. The author investigates the phenomenon of emerging network of global governance organizations from the interest groups perspective. The interest groups are often direct participants in transnational governance process and change the existing links between government (decision- makers) and citizens.

This article considers the involvement of interest groups in the transnational governance. In particular, issues of mobilization, participation and influence are examined.

**KEY WORDS:** *interest groups, transnational governance, globalization, networks*

**Bibliografia**

- A. Cianciara, *Neoinstytucjonalizm w badaniach nad polskim lobbieniem gospodarczym w Unii Europejskiej: zarys perspektywy teoretycznej*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Świat i Polska wobec globalnych wyzwań. Wybrane problemy*, Warszawa 2009.
- H. Dumała, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012.
- R. Gwiazdowski, *A nie mówiłem? Dlaczego nastąpił kryzys i jak najszybciej z niego wyjść?*, Warszawa 2012.
- M. Hardt, *Imperium*, Warszawa 2005.
- P. Kirkbride (ed.), *Globalization. The external pressures*, New York 2001.



- M. Lech, *Zdolność oddziaływania korporacji transnarodowych na współczesne stosunki międzynarodowe w dobie procesu globalizacji*, [w:] J. Menkes, T. Gardocka (red.), *Korporacje transnarodowe. Jeden temat, różne spojrzenia*, Warszawa 2010.
- T. Lemke, *Biopolityka*, Warszawa 2010.
- R. Meissner, *The Transnational Role and Involvement of Interest Groups in Water Politics: a Comparative Analysis of Selected Southern African Case Studies*, Pretoria 2005.
- E. Panas, *Rola transnarodowych organizacji pozarządowych we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa globalna*, Toruń 2011.
- K. Piórko, *„Władza” korporacji transnarodowych w stosunkach międzynarodowych*, Toruń 2008.
- A. Rothert, *Technopolis. Wirtualne sieci polityczne*, Warszawa 2003.
- J.A. Scholte, *Globalizacja*, Sosnowiec 2006.
- T. Wallas, *Grupy interesów w warunkach globalizacji*, [w:] Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003.
- A. Zorska, *Korporacje transnarodowe. Przemiany, oddziaływanie, wyzwania*, Warszawa 2007.
- P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

Marta Witkowska

## Podejście transnarodowe w badaniach nad procesami politycznymi zachodzącymi w Unii Europejskiej

### SŁOWA KLUCZOWE:

*Unia Europejska, procesy polityczne, transnarodowość, współzależności i interakcje*

Podejście transnarodowe, zwane transnarodowością lub transnacionalizmem, służy wyjaśnianiu istoty i form interakcji zachodzących pomiędzy dużymi grupami społecznymi, takimi jak partie polityczne, związki zawodowe, ruchy społeczne, grupy zawodowe itp., które podjęły aktywność w środowisku międzynarodowym, rozwijając z poziomu narodowego sieci działające ponad strukturami państwowymi (niepaństwowe, pozanarodowe, pozapaństwowe)<sup>1</sup>. W literaturze angielskojęzycznej funkcjonuje najczęściej jako *transnationalism* (transnacionalizm), rzadziej jako *transnationalisation* (transnacionalizacja), chociaż w podejściu tym w obu ujęciach językowych chodzi generalnie o wyjaśnianie zjawisk w aspekcie strukturalnym i procesowym. Przedmiotem badań w ujęciu transnarodowym są różne formy bezpośredniego przepływu czynników materialnych i niematerialnych (takich jak idee, informacja, doświadczenie) oraz ludzi wraz z całą siecią powiązań i współzależności. Celem jest uchwycenie dynamiki obserwowanego transferu. Niemniej jednak analiza obejmuje tylko te procesy, które wykraczają poza państwa narodowe i społeczeń-

<sup>1</sup> C. Rumford, *European Civil Society or Transnational Social Space? Conception of Society in Discourses of EU Citizenship, Governance and the Democratic Deficit: An Emerging Agenda*, „European Journal of Social Theory” 2003, nr 1, s. 25–43.

stwa, czyli na powstawanie transnarodowych przestrzeni społecznych<sup>2</sup>. Z tego powodu dobór transnarodowego paradygmatu badawczego do opisu, analizy i wyjaśnienia obserwowanych współcześnie nowych zjawisk i rodzących się współzależności w środowisku międzynarodowym, a w szczególności w ramach procesów politycznych w Unii Europejskiej, może przynieść wartość dodaną do stanu wiedzy i wyników współczesnych badań.

Przedmiotem artykułu będzie propozycja teoretyczno-metodologiczna ujęcia wzrastającej roli transnarodowych organizacji i stowarzyszeń, które siłą swojego oddziaływania wyeksponowały arenę deliberacji i dialogu politycznego w obszarze właściwego rozstrzygnięcia instytucji Unii Europejskiej i państw członkowskich. Procesy transnarodowe są integralnym elementem badanej rzeczywistości, a w nauce często niedoceniany jest ich wpływ na międzynarodowe relacje. Inspiracją do ich zdefiniowania i opisania jest fakt, że wymiar transnarodowy badanej rzeczywistości oznacza analizę pozaoficjalnych stosunków międzypaństwowych. Wprowadzeniem do przedmiotowej analizy będzie wyjaśnienie genezy, rozwoju, założeń i instrumentarium badawczego podejścia transnarodowego. Następnie przybliżone zostanie spektrum definiowania pojęcia procesów politycznych i wyodrębnienie jednego ujęcia, które najlepiej daje się zastosować do specyficznych warunków funkcjonowania Unii Europejskiej.

## **Wyodrębnienie się nurtu badań nad procesami transnarodowymi**

Współcześnie skomplikowane relacje i zależności zachodzące w ramach procesu integracji europejskiej często są wyjaśniane za pomocą paradygmatu europeizacji. Największą akceptacją i dużym zastosowaniem badaczy cieszy się wertykalne ujęcie relacji łączących podmioty procesu integracji europejskiej. Na różnych etapach studiów w tym wymiarze kładziono nacisk na inne aspekty tego procesu, stawiano odmienne pytania badawcze, a w konsekwencji wyciągano różne wnioski. W wertykalnym ujęciu, oprócz analizowania procesu tzw. otwierania się państwa narodowego na wpływ ponadnarodowych instytucji, przedmiotem zainteresowa-

---

<sup>2</sup> M. Albrow, *Die Weltgesellschaft. „Willkommen im Globalen Zeitalter“*, [w:] A. Pongs (Hrsg.), *In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?: Gesellschaftskonzepte im Vergleich*, München 2000, s. 27–45.

nia stał się proces supranacjonalizacji polityki państwowej, czyli transferu kompetencji, a w ślad za nimi również gry politycznej, interesów, preferencji oraz debaty na poziom ponadnarodowy<sup>3</sup>. W badaniach prowadzonych w tym ujęciu wyróżnia się generalnie dwa etapy. W pierwszym, sięgającym końca lat 70. ubiegłego wieku, zdefiniowano kierunek badanych relacji jako *top-down*. Natomiast w latach 90. dostrzeżono relacje zwrotne o charakterze *bottom-up*. Kierunek, który jest określany, za pomocą angielskiej terminologii, mianem *top-down* lub *down-loading* oznacza europeizację odgórną, natomiast mianem *bottom-up* lub *up-loading* – europeizację oddolną. Wszystko to podkreśla wertykalne spojrzenie na źródła zachodzących zjawisk, kształt relacji i współzależności rodzące się w wyniku członkostwa państwa w Unii Europejskiej. Przez pryzmat tego podejścia analizie naukowej poddawane są również przekształcenia w obrębie krajowych struktur administracji, władzy lokalnej czy też partii politycznych<sup>4</sup>.

W ostatnim dziesięcioleciu badacze procesów integracyjnych i ich wpływu na państwa narodowe z perspektywy europeizacji dostrzegli drugi wymiar zjawiska – wymiar horyzontalny. W literaturze angielskojęzycznej nosi on miano *cross-loading*. Ten horyzontalny wymiar zjawiska europeizacji bywa utożsamiany z procesami transnarodowymi. Podstawowa różnica polega jednak na tym, że paradygmat europeizacji w ujęciu horyzontalnym służy głównie do analizy tzw. oddziaływań poziomych, polegających właściwie na zaobserwowanym transferze rozwiązań i doświadczeń pomiędzy państwami członkowskimi, w procesie komunikacyjnym, podpatrywania, uczenia się i konwergencji. Natomiast podstawowym założeniem paradygmatu transnarodowego jest badanie niemalże samej praktyki politycznej poprzez dostrzeżenie wzrostu znaczenia niepaństwowych uczestników życia międzynarodowego. Interpretacji rzeczywistości dokonuje się na podstawie nowego założenia, mianowicie takiego, że związek pomiędzy państwem i społeczeństwem nie jest nierozzerwalny. Twierdzi się, że państwo nie ma monopolu jurysdykcyjnego nad swoimi obywatelami oraz że stosunki społeczne nie muszą mieć miejsca jedynie w ramach terytorialnie określonej całości. Transnarodowość nie

<sup>3</sup> R. Riedel, *Podejścia i teorie w badaniach nad europeizacją*, [w:] A. Pacześniak, R. Riedel (red.), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Toruń 2010, s. 39.

<sup>4</sup> Przykłady można wskazać zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu. Zob. A. Pacześniak, *Europeizacja partii politycznych i systemu partyjnego*, [w:] A. Pacześniak, R. Riedel (red.), *Europeizacja...*, s. 247–262; R. Ladrecht, *Europeanization and Political Parties. Towards a Framework for Analysis*, „Party Politics” 2002, nr 4, s. 389–403; L. Cabada, A. Krasovec (eds.), *Europeanization of National Political Parties*, Pilsen 2004.

neguje roli państwa, wywierającego przecież znaczny wpływ na procesy społeczne, lecz w tym ujęciu nie jest ono głównym i jedynym aktorem. Historycznie paradygmat transnarodowy wyodrębnił się na początku lat 70. ubiegłego stulecia i rozwijał się jako głos krytykujący założenia paradygmatu realistycznego<sup>5</sup>.

W ostatniej dekadzie ubiegłego wieku paradygmat transnarodowy zyskał na znaczeniu jako wiele obiecująca perspektywa badawcza, rozwijająca się głównie w odpowiedzi na rosnące znaczenie globalizacji. Wychodzi się z założenia, że procesy transnarodowe i transnarodowość wykraczają poza jednostki przestrzeni społecznej i geograficznej państwa narodowego, ale jednocześnie są zakotwiczone w państwach narodowych, a także w dłuższej perspektywie znajdują się pod ich wpływem. W najnowszych publikacjach autorzy wyodrębniają tzw. transnarodowość odgórną (*top-down*), którą można utożsamiać z globalizacją kapitału finansowego i przedsiębiorstw znajdujących się w posiadaniu potentatów, oraz transnarodowość oddolną (*bottom-up* lub *up-loading*), polegającą na wytworzeniu się relacji i powiązań między jednostkami i małymi grupami społecznymi<sup>6</sup>. Jeszcze inni autorzy transnarodowością nazywają swego rodzaju procesy globalizacyjne zachodzące oddolnie<sup>7</sup>.

## Założenia teoretyczne i metodologiczne podejścia transnarodowego

Do tej pory, mimo licznych walorów teoretyczno-metodologicznych tego podejścia, transnarodowość jest raczej wyjątkiem od reguły w badaniach integracji europejskiej<sup>8</sup>. Proponuje ono, by odejść od dotychczasowego postrzegania procesów i interakcji przebiegających ponad granicami państwowymi i w nowy sposób spojrzeć na otaczającą nas rzeczywistość oraz posłużyć się instrumentarium alternatywnym wobec wszechobecnego i najczęściej stosowanego tzw. metodologicznego nacjonalizmu<sup>9</sup>,

---

<sup>5</sup> Szerzej o tym: A. Dumala, *Procesy transnarodowe. Synteza badań*, Lublin 1989.

<sup>6</sup> Rozróżnienia tego dokonali autorzy publikacji: N. Al-Ali, K. Koser (eds.), *New approaches to migration? Transnational communities and the transformation of home*, London 2002.

<sup>7</sup> L.E. Guarnizo, M.P. Smith, *The location of transnationalism. Transnationalism from below*, New Brunswick, N.J., 2002.

<sup>8</sup> Przykładowo: D. Held i in., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, UK, 1999.

<sup>9</sup> Tak np.: H. Callaghan, *Beyond methodological nationalism: how multilevel governance affects the clash of capitalism*, „Journal of European Public Policy” vol. 17, 2010, nr 4, s. 564–580;

który nie jest w stanie wyjaśnić kompleksowego dynamizmu umiędzynarodowienia relacji społecznych<sup>10</sup>.

Określeniem metodologicznego nacjonalizmu definiuje się podejścia badawcze w naukach społecznych, które w sposób nieuświadomiony, niewypowiedziany, domyślnie stosują perspektywę teoretyczno-metodologiczno-badawczą, która uznaje państwo narodowe za podstawową jednostkę w badaniu współczesnych stosunków społecznych, jako naturalnego i oczywistego reprezentanta współczesnych społeczeństw<sup>11</sup>. Krytyka nacjonalizmu metodologicznego najczęściej dokonywana jest na gruncie nauk społecznych. Stąd to alternatywne spojrzenie badawcze otrzymało miano „kosmopolityzmu metodologicznego”<sup>12</sup>.

Publikacja w opracowaniu R.O. Keohane’a i J.S. Nye’a z 1971 r. pt. *Transnational Relations and World Politics*, w której niejako po raz pierwszy zakwestionowano dominację państwowocentrystycznego widzenia i badania obserwowanej rzeczywistości oraz zachodzących w świecie relacji, uważa się za manifest nowego podejścia. W książce tej autorzy poddali krytyce dwa główne założenia realizmu. Po pierwsze, podkreślili, że w stosunkach międzynarodowych uczestniczą, obok państw, również aktorzy transnarodowi. Po drugie, zanegowali założenie, że siła jest użytecznym i efektywnym instrumentem polityki – tzw. *power politics*, wskazując różne role problemowe – tzw. *issue areas*, które nie przystają do powyższych założeń realizmu.

Poważna debata na temat transnarodowości, jaka toczyła się w latach 70. ubiegłego stulecia, nie doprowadziła do ostatecznego i powszechnie akceptowanego zdefiniowania pojęcia stosunków transnarodowych i wypracowania kompletnego podejścia badawczego. Dalszy zaś rozwój badań, które koncentrowały się na wyjaśnianiu wzajemnych powiązań i interakcji zachodzących pomiędzy podmiotami poza i ponad granicami narodowymi, miał miejsce głównie w latach 80. ubiegłego stulecia<sup>13</sup>.

---

A. Wimmer, N. Glick Schiller, *Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences*, „Global Networks” 2002, vol. 2, s. 301–334.

<sup>10</sup> Podobnie: M. Nowicka, *Europa jako wspólna przestrzeń społeczna – metodologiczne kwestie badania społeczeństwa i integracji społecznej w Europie na przykładzie mobilności przestrzennej*, „Studia Europejskie” 2007, nr 3, s. 42.

<sup>11</sup> Za: M. Nowicka, *Europa jako wspólna przestrzeń społeczna...*, s. 36.

<sup>12</sup> U. Beck, *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Frankfurt a. M. 2004, s. 30.

<sup>13</sup> Za: L. Pries, *Transnationalisierung der sozialen Welt?*, „Berliner Journal für Soziologie”, vol. 2, 2002, s. 264.

## Wyjaśnienia terminologiczne i typologia form umiędzynarodowienia stosunków społecznych i politycznych

Z etymologicznego punktu widzenia, za pomocą pojęcia transnarodowości można definiować wszystkie procesy, które przekraczają granice państwowe, ale wówczas byłaby to kategoria nadrzędna, a określenia „międzynarodowy”, „ponadnarodowy” czy „globalny” odnosiłyby się do tego ponadgranicznego, transnarodowego fenomenu<sup>14</sup>. W takim bardzo obszernym rozumieniu tego pojęcia, transnarodowość odwołuje się do poczucia przynależności, wspólnoty kulturowej, powiązań komunikacyjnych, współzależności w pracy i w codziennym życiu, jak również do rozwiązań i regulacji społecznych, które przekraczają granice państw narodowych. To tzw. uspołecznienie zachodzi w różnych wymiarach, np. ekonomicznym, polityczno-prawnym, społecznym czy kulturowym, jako proces wielolokalny (ang. *plurilocal*)<sup>15</sup>, co oznacza, że odbywa się na różnych geograficznych poziomach: lokalnym, mikroregionalnym, narodowym, makroregionalnym i globalnym.

Najszersza definicja przedmiotu badań transnarodowych zawiera wszelkie formy aktywności, zjawisk i procesów, które zachodzą między uczestnikami z wielu państw, przy czym przynajmniej jeden z tych podmiotów nie może być przedstawicielem rządu<sup>16</sup>. Należy doprecyzować, że za transnarodowe podmioty należy uznać uczestników pozapaństwowych, pozarządowych, niesuwerennych i nieterytorialnych, których świadoma działalność relatywnie swobodnie przekracza granice państw i wywiera wpływ na stosunki wewnątrzpaństwowe i międzynarodowe<sup>17</sup>. Z tego powodu procesy transnarodowe należy postrzegać jako odrębne od międzynarodowych. Podkreślana jest zwłaszcza różnica semantyczna: przymiotnik „międzynarodowy” (ang. *international*) należy odnosić do stosunków, jakie zachodzą między państwami, a przymiotnik „transna-

<sup>14</sup> Za: L. Pries, *Transnationalisierung: Theorie und Empirie grenzüberschreitender Vergesellschaftung*, Wiesbaden 2010, s. 11.

<sup>15</sup> Pojęcie to wprowadzili: N. Al-Ali, K. Koser (eds.), *New approaches to migration?...*

<sup>16</sup> K. Skjelsbaek, *The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century*, [w:] R.O. Keohane, J.S. Nye, Jr. (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, MA, 1971, s. 70.

<sup>17</sup> A. Dumala, *Uczestnicy transnarodowi – podmioty niezależne czy kontrolowane przez państwa?*, [w:] E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1995, s. 196.

rodowy” (ang. *transnational*) należy stosować do określania stosunków niepaństwowych podmiotów wykraczających poza granice państwowe<sup>18</sup>.

Ponieważ często przymiotnik „transnarodowy” jest tłumaczony jako ponadnarodowy, niektórzy autorzy utożsamiają transnarodowość z ponadnarodowością, traktują je jako synonimy<sup>19</sup>. Wynika to po części z faktu, że w bardzo szerokim sensie pojęcie ponadnarodowości jest używane już od dziesięcioleci, np. w naukach politycznych i historii służy do oznaczania pewnych, przekraczających granice państwa narodowego, form stosunków politycznych, zaś w socjologii organizacji i zarządzania – do opisu pewnego typu międzynarodowych przedsięwzięć, jako opozycja do zjawisk występujących wewnątrz państw (*intranational*)<sup>20</sup>. Niemniej podejście transnarodowe należy traktować jako samodzielną koncepcję lub jako alternatywę dla podejścia ponadnarodowego, ze względu na poszukiwanie dynamicznych relacji sieciowych opartych na akcydentalnych kontaktach państwowych i niepaństwowych aktorów. Wyróżnikiem jest zwłaszcza charakter akcydentalny, bowiem gdy relacje te nabierają cech zinstytucjonalizowania i zostaną włączone w ramy działania innych struktur, najczęściej przybierają postać relacji ponadnarodowych.

J. Ruszkowski zestawiał najczęściej stosowane pojęcia dotyczące rozgraniczenia zasięgu i kręgu podmiotów uczestniczących w danym typie relacji na: subnarodowe, narodowe, międzynarodowe, transnarodowe i ponadnarodowe<sup>21</sup>.

Typologia autorstwa A. Portesa może być przydatna do terminologicznego rozróżnienia ponadgranicznych struktur organizacyjnych i przejawiających się aktywności określanych przymiotnikami: międzynarodowy (*international*), wielonarodowy (ang. *multinational*) i transnarodowy (*transnational*). Portes wytyczył granice każdego pojęcia poprzez ustalenie różnych źródeł i skali obserwowanej aktywności. Zgodnie z jego ustaleniami przymiotnik „międzynarodowy” dotyczy działalności i zamierzeń państw narodowych, natomiast „wielonarodowy” odnosi się do instytucji czy korporacji (kapitałowych, religijnych itp.), których działalność ma

<sup>18</sup> K. Dingwerth, P. Pattberg, *Was ist Global Governance?*, „Leviathan” 2006, nr 3, s. 388.

<sup>19</sup> J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 80.

<sup>20</sup> W politologii np. F.A. Chadwick, *Comparison of Intranational and International Politics*, „American Political Science Review” vol. 57, 1963, nr 3; w socjologii i ekonomii np. koncepcja ponadnarodowych przedsięwzięć w: Ch.A. Bartlett, S. Ghoshal, *Managing across Borders: The Transnational Solution*, London 1989. W perspektywie historycznej: E. Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München–Wien 1995, s. 25.

<sup>21</sup> J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość...*, s. 33–34.



miejsce w kilku państwach. Aktywność transnarodowa jest definiowana jako „trwała i zainicjowana przez nieinstytucjonalnych aktorów, w formie zorganizowanych grup lub sieci, przekraczająca granice państwowe”<sup>22</sup>.

Na potrzeby przybliżenia problematyki podejścia transnarodowego L. Pries<sup>23</sup> zaproponował typologię form umiędzynarodowienia, jako relacji zachodzących w obecnym świecie pomiędzy państwami i ponad granicami państw narodowych, z zachowaniem dotychczasowych relacji hierarchicznych, i widzianych z perspektywy państwa narodowego. Zalicza do nich: inter-nacjonalizację, supra-nacjonalizację (ponadnarodowość), re-nacjonalizację i globalizację.

Sytuacja zwiększonej częstotliwości interakcji między społeczeństwami, ale bez naruszania czy zmiany relacji władczych, stanowi typ inter-nacjonalizacji (niem. *Inter-Nationalisierung*). Ponadgraniczne współzależności są koordynowane przez powoływane instytucje międzynarodowe, takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy itp., które działają na mocy porozumień międzynarodowych zawieranych przez suwerenne państwa narodowe. Przykładem tego typu kontaktów jest również wymiana naukowców koordynowana przez międzynarodowe organizacje, unormowana w międzynarodowych porozumieniach zawartych przez niezależne organizacje krajowe.

Funkcjonowanie Unii Europejskiej jest natomiast przykładem supra-nacjonalizacji. W tym przypadku w niektórych obszarach władzy państwowej nastąpiło przekazanie uprawnień instytucjom unijnym do podejmowania wiążących rozstrzygnięć. Zjawisko supranacjonalizacji nieograniczone przestrzennie do jednego geograficznego regionu – np. kontynentu europejskiego – i rozciągnięte na cały świat, to globalizacja.

Przykładem procesów umiędzynarodowienia, które nie zmierzają do intensyfikacji i rozszerzania powstałych relacji, lecz do ich redukcji, jest re-nacjonalizacja – np. rozpad Związku Radzieckiego czy Jugosławii. Do tego typu zalicza się również dążenia regionalistyczne. Procesy właściwe dla każdego wymienionego typu występują równolegle na świecie i nie wykluczają się wzajemnie. Natomiast przyjęcie perspektywy relatywistycznej, zgodnie z koncepcją L. Priesa<sup>24</sup>, umożliwia analizowanie zjawie-

<sup>22</sup> A. Portes, *Introduction: the debates and significances of immigrant transnationalism*, „Global Networks” 2001, nr 3, s. 181–193.

<sup>23</sup> L. Pries, *Transnationalisierung: Theorie und Empirie grenzüberschreitender Vergesellschaftung*, Wiesbaden 2010, s. 20–24.

<sup>24</sup> L. Pries, *Die Neuschneidung des Verhältnisses von Sozialraum und Flächenraum: Das Beispiel transnationaler Migrationsräume*, [w:] C. Honegger, S. Hradil, F. Traxler (Hrsg.), *Grenzenlose Gesellschaft?*, Opladen 1999, Teil 2, s. 437–452.

ska, w którym przestrzenie społeczne i obszary ludzkiej aktywności nie muszą się zająć. Wówczas wyróżnia się formy umiędzynarodowienia w postaci globalizacji, internacjonalizacji diaspory oraz transnarodowości.

Termin „globalizacja” został ukuty przez R. Robertsona<sup>25</sup> na oznaczenie powstania względnie wzmocnienia wzajemnych stosunków między aktywnymi czynnikami lokalnymi i globalnymi a przestrzenią życiową. Jest to twór słowny bazujący na połączeniu tych dwóch czynników, gdy globalne tendencje i procesy odnoszą się do lokalnych skupień władzy, technologii, wiedzy, pieniędzy oraz innych zasobów i zdarzeń, i są z nimi związane<sup>26</sup>. Przykładem globalizacji jest działalność masowych mediów, zwłaszcza dużych stacji informacyjnych (np. CNN), które są połączone siecią zależności ze stacjami lokalnymi, wymieniają się informacjami, mają powiązania w kadrze zarządzającej bądź w kapitale zakładowym.

Pod pojęciem internacjonalizacji diaspory należy rozumieć rozszerzenie i intensyfikację stosunków między krajem rodzimym i odpowiednio peryferyjną przestrzenią życiową. Termin ten odnosi się zatem do intensyfikacji uspołecznienia między wyraźnie zdefiniowanym centrum identyfikacyjnym a odpowiednio zależną diasporą.

W odróżnieniu od powyżej nakreślonej internacjonalizacji diaspory, transnarodowość nie ma wyraźnego centrum odniesienia, tzw. ojczyzny. Wyznaczają ją punkty lokalne, które się mieszczą w granicach różnych państw narodowych. Przykładowo, można tu wskazać zawiązanie transnarodowej organizacji pozarządowej na bazie międzynarodowego ruchu społecznego.

## Poszukiwanie transnarodowych procesów politycznych w Unii Europejskiej

Pojęcie „proces transnarodowy” jest niejednoznaczne. Trudność polega na ciągłym braku sprecyzowanych założeń i siatki pojęciowej podejścia transnarodowego, co wynika głównie z dynamiki opisywanej rzeczywistości międzynarodowej. Ponadto, pojęcie „proces polityczny”, będące jedną z podstawowych kategorii analizy politologicznej, jest różnie definiowane. Dla wyjaśnienia tej kategorii można wykorzystać odniesienie do trzech wymiarów definiowania pojęcia polityki, które występuje w nauce anglo-

<sup>25</sup> R. Robertson, *Globalisation or Glocalisation?*, „Journal of International Communication” 1994, nr 1, s. 33–52.

<sup>26</sup> R. Robertson, *Globalisation...*, s. 35.

saskiej, mianowicie: *policy*, *politics* i *polity*. W literaturze nieanglojęzycznej terminy te mogą zostać przetłumaczone tylko w sposób opisowy. Poniżej zostaną wyjaśnione trzy podstawowe aspekty definiowania procesów politycznych wraz ze wskazaniem możliwości występowania procesów transnarodowych w Unii Europejskiej.

Pierwsze pojęcie (*policy*) odnosi się do normatywnego, pod względem treści, wymiaru polityki, czyli np. do wytycznych programowych, celów, zadań, wartości, zasad i interesów determinujących postępowanie rządu i instytucji, a także do efektów procesu krystalizowania woli politycznej i podejmowania rozstrzygnięć<sup>27</sup>. Przywołując ustalenia dokonane przez F. Ryszkę, należy kojarzyć *policy* – chociażby z powodu etymologii – z planowaniem działań w przestrzeni publicznej i zarządzaniem nimi<sup>28</sup>. W płaszczyźnie *policy* analizuje się normatywne wyobrażenia o treści polityki, a więc o sposobie, w jakim są wykonywane zadania publiczne<sup>29</sup>.

W tym wymiarze analitycznym zachodzące procesy polityczne są utożsamiane z relacjami i stosunkami władczymi w obrębie wspólnoty politycznej. O charakterze procesów politycznych będzie decydować sposób rozwiązywania problemów i uzyskiwania politycznych efektów podejmowanych działań. W przypadku Unii Europejskiej poszukiwania transnarodowych procesów politycznych napotykają pewne bariery. Rozdzielenie wykonywanych uprawnień nie następuje zgodnie z wzorcem horyzontalnego rozdziału (trójpodziału) władz, a w jej miejsce wprowadzono zasadę równowagi instytucjonalnej, pełniącej funkcję strażnika przekazanych uprawnień. Podmiotami najbardziej zainteresowanymi sterowaniem i kontrolowaniem sposobów wykonywania powierzonych zadań są państwa członkowskie. Z tego powodu zostaje mało miejsca na działalność innych pozapaństwowych podmiotów. Uogólniając, można stwierdzić, że podmioty transnarodowe są bezsprzecznie dopuszczone do współtworzenia programów i strategii działania Unii Europejskiej. Natomiast ich obecność jest podkreślana i wykorzystywana głównie w celu legitymowania przyjmowanych rozstrzygnięć.

Druga kategoria pojęciowa (*politics*) odnosi się do wymiaru proceduralnego polityki, do procesu rozwiązywania sporu o udział we władzy, w rozwoju i oddziaływaniu na *policy*, do przebiegu procesów krystalizacji woli politycznej i wyrazu interesów<sup>30</sup>. W literaturze przedmiotu

<sup>27</sup> K. Rohe, *Politik-Begriffe und Wirklichkeiten*, Stuttgart 1994, s. 61 i n.

<sup>28</sup> F. Ryszka, *O pojęciu polityki*, Warszawa 1992, s. 23.

<sup>29</sup> K. Rohe, *Politik-Begriffe...*, s. 61 i n.

<sup>30</sup> Tamże.

wyjaśnienia terminologiczne dotyczące pojęcia procesów politycznych są najczęściej utożsamiane właśnie z tym wymiarem definiowania polityki. Procesy polityczne są traktowane jako relacje łączące podmioty i sposoby ich współuczestnictwa w procesie kształtowania woli politycznej i przyjmowania rozstrzygnięć, czyli są esencją politycznej artykulacji interesów – mobilizacją polityczną, w której efekcie kształtowana jest treść *policy*<sup>31</sup>.

Procesy polityczne (*politics*) we współczesnych demokracjach liberalnych najczęściej przebiegają w ramach formalnych i nieformalnych reguł, z udziałem, obok partii politycznych, także reprezentantów społeczeństwa i grup interesu. Jest to rywalizacja między różnymi podmiotami i grupami o władzę, udział w rządzeniu i możliwość wywierania wpływu. Oznacza to umiejętność łączenia oczekiwań i różnych interesów zarówno grupowych, jak i jednostkowych, a także urzeczywistnienia ich w postaci prowadzonej polityki. To wymaga ciągłego antycypowania i wkalkulowania potencjalnych reakcji innych aktorów sceny politycznej w trakcie tworzenia i realizacji *policy*. Dla polityków oznacza to szczególną walkę o uprawnienia decyzyjne, które w przeciwieństwie do zakresu kompetencji urzędników, nie są ściśle określone i mogą dopiero w trakcie aktywności politycznej zostać wytyczone czy utwierdzone<sup>32</sup>.

W analizie odsłaniającej transnarodowe procesy polityczne zachodzące w Unii Europejskiej należy się odwołać do koncepcji wielu poziomów czy aren decydowania politycznego, trzeba też pamiętać o wtórnym charakterze analizowanej wspólnoty. W tym ujęciu dostrzega się niejednorodność w zakresie wertykalnego rozgraniczenia uprawnień do podejmowania decyzji i ich wdrażania w życie. Polega to na tym, że nie we wszystkich sferach życia społeczno-politycznego przekazano uprawnienia decyzyjne na poziom Unii Europejskiej, a wykonanie przyjętych norm i aktywność polityczna są najczęściej uzależnione od podjęcia działania przez państwa członkowskie. Zatem działania są podejmowane na różnych poziomach przez kilku aktorów. Nie ma ani poziomu, ani podmiotu dominującego czy odgrywającego rozstrzygającą rolę. Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej są samodzielnymi uczestnikami tej „wielopoziomowej gry”. W żadnym razie nie są wyłącznie „pomocnikami” („agentami”) państw

<sup>31</sup> C. Caduff, *Politik-Begriff*, artykuł szkoleniowy na stronie *Politische Bildung*, prowadzonej przez Pädagogische Hochschule der FHNW we współpracy z Pädagogische Hochschule Zentralschweiz Luzern: <http://www.politischebildung.ch/grundlagen/gegenstand/politik-begriff/>, s. 3.

<sup>32</sup> K. Rohe, *Politik-Begriffe...*, s. 61 i n.

członkowskich („mocodawców“)<sup>33</sup>. Natomiast dopuszczenie wielu podmiotów, reprezentujących różne interesy, powoduje, że rozstrzygnięcia na ogół mają charakter jedynie satysfakcjonujący uczestniczące podmioty. Założenie to legitymuje istnienie odrębnych form współpracy reprezentacji zorganizowanego interesu społeczeństw państw członkowskich UE. Istnieją organizacje działające na poziomie narodowym i uczestniczące w procesach politycznych na tym poziomie. Mogą one współpracować z podobnymi organizacjami z innych państw członkowskich w celu wymiany dobrych praktyk, doświadczeń czy idei. Współpraca ta może przybrać postać procesów transnarodowych, gdy powstałe interakcje i więzi służą realizacji działań w ramach polityki np. Unii Europejskiej. Przejawem form transnarodowych funkcjonujących w Unii Europejskiej są platformy tematyczne współpracy z Komisją Europejską określane jako sieci-sieci (ang. *networking*) oraz federacje partii politycznych nazywane powszechnie europartiami. Struktury te są rozłącznymi bytami prawnymi względem zrzeszanych przez nie podmiotów, działają na różnych poziomach i spełniają różne role dla systemu jako całości.

Trzeci wymiar definiowania pojęcia polityki (*polity*) należy odczytywać jako instytucjonalny w tym sensie, że jest to ograniczona przestrzeń, w której ramach realizuje się zarówno *politics*, jak i *policy*. Są to instytucje systemu politycznego określone konstytucją i tradycją danego porządku prawnego, niezmiennie, stanowiące stabilną przestrzeń wzajemnych interakcji. Prócz norm konstytucyjnych wpływ na wzajemne relacje między parlamentem a rządem mają również normy systemu wyborczego, zakres praw podstawowych i wolności obywatelskich, sposoby ich realizacji i egzekwowania, kultura polityczna i wszystko inne, co spaja dany system i stanowi jego ogranicznik<sup>34</sup>. Pod pojęciem *polity* należy zatem rozumieć aspekt ustrojowo-strukturalny, kształtujący ramy i predefiniujący naturę procesu rządzenia. W przypadku Unii Europejskiej nie będzie to wyłącznie prawo pierwotne z traktatami założycielskimi (w rozumieniu norm konstytuujących), lecz poszerzone o inne akceptowane reguły, normy i procedury, które mają kluczowe znaczenie dla działania systemu jako całości. Mogą one być wytworem państw członkowskich, jako stron traktatów założycielskich, mogą też powstać w wyniku wtórnych wyraźnych porozumień politycznych lub poprzez praktykę. W tym sensie pojęcie

<sup>33</sup> Zastosowanie teorii agent–mocodawca do badania Unii Europejskiej np. w: H. Kassim, Anand Menon, *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*, „Journal of European Public Policy” 2003, nr 1, s. 121–139.

<sup>34</sup> K. Rohe, *Politik-Begriffe...*, s. 67.

*polity* obejmuje zarówno unijną scenę polityczną wraz z wypracowywanymi uzgodnieniami politycznymi, jak i sceny państw członkowskich. W przypadku wyjaśniania procesów politycznych o charakterze transnarodowym w ramach Unii Europejskiej, ze względu na specyfikę samej Unii, należy wyłączyć podejście utożsamiające je z systemem politycznym bądź z rodzajem stosunków władczych w obrębie danej wspólnoty politycznej.

## Wnioski

Podsumowując powyższe stwierdzenia dotyczące procesów politycznych zachodzących w obrębie Unii Europejskiej, należy traktować UE jako odrębną wspólnotę polityczną (*polity*), w której dochodzi do urzeczywistnienia zamierzeń i podjęcia działań (*policy*) w wyniku złożonych procesów krystalizacji woli politycznej i wyrazu interesów (*politics*). Nie umniejszając znaczenia dwóch pierwszych płaszczyzn analizy w poszukiwaniu procesów i aktorów transnarodowych, należy się koncentrować zwłaszcza na trzecim, proceduralnym wymiarze. Modernizacja zasad funkcjonowania Unii i jej otwarcie na aktywność transnarodowych podmiotów stała się czynnikiem zwiększającym ich rolę i wpływ na procesy polityczne w Unii Europejskiej.

Jeśli przyjąć w przedmiotowej analizie podejście, które utożsamia proces polityczny z procesem decyzyjnym i traktuje go jako sekwencję wydarzeń prowadzącą od konkretnej inicjatywy do konkretnego rozwiązania, to okazuje się, że w warunkach Unii Europejskiej mamy do czynienia ze splotem procesów o różnym charakterze, z udziałem podmiotów z różnych poziomów decydowania. Możliwe są bezpośrednie interakcje np. pomiędzy subnarodowymi aktorami – grupy interesu regionalnego i lokalnego oraz subnarodowa władza, z podmiotami ponadnarodowymi – instytucje UE<sup>35</sup>.

Procesy transnarodowe przebiegają w różnych fazach mechanizmów podejmowania decyzji. Nie mają charakteru regularnego, a raczej akcesoryjny i akcydentalny. Podstawą założenia o istnieniu i przebiegu procesów politycznych o charakterze transnarodowym w Unii Europejskiej jest fakt, że podmioty uczestniczące w tych procesach są ze sobą w różny sposób powiązane. Jednak powiązania te nie wykazują trwałości i z tego powodu

<sup>35</sup> G. Marks, F. Nielsen, L. Ray, J.E. Salk, *Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union*, „Comparative Political Studies” 1996, nr 2, s. 167.

są trudne do uchwycenia i przeanalizowania. Wartością jest dostrzeganie aspiracji podmiotów wyrażających niepaństwowe interesy do wywierania bezpośredniego wpływu na politykę UE, do podejmowania aktywności bez pośrednictwa państwowych przedstawicieli. Silnym bodźcem do rozwoju transnarodowych procesów w Unii Europejskiej było poszukiwanie rozwiązań zmniejszających deficyt legitymacji demokratycznej oraz generalnie promowanie idei demokratycznych. W efekcie szerokie spektrum podmiotów uczestniczących w mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej i reprezentujących różne interesy – od jednostkowych, przez subnarodowe, narodowe do ponadnarodowych, ma wpływ na określanie celu, dla którego przyjmuje się dane rozstrzygnięcie, oraz na sposób jego wdrażania w życie i stosowania. To warunkuje zdolność Unii Europejskiej do reagowania na zmieniające się impulsy polityczne i modyfikowania wyznaczanych celów oraz hierarchii wartości.

Co więcej, efekty procesów transnarodowych są dostrzegane nie tylko w sferze polityki międzynarodowej. Paradygmat transnarodowości wskazuje, że organizacje i podmioty transnarodowe mogą odgrywać żywotną rolę w przepływie informacji, wiedzy, doświadczeń czy idei, co z kolei może wpływać na sposób określania interesów narodowych. Pośrednio wpływa to na aktywność grup i przebieg procesów transnarodowych, ale również na państwa<sup>36</sup>.

W celu koordynacji podejmowanych rozstrzygnięć, we wzajemne relacje wchodzi aktorzy i instytucje z różnych poziomów, przy czym powiązania te oznaczają nie tylko kooperację, lecz także inne formy ograniczenia, z wzajemnym dopasowaniem się włącznie<sup>37</sup>. W przypadku interakcji partii politycznych mamy do czynienia z współpracą różnych struktur organizacyjnych, np. podczas kampanii wyborczych ogniwem dominującym jest partia szczebla krajowego, ale dużym wsparciem jest współdziałanie w tych działaniach zarówno europartii – pierwotnie zawiązywanych w celu wypracowania wspólnych programów wyborczych, jak i grup politycznych, m.in. jako zaplecza kadrowego. Zachodzące interakcje o charakterze transnarodowym przyczyniają się do wzmacniania procesów integracji europejskiej poprzez podtrzymywanie związku oraz wielokierunkowego procesu interakcji między poziomami Unii Europejskiej.

---

<sup>36</sup> M.J. Peterson, *Transnational Activity, International Society and World Politics*, „Millennium: Journal of International Studies” 1992, nr 3, s. 384.

<sup>37</sup> A. Benz (Hrsg.), *Politik in Mehrebenensystemen*, Wiesbaden 2009, s. 17.

Jeśli szuka się odpowiedzi na obecny kryzys, zwłaszcza w aspekcie wartości demokratycznych i deficytu legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej, daje się zauważyć, że sposoby jego przezwyciężania mogą być z założenia błędne. Wzorując się tym, co w swoich rozważaniach zaproponowali E. Laclau i Ch. Mouffe<sup>38</sup>, którzy w miejsce poszukiwania społeczeństwa na poziomie europejskim stworzyli nowy termin: *the social*, tłumaczony jako przestrzeń społeczna<sup>39</sup>, można próbować wyjaśnić niepowodzenia w dotychczasowych staraniach zniwelowania deficytu demokracji czy w poszukiwaniu europejskiego *demos* jako podstawy demokracji w UE. Jest to wynikiem chybionego oczekiwania wytworzenia się społeczeństwa o takim samym charakterze, jaki ma społeczeństwo w państwach narodowych – projekcji społeczeństwa dla Europy.

Zgrabnie ujął to F. Scharpf, konstatując, że istnieje niewielkie zrozumienie dla charakteru procesów politycznych w Unii Europejskiej, zarówno w dyskursach politycznych, jak i w akademickich sporach, gdyż są one ukształtowane przez nasze konwencjonalne rozumienie narodowej polityki i stosunków międzynarodowych<sup>40</sup>.

## STRESZCZENIE

Podejście transnarodowe, zwane transnarodowością lub transnacionalizmem, służy wyjaśnianiu istoty i form interakcji zachodzących pomiędzy dużymi grupami społecznymi, takimi jak partie polityczne, związki zawodowe, ruchy społeczne, grupy zawodowe itp., które podjęły aktywność w środowisku międzynarodowym, rozwijając z poziomu narodowego sieci działające ponad strukturami państwowymi. Celem artykułu jest zaproponowanie teoretyczno-metodologicznego ujęcia wzrastającej roli transnarodowych organizacji i stowarzyszeń, które siłą swojego oddziaływania wyeksponowały arenę deliberacji i dialogu politycznego w obszarze właściwego funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej i państw członkowskich.

<sup>38</sup> E. Laclau, Ch. Mouffe, *Hegemony and Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, Verso, London 1985, s. 111.

<sup>39</sup> Za: M. Nowicka, *Europa jako wspólna przestrzeń społeczna – metodologiczne kwestie badania społeczeństwa i integracji społecznej w Europie na przykładzie mobilności przestrzennej*, „Studia Europejskie” 2007, nr 3, s. 41.

<sup>40</sup> F.W. Scharpf, *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, „Scandinavian Political Studies” 2001, nr 1, s. 1.



Marta Witkowska

## TRANSNATIONAL APPROACH IN RESEARCH OVER POLITICAL PROCESSES IN THE EUROPEAN UNION

Transnational approach, also called as transnationality or transnationalism, serves to the illumination of the creature and forms of interactions among large social groups, as political parties, organized labour unions, social movements, occupational categories etc. which undertook the activity in the international environment, developing from the national level networks above state-structures. The aim of the article is to present a theoretical-methodological proposal for analyzing the increasing role of transnational organizations and associations that by force of their influence showed arena of deliberation and political dialogue in the area of decision-making processes in the institution of European Union and member states.

**KEY WORDS:** *European union, political processes, transnationality, interdependences and interactions*

## Bibliografia

- M. Albrow, *Die Weltgesellschaft. „Willkommen im Globalen Zeitalter“*, [w:] A. Pongs (Hrsg.), *In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?: Gesellschaftskonzepte im Vergleich*, München 2000.
- U. Beck, *Der kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*, Frankfurt a. M. 2004.
- H. Callaghan, *Beyond methodological nationalism: how multilevel governance affects the clash of capitalism*, „Journal of European Public Policy” vol. 17, 2010, nr 4.
- F.A. Chadwick, *Comparison of Intranational and International Politics*, „American Political Science Review” vol. 57, 1963, nr 3.
- K. Dingwerth, P. Pattberg, *Was ist Global Governance?*, „Leviathan” 2006, nr 3.
- M. Nowicka, *Europa jako wspólna przestrzeń społeczna – metodologiczne kwestie badania społeczeństwa i integracji społecznej w Europie na przykładzie mobilności przestrzennej*, „Studia Europejskie” 2007, nr 3.
- M.J. Peterson, *Transnational Activity, International Society and World Politics*, „Millennium: Journal of International Studies” 1992, nr 3.
- C. Rumford, *European Civil Society or Transnational Social Space? Conception of Society in Discourses of EU Citizenship, Governance and the Democratic Deficit: An Emerging Agenda*, „European Journal of Social Theory” 2003, nr 1.

*Tomasz Kownacki*

## **Tożsamość, reprezentacja, uznanie jako atrybuty legitymizowania systemu politycznego Unii Europejskiej**

### **SŁOWA KLUCZOWE:**

*legitymizacja UE, tożsamość europejska, obywatelstwo europejskie,  
partycypacja, reprezentacja*

### **Wstęp**

Legitymizacja systemu politycznego już od kilkunastu lat jest przedmiotem szeregu dyskusji i sporów naukowych. Ich osiã są debaty toczãce siã wokół cech Unii Europejskiej, porównywanej raz do państwa, raz do organizacji miãdzynarodowej. Spory te prowadziły do wniosków o deficycie demokracji i legitymizacji demokratycznej Unii Europejskiej, w stosunku do których formułowano zalecenia naprawcze rekonstruujãce strukturã tego podmiotu i zasad jej funkcjonowania. Kierunki tych diagnoz i reform zależały najczãściej od metod badawczych oraz teorii integracji, którymi posługiwano siã dla badania konstrukcji Unii Europejskiej oraz jej legitymizacji.

Na potrzeby dalszych prac badawczych, legitymizowanie Unii Europejskiej definiujemy w niniejszym artykule szeroko – jako zorganizowanã sieć uznania dla polityk i reprezentatywnych instytucji w niej funkcjonujãcych. Owo uznanie powinno siã wyrażãć w postrzeganiu przez obywateli Unii Europejskiej jej systemu politycznego jako politycznej sieci rozciãgniãtej nie tylko na poziomie ponadnarodowym, ale tak¿e krajowym i regionalnym, a przejawiać siã w jego mo¿liwoœciach pozwalajãcych na ich bezpoœredniã partycypacjã. Reprezentacja rozumiana bẽdzie jako wystãpowanie i dziaãlanie szeregu wspólistniejãcych modeli reprezentacji

definiowanych w kategoriach mechanizmów zarówno formalnych, jak i nieformalnych.

Nie negując dotychczasowego dorobku uczonych w tej dziedzinie badań ani też nie starając się z nimi polemizować, należy zwrócić uwagę na podejście, które nie znalazło do tej pory uznania wśród badaczy zajmujących się problemem legitymizacji Unii Europejskiej. Jest to podejście konstruktywistyczne. Pretenduje ono obecnie do miana teorii i wydaje się szczególnie użyteczne do badań w zakresie nie tylko samej legitymizacji Unii Europejskiej, ale i jej legitymizowania, przez co należy rozumieć sposoby i środki służące osiągnięciu legitymizacji. Zakłada się w nim, że każdy podmiot jest jednocześnie produktem i elementem danej rzeczywistości, w związku z czym i członkostwo w każdej strukturze integracyjnej ma znaczny wpływ na tożsamość podmiotu, który biorąc udział w projekcie o takim charakterze, redefiniuje swoje interesy oraz zachowania, identyfikując się stopniowo z współtwórcami i wykonawcami projektu. Konstruktywiści twierdzą, że tożsamość jednostek jest kreowana poprzez role społeczne, jakie wypełniają, zaś w przypadku wielkich podmiotów zbiorowych kształtuje ją miejsce w szerszej strukturze, której są składnikami.

Powyższe założenia skłaniają ku próbie identyfikacji trzech podstawowych atrybutów legitymizowania Unii Europejskiej: tożsamości podmiotu, form w jakich przejawia się jego uznanie Unii Europejskiej oraz reprezentacji podmiotu w tym systemie<sup>1</sup>.

## Kwestia diagnozy podmiotu legitymizującego

Aby badać legitymizowanie systemu politycznego UE, należy postawić podstawowe pytania dotyczące podmiotu legitymizującego. Kto nim jest? Jak można go scharakteryzować? Kto ma uznawać system polityczny i czyją reprezentacją są podmioty w nim uczestniczące?

Z punktu widzenia demokratycznego legitymizowania systemu politycznego UE uprawomocnić go powinno społeczeństwo europejskie i to ono stanowi najbardziej pożądaną obiekt legitymizujący. Próbując go scharakteryzować, należy rozważyć kwestie jego tożsamości wraz z koncepcją obywatelstwa Unii Europejskiej, możliwych kanałów partycypacji obywateli UE, dzięki którym mogą oni wyrażać swoje uznanie dla systemu, oraz form reprezentacji stwarzających warunki dla wyrażania i realizacji ich interesów.

---

<sup>1</sup> Na powyższe filary wskazuje również T. Banhoff i M.P. Smith w pracy *Legitimacy and the European Union. The contested polity*, London–New York, 1999, s. 13–15.

## Dylemat tożsamości podmiotu legitymizującego system polityczny Unii Europejskiej

Pierwszą perspektywą, w której należy rozpatrywać demokratyczne legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej, jest tożsamość podmiotu legitymizującego. To w tej warstwie toczy się istotna dyskusja dotycząca budowy europejskiego demos, możliwości jego kreacji bądź ich braku, źródeł i metod poparcia dla systemu politycznego oraz perspektyw rozwoju społeczeństwa europejskiego i możliwości uprawomocnienia Unii Europejskiej. Ważne stają się w tej perspektywie pytania: Czym jest tożsamość europejska? Czy społeczeństwo europejskie może i/lub musi posiadać wspólną tożsamość? Jak pogodzić ją z tożsamościami regionalnymi i narodowymi? Jaki związek ma tożsamość europejska z legitymizowaniem systemu politycznego UE?

Dla każdego bytu politycznego, a więc i dla systemu politycznego, niezbędny jest określony poziom identyfikacji z nim jednostek, który osiąga się poprzez tożsamość. Tożsamość definiowana jest w literaturze jako zbiór istotnych cech, relacji, struktur, wartości, norm, przekonań zapewniający pozostawanie tym samym podmiotem w warunkach zmiany. Każda z jednostek określa siebie jako członka rodziny, społeczności lokalnej, grupy zawodowej – grupy związanej z przynależnością do określonej wspólnoty. Każda zatem ma swój indywidualny „pakiet” identyfikacji, które różnią się zazwyczaj względem siebie.

Dla rozważań nad wielopoziomowym systemem politycznym UE istotne stają się więc odrębne oblicza tożsamości: europejskiej, narodowej i regionalnej, a także ich wzajemne relacje.

Problem związany z wielopoziomową tożsamością europejską jest skomplikowany, na co wpływ mają przez wszystkim: silnie zakorzeniona identyfikacja narodowa odznaczająca się zamkniętym charakterem oraz aspiracjami do monopolizowania poszczególnych tożsamości, jak również dyspozycja do traktowania narodu jako suwerena sprawującego władzę, którego nieobecność w UE podaje w wątpliwość możliwości legitymizowania systemu politycznego Unii Europejskiej. Ta tożsamość, jak też tożsamość regionalna jest uświadomiona i utrwalona wśród obywateli Unii Europejskiej, co powoduje, że problem tożsamości nie dotyczy w zasadzie poziomu narodowego i lokalnego. Państwa narodowe znajdują swoje oparcie w trwałych i stabilnych narodach. Gdy zaś chodzi o regiony, to dążenia do zwiększenia poziomu ich autonomii są wynikiem wysokiego poczucia odrębności mniejszości narodowych czy też językowych, dążących do samodzielnego decydowania o sprawach ich

dotyczących. Kwestię problematyczną stanowi w zestawieniu z poprzednimi tożsamość europejska, a jej rozbudzanie, narodziny i umacnianie się następuje w Unii Europejskiej stopniowo wraz ze wzrostem jej znaczenia dla poszczególnych obywateli państw członkowskich. Stanowi ona ważny komponent identyfikacji, pozwalający na tworzenie mechanizmów umożliwiających społeczne legitymizowanie systemu, którego działania silnie oddziałują na procesy polityczne zachodzące na poziomie zarówno regionalnym, jak i narodowym. Dowodem na to są doświadczenia związane z ratyfikacją kolejnych traktatów pogłębiających integrację europejską, jak również rozszerzających jej zasięg, które wskazują, że staje się ona wręcz konieczna dla jej dalszych postępów. Uświadamiają one kierunek dalszych postępów integracji. Wynika z nich, że podstawowym wyzwaniem stojącym obecnie przed elitami politycznymi w kontekście skutecznych metod legitymizowania systemu politycznego Unii Europejskiej jest kreacja takiego charakteru tożsamości europejskiej, którego przejawem będzie myślenie obywateli oraz samych elit w kategoriach ogólnoeuropejskich, a nie jedynie przez pryzmat interesów narodowych czy regionalnych, a także kreacja takich struktur systemu politycznego, dzięki którym będzie on godził różne rodzaje tożsamości politycznych.

Każda tożsamość wymaga odniesienia do wartości, na których ma być osadzona i do których ma się odwoływać. Istotne jest zatem pytanie o wartości, do jakich ma się odwoływać tożsamość europejska, tak by nie stać w opozycji do pozostałych tożsamości jednostki, nie być w konflikcie z nimi. Nie może przecież ona zastępować wartości będących treścią tożsamości narodowych, a zatem muszą to być wartości bliskie wszystkim Europejczykom, i na tyle dla nich istotne, aby mogli się z nimi silnie identyfikować.

Katalogów takich wartości, jak się wydaje, należy upatrywać w dwóch źródłach: w celach, dla których powołano Unię Europejską, lub/oraz w współdzielonej i współodczuwanej codziennej egzystencji obywateli Europy.

Do pierwszego katalogu (związanego z realizacją celów, dla których powołano Unię Europejską) powinny się więc zaliczać takie wartości, jak: zapewnienie pokoju między narodami Unii, niwelowanie barier w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału, zapewnienie równości wobec prawa, wolności, bezpieczeństwa, dobrobytu, tworzenie wspólnych instytucji odpowiadających wyzwaniom globalizacji, zapewnienie i stworzenie gwarancji prawnych i właściwych przejrzystych procedur<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, „Common Market Law Review” 1999, t. 36, s. 720–721.

Drugi katalog powinien zawierać wartości kształtujące tożsamość europejską, z którymi identyfikacja wynika z codziennego życia obywateli, czyli: wspólne europejskie instytucje, dzięki którym obywatele w coraz większym stopniu identyfikują się z Unią Europejską traktowaną w kategoriach wspólnoty o charakterze politycznym, zasługującą na ich wsparcie oraz lojalność; prawo europejskie, posiadające prymat nad prawem krajowym, mające bezpośredni wpływ na życie obywateli, bez konieczności transponowania go na prawo poszczególnych państw; instytucje europejskie będące gwarantami praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji należących do systemu politycznego UE, z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości na czele, stojącym na stanowisku konieczności respektowania praw człowieka opartych na wspólnych tradycjach konstytucyjnych<sup>3</sup>. Wartości należących do tego katalogu można upatrywać w samej świadomości przynależności obywateli do Unii Europejskiej, która jako struktura o charakterze ściśle integracyjnym wpływa na tożsamość podmiotów biorących udział w projekcie integracyjnym, powodując stopniowe redefiniowanie ich interesów i dążenie do zachowań właściwych dla członków systemu politycznego UE. Wpływ ten dostrzegalny jest szczególnie wyraźnie dzięki procesowi europeizacji, który oprócz aktorów o charakterze instytucjonalnym dotyczy również społeczeństwa europejskiego. W katalogu tym powinny znaleźć się także czynniki indywidualnych korzyści wynikających z integracji dla poszczególnych obywateli, jak również prawa wynikające z obywatelstwa europejskiego.

Rozpatrując problem tożsamości europejskiej, trzeba pamiętać, że nie jest ona tworem stałym, ustanowionym „z góry” i niezmiennym, ale nieustannie ewaluującą tkanką budowaną na bazie syntezy wartości uznawanych przez wszystkie narody europejskie. Europejska tożsamość ma zatem charakter dynamiczny i chociaż jest ona dopiero w fazie tworzenia – inaczej niż w przypadku tożsamości narodowych czy lokalnych – to jednak można zaobserwować, z różnymi amplitudami, stały jej trend wzrostowy. Amplitudy te wynikają z przebiegu procesów integracyjnych, które nie odbywały się w sposób linearny, ale zmagaly się z licznymi kryzysami, co jest cechą znaną nie tylko dla obecnej fazy rozwoju systemu politycznego UE, ale i rozwoju historycznego Europy jako całości<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat: W. Sadurski, „Rzeczpospolita”, 7 października 2004, s. A10.

<sup>4</sup> Taki punkt widzenia wspiera pogląd J.-M. Domenacha, który pisze: „Europa zawdzięcza swoje istnienie trzem katastrofom: zniszczeniu greckich polis, zburzeniu Świątyni Jerozolimskiej i upadkowi Cesarstwa Rzymskiego. Europa powstała na zgłiszczach. Jej kultura, podobnie jak jej pierwsze kościoły, zbudowana jest z «surowców wtórnych». A potem już szła od kryzysu do kryzysu. W odróżnieniu od większości innych kultur,

Zasadniczym problemem, który pojawia się w kontekście zdolności legitymizowania systemu politycznego przez społeczeństwo europejskie, jest – jak już wspomniano powyżej – kwestia pogodzenia tożsamości europejskiej z tożsamościami narodowymi i regionalnymi obywateli. W jego rozwiązaniu przydatne są dwie koncepcje wskazujące na ich współegzystencję oraz wyjaśniające źródła współistnienia: koncepcja postnarodowej tożsamości europejskiej i koncepcja zróżnicowanej geometrii tożsamości.

Zwolennikami pierwszej z nich są J. Habermas oraz G. Delanty, którzy koncepcję postnarodowej tożsamości europejskiej chcą oprzeć na trzech filarach: transnarodowym patriotyzmie konstytucyjnym, wspólnej kulturze politycznej oraz obywatelstwie europejskim.

Jej podstawowym założeniem jest przekonanie o występowaniu wewnątrz społeczeństwa europejskiego kulturowego pluralizmu związanego z funkcjonowaniem w wielopoziomowej rzeczywistości – lokalnej, narodowej oraz europejskiej. Fakt funkcjonowania w takim społeczeństwie powoduje współistnienie wielu tożsamości indywidualnych w ramach rozmaitych wspólnot.

Istotnym elementem tej koncepcji jest odwoływanie się do elementów politycznych niesionych przez ideę europejskości, tj. patriotyzmu konstytucyjnego, postrzeganego nie tylko w perspektywie przynależności do wspólnoty konstytucyjnej Unii Europejskiej, ale także do europejskiej kultury konstytucyjnej, będącej, jak przypuszcza Habermas, zaczątkiem kultury politycznej społeczeństwa europejskiego. Składnikami owego zaczynu są prawa człowieka, podstawowe jego wolności, demokracja partycypacyjna i deliberatywna oraz idea polityki, którą należy definiować w kategoriach kultury. Jak twierdzi Habermas, wspólna całemu społeczeństwu europejskiemu kultura polityczna powinna być kreowana w nawiązaniu do historycznego kontekstu rozwoju oraz zróżnicowania kulturowego wszystkich narodowych sfer publicznych. Pisząc o sferach publicznych, autor ów stwierdza, że są one zakorzenione „w kontekstach, w których problemy polityczne zyskują znaczenie jedynie poprzez odwołanie się do zaplecza własnej, narodowej historii. W przyszłości z różnych kultur (jak sądzi Habermas –T.K.) mogłaby się jednak wyodrębnić pewna wspólna kultura polityczna. Mogłoby się również pojawić pewne zróżnicowanie

---

które łatwo poddają się analizie strukturalnej – oparte na systemach homeostatycznych o funkcji stabilizującej – geniusz Europy polega na jej zdolności do niszczenia struktur i budowania nowych”, w: J.-M. Domenach, *Europa – wyzwanie dla kultury*, Warszawa 1992, s. 53.

między ogólną europejską kulturą polityczną a tradycjami narodowymi, które od wczesnej nowoczesności rozwijały się w takich formach, jak sztuka, literatura, historiozofia, filozofia itp.”<sup>5</sup>.

Taka perspektywa tożsamości – jak zauważa P. Mazurkiewicz – oznacza więc wyłanianie się identyfikacji ponadnarodowych z poziomu identyfikacji narodowych. Proces ten stanowi zatem wzmocnienie tożsamości narodowych przy jednoczesnym poszukiwaniu elementu spajającego poszczególne narody Europy<sup>6</sup>.

Podobną perspektywę tożsamości europejskiej i jej źródeł kreacji przedstawia J.H.H. Weiler, który wyprowadzając swoją koncepcję zróżnicowanej geometrii tożsamości z innych źródeł niż J. Habermas i G. Delany, dochodzi do konkluzji zbieżnych z ich tezami. Jak twierdzi ów autor, Europejczycy, uznając się za członków przynajmniej dwóch demos, dokonują identyfikacji na podstawie czynników pochodzących z dwóch różnych katalogów wartości, właściwych dla narodów o charakterze organiczno-kulturowym i obywatelsko-politycznym.

Tak więc, wartości stanowiące o ich tożsamości mogą być pochodzenia organiczno-kulturowego, decydującego o przynależności do pierwszego demos, i mogą mieć inne pochodzenie, decydujące o poczuciu przynależności do drugiego demos. Oznacza to, że jednostka może się identyfikować ze swoją wspólnotą etniczno-narodową, gdyż identyfikuje się z jej kulturą, tradycją, językiem itp. (naród organiczno-kulturowy), a jednocześnie odczuwać przynależność do wspólnoty europejskiej ze względu na poczucie uczestnictwa w projekcie integracyjnym, które jednostka ta popiera i akceptuje (naród obywatelsko-polityczny). Aby przybliżyć czynniki identyfikacyjne obywateli państw członkowskich, Weiler używa interesującego porównania poziomu państwowego do Erosa, który odwołuje się do historycznych wspomnień, uczuć, emocji, romantycznej wizji organizacji społecznej, silnego uczuciowego przywiązania do miejsca zamieszkania. To właśnie Eros dzięki mitom określa przeszłość i teraźniejszość. Poziom ponadnarodowy porównywany jest przez Weilera do cywilizacji, ta zaś związana jest z nowoczesnością, racjonalnymi wartościami oraz humanizmem wpływającym kojąco i uspokajająco na Erosa. Jak pisze A. Bodnar, „relacja między tymi dwoma poziomami jest więc wzajemna, gdyż jeżeli racjonalizm i nowoczesność miałyby stanowić

<sup>5</sup> J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość europejska. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993, s. 17.

<sup>6</sup> P. Mazurkiewicz, *Europeizacja Europy: tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracji*, Warszawa 2001, s. 84.



jedyny składnik tożsamości europejskiej, to miałyby raczej ambiwalentne oddziaływanie i bardziej alienowałyby niż jednały<sup>7</sup>.

Koncepcja tak skorelowanej tożsamości niesie dla identyfikacji Europejczyków dwie implikacje: po pierwsze uwypukla ona wzajemną zależność pomiędzy obywatelstwem państwa i obywatelstwem Unii Europejskiej, kreśląc perspektywę, w której nie można zostać obywatelem Unii Europejskiej, nie będąc jednocześnie obywatelem państwa członkowskiego. Po drugie, wartości, z którymi powinien się identyfikować obywatel europejski, nie powinny być blisko związane z tradycyjnym kanonem wartości państwa liberalnego, takich jak materialna solidarność społeczna czy prawa człowieka. Obywatelstwo europejskie ma tu charakter, który można próbować określić jako bardziej cywilizacyjny. Czynnikiem identyfikacyjnym, jak pisze Weiler, jest uznanie przez obywateli europejskich faktu, że w wielu aspektach życia publicznego każdy z nich akceptuje autorytet i prawomocność decyzji podejmowanych przez swoich kolegów – innych obywateli europejskich, będąc świadomym tego, że w tych aspektach pierwszeństwo dawane jest wyborom dokonywanym przez demos posiadające raczej szerszy niż węższy zakres<sup>8</sup>.

Powyższa konstrukcja jest zatem wzajemnym powiązaniem, kompilacją koncepcji demos etniczno-kulturowego i obywatelsko-politycznego, zgodnie z którą na poziomie narodowym jednostka jest członkiem demos kulturowego, zaś na poziomie europejskim – obywatelsko-politycznego. Ważnym jej atrybutem jest wywodzenie demos europejskiego z demos narodowego.

Koncepcja Weilera znajduje zastosowanie również w odniesieniu do wzajemnych relacji między tożsamością regionalną a tożsamością narodową. Pozwala na łączenie obydwu demos przez zastosowanie odmiennych źródeł ich identyfikacji. Zgodnie z nią, mieszkaniec Śląska może się identyfikować emocjonalnie ze Śląskiem, odczuwać „racjonalną” identyfikację z Polską i „cywilizacyjną” z Unią Europejską. Tożsamości te nie powinny być rozumiane i interpretowane jako opozycyjne względem siebie, ale jako z siebie wynikające.

Patrząc na problem tożsamości z perspektywy wyżej przywołanych koncepcji, przyjąć należy, że identyfikacja europejska jednostki może

<sup>7</sup> A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 153.

<sup>8</sup> J.H.H. Weiler, *To be a European Citizen: Eros and Civilization*, [w:] tenże, *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge, N.Y., 1999, s. 345, cyt. za: A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe...*, s. 153.

być jedną z wielu tożsamości i nie wykluczać innych, a być uzupełnieniem identyfikacji dotychczasowych. Tożsamość umożliwia identyfikację z różnymi grupami, pod warunkiem oczywiście, że identyfikacje te nie są ze sobą sprzeczne. Biorąc pod uwagę aktora zbiorowego, jakim jest społeczeństwo europejskie, mamy więc do czynienia z istnieniem wielu nakładających się zbiorów identyfikacji, będących wynikiem obecności różnych zestawów tożsamości w wielopoziomym systemie politycznym Unii Europejskiej. Tak skonstruowany model tożsamości przypomina strukturę sieci. W strukturze tej jednostka może identyfikować się z własnym narodem, nie odrzucając identyfikacji z szeroką wspólnotą Europejczyków ani też nie wyrzekając się poczucia przynależności do wspólnoty lokalnej i tożsamości z nią. W podobny sposób konstrukcję tożsamości społeczeństwa europejskiego postrzega K. Szczerski, według którego „wiele wskazuje na to, że żywotność procesu integracji europejskiej i budowy systemu politycznego na poziomie tak odległym i szerokim, jakim jest kontynent europejski, jest możliwa tylko wtedy, gdy tożsamość i lojalność wobec całości Europy będzie wynikiem, a nie przeciwstawieniem silnych tożsamości lokalnych oraz naturalnych wspólnot ludzkich, od rodziny do państwa. Droga do zjednoczonej Europy leży, paradoksalnie, nie w przewyciężaniu partykularyzmów narodowych, ale w ich solidarnym współistnieniu. Chodzi zatem o odejście od egoizmów, ale nie zamazanie odrębności”<sup>9</sup>.

Takim koncepcjom tożsamości odpowiada sposób prowadzenia dyskursu politycznego o Europie. Na poziomie narodowym jest on głęboko zakorzeniony i efektywnie wykorzystywany przez narodowych liderów w swoich krajach, a przedmiotem jego są tematy związane z kwestiami będącymi przedmiotem działań systemu politycznego Unii Europejskiej. Inaczej jest na kolejnym poziomie – europejskim. Zdaniem T. Banhoffa, na poziomie europejskim interakcje pomiędzy różnymi językami, kulturami i historiami powodują, że dyskurs ten jest narażony na trudności, a sytuacja, w której nie ma silnych instytucji centralnych, przyczynia się do ograniczania efektywności udziału liderów UE w tym dyskursie. Antidotum na tę sytuację, gdy antyeuropejski dyskurs zagraża legitymizacji Unii Europejskiej, powinno być – według Banhoffa – wzmocnienie dyskursu między transnarodowymi partiami politycznymi na rzecz przeciwdziałania temu zagrożeniu. Dyskurs na poziomie europejskim powinien być rozwijany i wzmocniany nie w opozycji do dyskursu narodowego, lecz w intencji jego uzupełniania.

<sup>9</sup> K. Szczerski, *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka*, Kraków 2003, s. 63.

Z powyższym poglądem zgadza się A. Wiktorska-Święcka. Autorka ta uważa, że dzięki takiemu charakterowi dialogu, kreacja tożsamości europejskiej pozwalającej na uznanie systemu politycznego UE za „swój”, będzie wynikiem procesów koncentrujących się na działaniach politycznych, instytucjach oraz systemie prawnym UE, nakierowanych na pluralizm opinii, postaw i zachowań, a ich finalnym produktem powinna być „przestrzeń wspólnej egzystencji mieszkańców Europy”, dla której szansą jest instytucja społeczeństwa obywatelskiego<sup>10</sup>. Jeśli zatem dialog ten zostanie odpowiednio „skanalizowany”, społeczeństwo europejskie w większym niż dotychczas stopniu wykaże się zdolnością legitymizacyjną na poziomie europejskim. Wydaje się, że obecnie mamy właśnie do czynienia z próbami kreacji lub wzmocnienia tego trendu. Dialog ów nabiera intensywności, a jego rozwój jest zauważalny dzięki coraz większej liczbie kanałów partycypacji obywateli w systemie politycznym UE, tworzonych na poziomie lokalnym, narodowym i ponadnarodowym lub udostępnianych przez aktorów operujących na różnych poziomach systemu politycznego UE. Proces ów dostrzegalny jest przede wszystkim dzięki efektom polityk będących produktem systemu politycznego Unii Europejskiej. Zauważa się, że polityka generowana przez system polityczny Unii Europejskiej jest artykulacją różnorodnych interesów i tożsamości reprezentowanego podmiotu i opiera się na uznawaniu interesów i tożsamości wielu różnorodnych podmiotów. Jej realizacja odbywa się na wielu poziomach i płaszczyznach jednocześnie. Próbuje stworzyć wspólną europejską tożsamość polityczną na bazie różnorodnych tożsamości narodowych, w sposób pozwalający jednak na zachowanie partykularności, i daje podstawy do kształtowania i dominacji tożsamości przyciągającej inne, akceptowanej i dobrowolnej. Tożsamości regionalne oraz narodowe nie mogą być przez nią wykluczane, ale powinny znajdować uznanie. Taki rodzaj tożsamości europejskiej wzmocnia więc, a nie osłabia jego legitymizację.

Biorąc pod uwagę powyższe koncepcje i wynikające z nich wnioski, należy stwierdzić, że dla legitymizowania systemu politycznego Unii Europejskiej tożsamość europejska społeczeństwa europejskiego nie jest niezbędna, lecz „dopełniająca” pozostałe tożsamości, w tym zwłaszcza narodowe, jest oczywiście równie ważna, oczekiwana i pożądana. Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej, mającego przecież

---

<sup>10</sup> A. Wiktorska-Święcka, *Europeizacja wartości demokratycznych w procesie kształtowania europejskiej tożsamości*, [w:] A. Pacześniak, R. Riedel (red.), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Toruń 2010, s. 150–167.

polimorficzny charakter<sup>11</sup>, może się jednak dokonywać również w nawiązaniu do innych tożsamości społeczeństwa europejskiego.

## Spółeczeństwo europejskie a uznanie systemu politycznego Unii Europejskiej i jego reprezentacja

Kolejnym ważnym zagadnieniem dla podejścia konstruktywistycznego w kontekście legitymizowania systemu politycznego UE jest sposób wyrażania wobec niego uznania (poparcia lub dezaprobaty) przez obywateli o multiplikacyjnych tożsamościach. Jak założono na początku, uznanie systemu wyraża się w postrzeganiu przez obywateli Unii Europejskiej jej systemu jako politycznej sieci rozciągniętej nie tylko na poziomie ponadnarodowym, ale także krajowym i regionalnym, i przejawia się w mechanizmach pozwalających na ich bezpośrednią partycypację w tym systemie. Reprezentacja rozumiana jest zaś jako istnienie i działanie szeregu współlistniejących modeli reprezentacji, definiowanych w kategoriach zarówno formalnych, jak i nieformalnych.

Spółeczeństwo europejskie, cechujące się wielopoziomową tożsamością, jest społeczeństwem pluralistycznym, określanym zwrotem „różnorodność w wielości”. Nazwę swą zawdzięcza szeregowi podziałów, które są charakterystyczne zwłaszcza dla okresów ewolucji i kreacji systemów politycznych wyłaniających się na poziomie narodowym, jak również europejskim. W Unii Europejskiej podziały te są dostrzegalne na obydwu poziomach.

W pierwszym przypadku – gdy chodzi o poziomy narodowe – wyróżnić należy:

- a) podziały kulturowe związane z religią (katolicy vs protestanci), z poczuciem tożsamości narodowej (słaba vs silna), jednorodność vs wieloetniczność;
- b) podziały ekonomiczne dzielące społeczeństwo na biednych i bogatych, mieszkańców miast i wsi, obszarów przemysłowych i rolniczych, pracujących i bezrobotnych, producentów i konsumentów;
- c) podziały polityczne, do których należy zaliczyć długie lub krótkie tradycje demokratyczne, uznawanie reguł większościowych lub ugo-

<sup>11</sup> Szerzej na temat polimorficznej koncepcji systemu politycznego zob. J. Ruszkowski, *Teorie systemu politycznego Unii Europejskiej*, [w:] A. Paczeński, R. Riedel (red.), *Europeizacja...*, s. 80.

dowych, model korporacyjny lub pluralistyczny, państwo demokratyczno-liberalne lub socjaldemokratyczne<sup>12</sup>.

Na poziomie ponadnarodowym są to podziały związane z procesem integracji w dziedzinach:

- a) swobodnego przepływu dóbr na wspólnym rynku,
- b) swobodnego przepływu kapitału, usług i ludzi,
- c) wspólnej polityki rolnej<sup>13</sup>,
- d) demografii: w aspekcie wieku, wykształcenia, płci.

W różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, osoby należące do tej samej grupy (wiek, wykształcenie, lewicowe lub prawicowe przekonania polityczne) mają podobne lub identyczne poglądy na temat wspólnego rynku, realizacji polityk, kształtu systemu politycznego czy kierunków jego zmian, co determinuje ich nastawienie do tej organizacji. Determinuje też stosunek do systemu (czynnego udziału w nim, wyrażania poglądów, kreowania sądów, stosowania lub odrzucania reguł przez niego ustanowionych), co pozwala na legitymizowanie go lub delegitymizowanie.

Podziały te mogą być postrzegane jako przesłanki uznania systemu politycznego, poparcia mu udzielanego oraz dążeń do uzyskania w nim reprezentacji. Rywalizacja zaś pomiędzy poszczególnymi grupami warunkuje jego rozwój i kształt. Jakimi zatem kanałami komunikacji podmiot legitymizujący kreśli owe wektory? Jakich sposobów używa obywatel/grupa społeczna, aby wyartykułować swoje uznanie systemu politycznego Unii Europejskiej? To pytania o wskazanie możliwej ścieżki legitymizującej ów system.

## Uznanie systemu politycznego UE – aktywność i partycypacja

Dokonując próby klasyfikacji metod partycypacji obywateli jako przejawów uznania systemu politycznego Unii Europejskiej, należy mieć na uwadze – jak wspomniano powyżej – podziały społeczeństwa europejskiego wykreowane na poziomie ponadnarodowym, jak również te, które występują na poziomie narodowym w państwach członkowskich. Założenie to wynika z niedojrzałości systemu politycznego UE, który będąc efektem działania narodowych systemów politycznych, postrzegany jest

---

<sup>12</sup> S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 192–193.

<sup>13</sup> M. Gabel, *Economic Integration and Mass Politics: Market Liberalization and Public Attitudes in the European Union*, „American Journal of Political Science” 1998, nr 3, s. 936–954.

jeszcze jako niesamodzielny i ściśle z nimi powiązany, oraz z zasady pomocniczości, która tworzy w nim warunki dla podejmowania decyzji i rozwiązywania problemów na najniższym szczeblu przez obywateli, stawiając przed władzami publicznymi zadanie wspierania inicjatyw oddolnych i umożliwiania obywatelom aktywnej działalności.

Rozpatrując sfery partycypacji obywatelskiej w systemie politycznym UE, pozwalające na jego legitymizowanie, musimy pamiętać, że integracja europejska jest procesem, i to długotrwałym, którego wynikiem jest widoczny wpływ na krajowych aktorów sceny politycznej w postaci ich europeizacji, a którego efekty są artykułowane i realizowane przez nich na poziomie unijnym. Aktywność ich jest więc również efektem procesów europeizacji<sup>14</sup>. W literaturze przedmiotu tłumaczy się ją jako proces dwukierunkowy: z dołu do góry – *bottom up*, i z góry na dół – *top down*<sup>15</sup>.

Sposoby ponadnarodowej partycypacji obywateli, wyrażającej uznanie systemu politycznego UE, w europejskiej przestrzeni politycznej<sup>16</sup> można spróbować skategoryzować w pięciu sferach procesu europeizacji dokonujących się w ramach systemu politycznego Unii Europejskiej<sup>17</sup>.

**1. Sfera dostosowawcza** – związana z koniecznością dopasowania komponentów systemu politycznego do wymagań związanych z możliwościami uczestniczenia obywateli w europejskiej przestrzeni publicznej. Formami ponadnarodowej partycypacji są tutaj:

- a) organizacja warunków dla for dyskusyjnych i zgromadzeń, na których będą się odbywać debaty publiczne dotyczące kwestii europejskich na poziomie narodowym (np. Europejskie Kongresy Obywatelskie będące forami dialogu i udziału społecznego w dyskusjach nad bieżącymi i przyszłymi problemami stojącymi przed Unią Europejską w różnych obszarach jej działalności), określenie zasad partnerstwa w tych przedsięwzięciach, ram współpracy, warunków normatywnych itp.;

<sup>14</sup> Szeroko na temat europeizmu i europeizacji w: J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 47–49, oraz tenże, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 357–382.

<sup>15</sup> Tenże, *Ponadnarodowość...*, s. 367–382.

<sup>16</sup> R. Wiszniewski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008, s. 17–91.

<sup>17</sup> M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska jako efekt europeizacji*, [w:] A. Paczeński, R. Riedel (red.), *Europeizacja...*, s. 211–213. Autorka powołuje się na prace J. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market” 2002, nr 5, i C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] K. Featherstone, C.M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford–New York 2003.

- b) działania dostosowawcze wewnętrznych procedur mające na celu ich kompatybilność z mechanizmami decyzyjnymi Unii Europejskiej, polegające m.in. na systematyzowaniu i regulowaniu przepisów pozwalających na współpartycypację lub konsultacje obywateli oraz grup interesów w procesach decyzyjnych z udziałem aktorów politycznych UE działających na szczeblu ponadnarodowym; ustalenie metod i mechanizmów rekrutacji przedstawicieli obywateli w instytucjach o charakterze przedstawicielskim na szczeblu ponadnarodowym;
- c) przekształcanie kierunków polityk krajowych dla osiągnięcia spójności ich celów z politykami unijnymi poprzez podejmowanie stosownych akcji popierających te działania oraz wspieranie działań mających na celu pobudzanie aktywności obywatelskiej w kwestiach dotyczących integracji europejskiej, polegające m.in. na tworzeniu organizacji obywatelskich realizujących swe zadania w tym obszarze lub na rozszerzaniu zakresu działalności tych organizacji.

**2. Sfera zadaniowa** – polegająca na dokonywaniu zmian wewnątrz systemów politycznych państw Unii Europejskiej dla realizacji celów wyznaczanych przez przyjęte polityki unijne. W tej sferze wyszczególnić można następujące formy obywatelskiej partycypacji ponadnarodowej:

- a) organizację i przeprowadzanie imprez mających na celu upowszechnianie, wyjaśnienie i popieranie idei integracji europejskiej. Instrumentami realizacji tej formy partycypacji mogą być odczyty, seminaria, wykłady, pochody i wiece, konferencje podnoszące znaczenie i treść integracji europejskiej;
- b) współuczestnictwo obywateli w działaniach związanych z przygotowaniem i przebiegiem kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego;
- c) działania zmierzające do mobilizacji społeczeństw podczas kampanii wyborczej, w tym zwłaszcza działania na rzecz zapewnienia wysokiej frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego;
- d) współuczestnictwo w ciałach o charakterze eksperckim, doradczym, profesjonalnym w zakresie spraw dotyczących integracji europejskiej, związanych z wąsko określonymi jej obszarami, wymagające wysokospecjalistycznej wiedzy o charakterze niezależnym; działania w ramach profesjonalnych grup doradczych dostarczających fachowej wiedzy dla ciał decyzyjnych.

**3. Sfera interakcji bezpośredniej** – związana z bezpośrednim angażowaniem się w proces decyzyjny obywateli i wywieraniem nań wpływu z pominięciem instytucji pośredniczących ulokowanych na poziomie narodowym, poprzez budowanie zinstytucjonalizowanych form reprezentacji interesów. Formami partycypacji są tutaj:

- a) sieci przedstawicielstw tworzonych na poziomie ponadnarodowym, reprezentujące interesy podmiotów krajowych należących do różnych branż lub też podmiotów branżowych z wielu państw członkowskich;
- b) sieci przedstawicielstw władz terytorialnych z jednego kraju członkowskiego lub wielu krajów członkowskich;
- c) praca w komitetach o charakterze doradczym i konsultacyjnym, delegaci zasiadający jako przedstawiciele środowisk krajowych.

**4. Sfera reakcji obywatelskiej** – w której występują zjawiska związane z reakcjami obywateli na niewywiązywanie się z zobowiązań wynikających z realizacji polityk europejskich na poziomie krajowym lub lokalnym oraz z korzystaniem z prawa europejskiego, jak również z eksponowaniem reakcji niechętnych i przeciwnych integracji europejskiej. Partycypacja ponadnarodowa obywateli przejawia się tutaj poprzez:

- a) wykorzystywanie procedur prawnych przysługujących obywatelom europejskim w celu ich ochrony przed błędami lub zaniechaniami ze strony administracji europejskiej lub krajowej (Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich lub sieci rzeczników krajowych);
- b) wykorzystywanie norm prawa wspólnotowego i powoływanie się na te normy w celu realizacji zamierzonych indywidualnych interesów przez obywateli w ich krajach i poza nimi (np. zakładanie podmiotów gospodarczych, organizacji o charakterze pozarządowym);
- c) inicjowanie działań przez formalne i nieformalne grupy społeczne w celu wyrażania niechęci wobec procesów integracji europejskiej lub negowania ich (demonstracje, marsze i wiece przeciwników wprowadzenia reform antykryzysowych w Grecji, Portugalii, Hiszpanii i we Włoszech).

**5. Sfera eksportu integracji** – w której następuje antycypacja form, wartości i zasad jej funkcjonowania. Formami ponadnarodowej partycypacji obywatelskiej w tej sferze są:

- a) działania instytucji europejskich mające na celu krzewienie wartości demokratycznych w państwach pozostających poza granicami Unii Europejskiej;
- b) działania edukacyjno-popularyzatorskie organizacji pozarządowych kształtujących i wspierających świadomość obywatelską społeczeństw krajów zewnętrznych;
- c) działania indywidualne wzmacniające przekonania o właściwym kierunku rozwoju demokracji w państwach poza granicami Unii Europejskiej.

Powyższe kanały partycypacji generują uznanie systemu politycznego Unii Europejskiej ze strony jej obywateli, realizując jeden z atrybutów koniecznych dla jego legitymizowania.



## Modele reprezentacji w systemie politycznym Unii Europejskiej

Drugim atrybutem legitymizowania systemu politycznego UE jest reprezentacja obywateli na poziomie ponadnarodowym. Kojarzona jest ona najczęściej z procesem o charakterze demokratycznym, tj. wyborami i kreacją władz na podstawie demokratycznej woli społeczeństwa. W przypadku systemu politycznego UE nie jest to jedyny sposób kreacji reprezentacji. Wydaje się, że w rozpatrywanym systemie politycznym odnaleźć można reprezentacje związane z mechanizmami nie tylko demokratycznymi, ale i innymi. Dla badań nad legitymizowaniem systemu politycznego Unii Europejskiej właściwe, jak się wydaje, byłoby zastosowanie i sprawdzenie następujących modeli służących kreacji reprezentacji: a) model mocodawca–agent, b) model powierniczy, c) model reprezentacji przez utożsamianie.

Modele te opierają się w swej pierwotnej konstrukcji na reprezentacji jednostek. Mając jednak na uwadze fakt, że reprezentacja wykazuje się czytelną tendencją do przeradzania się w szerszą aktywność o charakterze zbiorowym, w której biorą udział liczne jednostki lub/oraz grupy, należy zweryfikować ich przydatność dla reprezentacji grupowej – w tym konkretnym przypadku, społeczeństwa europejskiego.

Pisząc o reprezentacji systemu politycznego Unii Europejskiej, musimy mieć świadomość, że reprezentacja ma w tym przypadku charakter grupowy, gdyż społeczeństwo to nie jest podmiotem jednorodnym, ale wewnętrznie podzielonym według różnych kryteriów, i jest zbiorem grup posiadających poczucie odrębności wobec podmiotów zewnętrznych w stosunku do nich, a jednocześnie podmiotem *in statu nascendi* zmierzającym w kierunku wypracowania podstaw swojej specyficznej tożsamości, będącej przymiotem wszystkich jego obywateli. Sytuacja ta może być powodem, dla którego wszystkie te podziały znajdą odzwierciedlenie w systemie politycznym UE.

### Model reprezentacji mocodawca–agent

Model ów swoją konstrukcję zawdzięcza prawu oraz ekonomii i tam znajduje szerokie zastosowanie. W modelu tym zakłada się, że określona jednostka (mocodawca) zatrudnia inną jednostkę (agent) w celu wykonania przez nią określonych czynności lub zadań, których sam mocodawca nie może wykonać. Działania agenta ograniczają określone mu z góry ramy, których kształt jest zależny od woli mocodawcy. Podejmowane są

one przez agenta w imieniu mocodawcy, pozostając pierwotnym jego celem. W relacji tej, reprezentacja koncentruje się na realizacji interesów osób reprezentowanych i znajduje zastosowanie również dla reprezentacji politycznej. Aby można było mówić w odniesieniu do tego modelu tym o reprezentacji, relacja pomiędzy agentem a mocodawcą musi być dwukierunkowa. Z jednej strony, w kierunku mocodawca–agent musi być określony zakres kompetencji agenta, z drugiej, w kierunku agent–mocodawca musi być określony zakres odpowiedzialności agenta za podejmowane przez niego działania. Mocodawca musi też być niejako włączony w działania agenta i w nich obecny. Brak obecności może doprowadzić do sytuacji, w której agent działa wbrew interesom mocodawcy. Zatem samo działanie agenta nie jest warunkiem wystarczającym dla aktu reprezentacji. Przy stosowaniu tego modelu pamiętać należy również o tożsamości własnej agenta, który nie może zostać przez mocodawcę zupełnie jej pozbawiony, bowiem w trakcie realizacji powierzonych zadań będzie on myślał również o sobie. Spełnienie tych warunków ma kluczowe znaczenie dla reprezentacji w modelu mocodawca–agent. Cechy te odnaleźć można m.in. w relacji państw członkowskich Unii Europejskiej z Komisją Europejską.

Dla relacji reprezentacji ważny jest w tym modelu jeszcze jeden aspekt jej poprawności, jakim jest zaistnienie relacji pomiędzy agentem a stroną trzecią, z którą agent układa się w imieniu mocodawcy. Istotną cechą reprezentacji typu mocodawca–agent dla konstrukcji legitymizacyjnej systemu politycznego Unii Europejskiej jest możliwość reprezentowania grupy, a nie jedynie poszczególnych jej indywidualnych członków, dzięki procesowi kolektywizacji rozumu. Chodzi tu o to, że decyzja grupy bierze się z aprobaty większości dla pojedynczych przesłanek, a nie z sumy wyników głosowania jednostek nad tymi przesłankami. Kolektywny rozum pozwala na podjęcie przez grupę decyzji nawet w sytuacji, gdy większość jednostek wchodzących w jej skład ją odrzuca. Grupa funkcjonuje jak podmiot zdolny do działania na własny rachunek, przez co zdolna jest do podjęcia się roli mocodawcy, który wyznacza swojego reprezentanta i udziela mu instrukcji. Model ten wespół z teorią delegowania stanowi ważny schemat reprezentowania społeczeństwa europejskiego w systemie politycznym Unii Europejskiej.

## Model reprezentacji powierniczej

Drugim modelem reprezentacji, którego zastosowanie należy sprawdzić w systemie politycznym Unii Europejskiej, jest model powiernictwa.

Powiernictwo jest przeciwieństwem modelu reprezentacji, uznającego reprezentantów za osoby działające zgodnie z przekazanymi im instrukcjami. Jest to tzw. model mandatowy. Występujący w nim pełnomocnicy działają jak swoista „tuba” swoich mocodawców i są w nimi w stałym kontakcie. Reprezentacja ma tutaj charakter dość mechaniczny i niekiedy niewygodny.

Ten sposób reprezentacji stosowany jest w sytuacjach, gdy grupa nie może wyłonić reprezentantów, jako że nie jest zdolna do działania we własnym imieniu. Zadaniem powierników jest działanie w interesie tych, którzy powierzyli im swoje interesy (majątek) dla realizacji określonych transakcji ze stronami trzecimi, przy zachowaniu swobody działania. Aby zaistniała relacja reprezentacji, interesy te powinny być obecne w działaniach i transakcjach dokonywanych przez powiernika. Może być ona obecna w sytuacji rywalizacji roszczeń różnych reprezentantów do tego, że najlepiej rozpoznają oni interesy osoby reprezentowanej. Stronami rywalizującymi mogą być politycy, media, grupy interesu czy nawet tłum. W teorii prawa model ten wydaje się dość uproszczony i polega na zawarciu umowy, zgodnie z którą określone środki są oddane w zarząd jednej osobie i dzięki jej działaniom mają dać korzyści innej osobie, która niekoniecznie musi być ich właścicielem.

Powierniczy model reprezentacji można odnaleźć w myśli politycznej Johna Locke’a, który uważał, że jednostki są zdolne do działania jako wspólnota poprzez wyznaczanie ram dla działania rządu dzięki relacji zaufania. Twierdził, że natura władzy politycznej opiera się na zaufaniu, które jest zaufaniem milczącym. Koncepcja powiernictwa pozwalała Locke’owi na wyjaśnienie odpowiedzialności rządzących za dobro publiczne oraz wskazanie na asymetrię władzy, w której rządzeni mają duże trudności z prowadzeniem skutecznej kontroli rządzących.

W społeczeństwie europejskim występuje ogromna liczba jednostek niebędących w stanie działać w swoim własnym imieniu, które „pomimo to nabywają oddzielną tożsamość osobową, ponieważ są reprezentowane tak jakby posiadały tożsamość i mogły działać jako mocodawcy”<sup>18</sup>. D. Runciman i M. Brito Vieira tłumaczą, że możliwość taka wynika z faktu, iż „reprezentanci działają w imieniu grupy i na jej rzecz zgodnie z zasadami, które traktują ją jakby była ona pojedynczym mocodawcą. Oznacza to, że zbiór jednostek może połączyć się, tworząc sztucznego mocodawcę na drodze stosowania zasad reprezentacji. A więc ustalają one (jednostki – T.K.), kto będzie działał w imieniu grupy, czyniąc ją

---

<sup>18</sup> D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, Warszawa 2011, s. 115.

oddzielnym podmiotem odpowiedzialnym za wszelkie działania reprezentanta”<sup>19</sup>.

Formuła reprezentacji jako powiernictwa sprawdza się dla modelu korporacyjnego, do którego można spróbować sprowadzić konstrukcję instytucjonalną Unii Europejskiej. W modelu tym korporacja ustanawia się sztuczną osobą prawną posiadającą oddzielną osobowość w stosunku do swoich właścicieli, a także wyposażoną w prawa i obowiązki charakterystyczne dla mocodawców, jak np. zawieranie umów czy zdolność do czynności prawnych. Udziałowcy będący właścicielami tworzą więc korporację, która przekazuje uprawnienia władcze Zarządowi do działania w jej imieniu. Wszystkie osoby zatrudnione w korporacji działają zaś z mocy upoważnienia Zarządu. Sam Zarząd nie reprezentuje jednak udziałowców będących właścicielami korporacji, ale jest z nimi związany oczekiwaniami z ich strony. Działania wynikające z powiernictwa wymuszają działania Zarządu realizowane na korzyść udziałowców i reprezentacji korporacji jako całości. Wynikają z tego konkretne uprawnienia do subiektywnego decydowania o kierunkach działalności i sposobach jej realizacji przez Zarząd oraz zwolnienia go i jego podwładnych z odpowiedzialności za te działania, o ile były one realizowane w ramach powierzonych mu pełnomocnictw. Działania korporacji realizowane są przez jej reprezentantów zatrudnianych przez Zarząd, będących „pracownikami” korporacji. Są oni realizatorami jej uprawnień i tylko za ich sprawą może ona je wykonywać. Trzeba zauważyć, że to korporacja, a nie jej Zarząd ponosi odpowiedzialność za działania pracowników. W tym modelu to nie poszczególni członkowie korporacji ponoszą odpowiedzialność za działania korporacji, ale sama korporacja, co pozwala wyodrębnić odpowiedzialność indywidualną od odpowiedzialności zbiorowej.

W przypadku zastrzeżeń co do jakości wypełniania obowiązków przez Zarząd, stosowne roszczenia mogą wnieść udziałowcy, realizując konkurencyjne prawo do wypowiedzenia się w imieniu korporacji (np. poprzez grupy interesu). Udziałowcy, o ile będzie ich odpowiednia liczba, mogą przerwać relację reprezentacji, usuwając członków Zarządu ze stanowiska lub pociągając do odpowiedzialności poprzez wniesienie przeciwko nim pozwu do sądu, który ostatecznie rozstrzygnie zasadność wnoszonego przez nich sprzeciwu. Ten model reprezentacji pozwala na jej zaistnienie bez konieczności występowania skolektywizowanego rozumu w grupie i pokazuje również, że grupy mogą być reprezentowane jako posiadające

<sup>19</sup> Tamże, s. 115.

swoje tożsamości i interesy odseparowane od interesów i tożsamości ich pojedynczych członków.

Ważny dla rozpatrywanego modelu jest fakt, że relacja reprezentacji nie wymaga wcześniejszego sformułowania interesu grupy reprezentowanej, gdyż to sami reprezentanci na drodze konkurencji mogą rościć sobie prawo do interpretacji interesu grupy (jako oddzielnego) i starają się go w przypadku jego braku uobecnić. Proces konkurencji wymusza na potencjalnych reprezentantach konieczność zdawania relacji ze swoich działań i dostarczania informacji je tłumaczących jako korzystnych dla całej grupy – wymusza więc odpowiedzialność. Odpowiedzialność ta musi być tu rozumiana jako konieczność uzasadniania działań reprezentanta, z których wynikałoby, że jego roszczenie do reprezentacji jest właściwe, uzasadnione, a przez to prawomocne. Konkurencja o prawo do reprezentacji jest charakterystyczną cechą grup będących podmiotami zbiorowymi o charakterze pozaprawnym (ruchy społeczne) i o ile pomaga w wykazaniu przyczyn dla zasadności tej reprezentacji, to jednak nie pozwala na ustalenie, kto definitywnie jest reprezentantem grupy, i w tym kontekście definiuje reprezentację jako proces *in statu nascendi*.

W korporacyjnym modelu reprezentacji ważny jest ponadto zakres praw i obowiązków reprezentanta. Cecha ta determinuje kwestie związane z odpowiedzialnością tego, kto reprezentuje i do czego jest zobowiązany, oraz powoduje, że upoważnienie to jest osią modelu, a prawa i obowiązki mogą być obiektem przenoszenia pomiędzy stronami. Niektórzy z autorów traktują tę cechę jako naczelną i uważają, że korporacja to nic innego jak jednostka o określonym zestawie praw i obowiązków, w ramach których działa dla zaspokojenia roszczeń udziałowców.

Tego typu reprezentacje odnaleźć można w relacjach reprezentacji w systemie politycznym Unii Europejskiej na linii: społeczeństwa państw członkowskich – partie polityczne jako pasy transmisyjne interesów i oczekiwań obywateli – państwa i reprezentujące je rządy – Rada Europejska – Komisja Europejska – strony trzecie.

W pierwszym i drugim modelu mamy do czynienia ze świadomą decyzją wyznaczenia reprezentanta podjętą przez mocodawcę lub upoważnieniem z jego strony. Może jednak zaistnieć również jednak sytuacja, w której jednostka reprezentuje grupę nie na podstawie upoważnienia, ale jedynie z powodu przynależności do tej grupy.

W tym przypadku może być ona reprezentowana przez kogoś innego, gdy utożsamia się z działaniami tej osoby tak, że w pewien sposób bierze udział w podejmowanych przez nią działaniach.

## Model reprezentacji przez utożsamianie

Oczywiście nie wszystkie sposoby utożsamiania są formą reprezentacji. Dla zaistnienia reprezentacji wymagana jest bowiem obecność publiczności lub jakiejś trzeciej strony. Utożsamianie staje się formą reprezentacji, pod warunkiem że pozwala na obecność osoby reprezentowanej w działaniach innej dzięki jakimś elementom, które są dla nich wspólne. Elementy te nie mogą mieć jednak w tym przypadku cech konieczności, do których należy zaliczyć przynależność do grupy ze względu na płeć, rasę, rodzinę czy wyznanie. Mogą one być raczej związane z interesami lub przekonaniem. Warto zauważyć również, że reprezentacja w oczywisty sposób jest związana z aktywnością zbiorową grupy. Nigdy jednostka nie utożsamia się bowiem w pełni z drugą jednostką, w przeciwnym razie musiałaby być tą samą osobą. Ten fakt powoduje, że utożsamianie będzie miało zawsze formę tylko częściową. Można stąd wyciągnąć wniosek, że zawsze więcej niż jedna osoba może utożsamiać się z tą samą jednostką, a jednostka ta może utożsamiać się z więcej niż jedną osobą.

W rozważanym modelu grupa nie jest zobligowana do wyboru reprezentanta, gdyż ten może wybrać się sam. Może on pretendować do reprezentowania grupy poprzez działania, które mogą przyciągnąć jej uwagę i zapewnić akceptację, oznaczając dostrzeżenie ich obecności w działalności reprezentanta. W sytuacji gdy grupa utożsamia się z działaniami czy poglądami jakiegoś człowieka, możliwa jest sytuacja odwrotna, tzn. grupa może sama go wybrać na funkcję reprezentanta nawet bez jego wiedzy czy zgody. W obydwu tych przypadkach konieczne jest występowanie pewnej części wspólnej dla grupy i reprezentanta, które uosabiają grupę w jego działaniach. Tą częścią wspólną mogą być interesy, wartości, poglądy, jak również cechy osobiste reprezentanta, np. wygląd zewnętrzny. W opisywanym modelu grupy nieposiadającej osobowości prawnej, reprezentacja przez utożsamianie nie jest zależna ani od roszczeń, ani od odpowiedzialności.

Aby zaistniała relacja reprezentacji oparta na wspólnocie interesów, reprezentowani muszą mieć możliwość identyfikowania się z czynnościami reprezentanta. Może to się dokonywać albo poprzez uobecnianie interesów w relacjach ze stronami trzecimi, albo przez możliwość kontestowania działań reprezentanta. Reprezentacja grup na podstawie wspólnych interesów może przybierać różne formy i odpowiadać rozmaitym modelom reprezentacji. Jest to możliwe dzięki temu, że opiera się na szerszej bazie niż grupy wysoce zinstytucjonalizowane. Dzieje się tak dlatego, że nie wszystkie grupy mają ustalone i trwale obowiązujące pro-

cedury decydowania, często nie jest potrzebna im formalna tożsamość, a sama reprezentacja jakiegoś interesu może być niezależna od uczestnictwa w grupie. Z przypadkami takimi mamy do czynienia np. w sytuacji reprezentacji interesu przy budowie autostrady przez tereny objęte programem „Natura 2000”. Tu reprezentant będzie działał na rzecz interesu koalicji środowisk rolników, ekologów, naukowców czy zamieszkujących w pobliżu autostrady autochtonów. Reprezentacja grup interesu opiera się zatem na szerszej podstawie niż w modelu mocodawca–agent lub modelu powiernictwa.

Jednym ze sposobów urzeczywistniania reprezentacji interesów jest model reprezentacji funkcjonalnej znajdujący szerokie zastosowanie w systemie politycznym Unii Europejskiej, aspirujący do rangi jednego z najważniejszych kanałów dla jego legitymizowania. Jego podstawową cechą jest reprezentacja jednostek na podstawie tego, czym się zajmują, a nie tego, gdzie mieszkają lub do jakich organizacji politycznych należą. Interesy te muszą być podzielane przez osoby reprezentowane i reprezentantów, a ich relacje mogą się kształtować w rozmaity sposób:

- a) grupy tworzą dobrowolne stowarzyszenia, w których określona jest metoda upoważnienia i odpowiedzialności, określa się tutaj kryteria, jakie muszą spełnić członkowie grupy, tryb wyrażania sprzeciwu wobec podejmowanych decyzji oraz mechanizm pozwalający na opuszczenie grupy;
- b) grupy reprezentowane są przez samorzędnych przedstawicieli, którzy w sprawach reprezentacji rywalizują między sobą, zastępując w ten sposób formalne procedury związane z upoważnieniem i odpowiedzialnością za realizowane działania;
- c) grupy opierają się na relacjach inkluzyjności, w ramach których granica między członkiem grupy a jej sympatykiem jest bardzo nieostra, a utożsamianie się z nią lub sympatyzowanie jest spontaniczne (sympatyk grupy staje się jej pełnoprawnym członkiem, np. uczestnicząc w wiecach, pochodach, demonstracjach i innych formach aktywności), lecz nietrwałe i wrażliwe na konkurencję ze strony bardziej zinstytucjonalizowanych grup. Konkurencja oznacza w tym przypadku nie tylko rywalizację pomiędzy jednostkami dążącymi do reprezentacji grupy, ale także grupami pretendującymi do reprezentacji jednostek w obrębie wszystkich ich interesów. System polityczny Unii Europejskiej charakteryzuje się różnorodnością, która pozwala, w celu zapewnienia sobie oddzielnych reprezentantów dla poszczególnych interesów, na wzmocnienie reprezentacji, przejawiające się w tym, że interesy grupy będą uwzględniane i obecne w działaniach jej repre-

zentantów politycznych. Pojawia się tu jednak problem kreacji takich kanałów, które pozwolą na sprzeciw jednostek wobec systemu reprezentacji jako całości. Dotyczy on obecnie również Unii Europejskiej.

Jednostki mogą być reprezentowane nie tylko dlatego, że mają wspólnie podzielane interesy, ale także dlatego, że jednakowo się postrzegają lub są postrzegane przez innych. Reprezentant wypowiada się w imieniu grupy, będąc typowym przykładem jej położenia, cechy lub doświadczenia. Jego zdolność do reprezentowania grupy i wypowiedanie się w jej imieniu wynika z doświadczeń, jakie zdobył. Przykładem może być tutaj Janek Grela, niepełnosprawny nastolatek, podróżnik, odkrywca, który został twarzą kampanii na rzecz równości szans osób niepełnosprawnych. Stał się on reprezentantem bez żadnych formalnych upoważnień do reprezentacji, w tym przypadku bowiem tego typu mechanizmy nie muszą mieć zastosowania. Jest to utożsamienie askryptywne, gdyż należy ono do sfery będącej poza bezpośrednią kontrolą reprezentowanego, tzn. wyznaczonej przez okoliczności, na które nie ma on wpływu ani też ich nie wybiera. Zdolności reprezentantów do realizacji opisywanej relacji wynikają z odpowiednich ich atrybutów, co stanowi podstawę do uznawania przewidywalności ich zachowań. Atrybuty te uprawdopodobniają wystąpienie takich samych lub podobnych zachowań, jakie przejawiają reprezentanci, dzięki temu, że są oni traktowani jako „jedni z nas”. Można więc wnioskować, że model ten odpowiada sytuacji, w której poszczególne jednostki, nie mając dostatecznej ilości czasu lub poświęcając się innym zajęciom, powierzają zadanie wypracowania konkretnych rozwiązań (np. ustaw lub innych aktów normatywnych) swoim reprezentantom, licząc na to, że ci zrobią to tak, jak oni sami, gdyby mieli czas i odpowiednie kwalifikacje. Czy jednak jest to racjonalne oczekiwanie?

Przedstawiona powyżej koncepcja tożsamości społeczeństwa europejskiego pozwala na obronę racjonalności reprezentacji opartej na tejże właśnie tożsamości. W społeczeństwie europejskim w dalszym ciągu pewne zasoby materialne i niematerialne dystrybuowane są na podstawie kategorii tożsamościowych. Można tu wskazać np. pomoc dla regionów zamieszkałych przez określone etnie (kaszubska czy huculska), mniejszości narodowych (Romowie), kategorii zawodowych (rolnicy, sadownicy, rybacy), gdyż kategoria tożsamości jest właściwym kluczem jej przyznawania, pozostając zarazem kryterium rozwoju lub zacofania wymienionych grup.

David Runciman i Mónica Brito Vieira wskazują na cztery możliwości obrony reprezentacji o charakterze deskryptywnym, racjonalizujące jej wartość, posługując się następującymi kategoriami:



- 1) symbolizmu – reprezentant jest wzorcem, który udowadnia i pokazuje, że mimo iż członkowie grupy są niedoreprezentowani, to jednak są zdolni do udziału we władzy, a on ułatwia im również partycypację;
- 2) zaufania – członkowie grupy sądzą, że ich reprezentanci powinni posiadać te same co oni doświadczenia, gdyż to umożliwiłoby łatwiejszą komunikację między nimi, a także lepsze relacje wzajemnego zaufania;
- 3) przeoczonych interesów – reprezentanci działają na mocy specyficznego „upoważnienia” będącego wynikiem wspólnych doświadczeń z reprezentowanymi, mogą więc z większym powodzeniem umieszczać w agendzie politycznej ich interesy i perspektywy, wykazując jednocześnie stroniczość i niewłaściwość polityki lub polityk uprzywilejowanych grupy rządzącej;
- 4) demokracji zrewitalizowanej – więcej powodów dla obrony istniejących instytucji i ich prawomocności mają te grupy, które kiedyś tej władzy były pozbawione<sup>20</sup>.

Reprezentacja oparta na tożsamości może być realizowana nie tylko na podstawie wspólnych interesów, ale także na podstawie wspólnych perspektyw reprezentanta i członków grupy. Wspólne perspektywy charakteryzują się tym, że dają większą swobodę reprezentantowi w artykułowaniu swojego stanowiska, gdyż te w trakcie negocjacji ze stronami trzecimi mogą się zmieniać. Ten typ reprezentacji opiera się na założeniu, że zachowanie reprezentanta będzie podobne do zachowań członków grupy, które przejawialiby, gdyby znaleźli się w analogicznej do niego sytuacji. Innymi słowy, podzielenie perspektywy z naszym reprezentantem oznacza, że osoba reprezentowana również mogłaby zmienić swoje stanowisko, jeśli użyto by dla jego zmiany tych samych argumentów co w stosunku do jej reprezentanta. Ten typ reprezentacji może mieć więc pewną przewagę nad reprezentacją opierającą się na interesach, gdyż docenia umiejętność samodzielnego myślenia ze strony reprezentanta, które mogłoby być podzielane z osobami, które reprezentuje. Podczas gdy reprezentacja interesów nie pozostawia reprezentantowi żadnego pola manewru, to reprezentacja perspektyw takie możliwości daje, a zjawisko to porównać można do Millowskiego „kongresu opinii”.

Ten rodzaj reprezentacji wydaje się szczególnie użyteczny w kontekście legitymizowania systemu politycznego Unii Europejskiej. Można go wskazać w konkretnych działaniach, które są podejmowane na poziomie ponadnarodowym nie tylko przez liczne grupy lobbingowe, ale i grupy nacisku, takie jak związki zawodowe, związki pracodawców, klastry, a także

---

<sup>20</sup> D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, Warszawa 2011, s. 132–133.

organizacje pozarządowe, jak np. stowarzyszenia. W wielu przypadkach reprezentacja jest tutaj realizowana jako wyraz poparcia definiowanego poprzez emocjonalny stosunek reprezentanta do danej kwestii, zintegrowany z pewnym zakresem autonomii jego decyzji.

Nadia Urbinati upatruje źródeł tego emocjonalnego stosunku w empatii wynikającej ze wspólnych doświadczeń oraz wyobrazeniowej sympatii wobec reprezentanta<sup>21</sup>.

Najbardziej znaną formą reprezentacji opartej na tożsamości uznawanej za „właściwą” dla systemu demokratycznego jest reprezentacja terytorialna. Uzależnia ona reprezentowanie obywateli od miejsca ich zamieszkania i wyznacza okręgi wyborcze określone granicami terytorialnymi, które stają się wręcz „naturalną” formą reprezentacji politycznej. Wielu autorów postrzega tę formę reprezentacji obywateli za jedynie właściwą i najlepszą dla systemu politycznego Unii Europejskiej. Czy jednak jest nią naprawdę?

Uważa się, że okręg wyborczy pozwala na reprezentowanie specyficznej dla danego obszaru geograficznego wspólnoty interesów. Interesy te zapewniają poprzez swoją alokację na poziomie krajowym konkretne profity wynikające z przyjętej wobec nich polityki szczebla centralnego, takie jak szpitale, wodociągi, drogi i inne obiekty infrastruktury publicznej. Problem polega jednak na tym, że współcześnie okręgi wyborcze w UE doświadczają bardzo dużych fluktuacji obywateli europejskich lub są zbyt duże, aby mogły być traktowane jako spójni reprezentanci danej wspólnoty. Podziały socjometryczne, które miały duże znaczenie w drugiej połowie XX w.: miasto–wieś, centrum–peryferie, obecnie stają się mniej istotne. Okręg wyborczy postrzegany jest również przez pryzmat występowania we wspólnocie specyficznych tożsamości kulturowych oraz perspektyw, w wyniku czego reprezentanci wspólnot dzielają doświadczenia reprezentowanych obywateli oraz ich szczególnych tożsamości. I ta argumentacja w przypadku obywateli europejskich wydaje się wątpliwa w obliczu możliwości swobodnego przemieszczania się, zatrudnienia i zamieszkania. Współcześnie nie należy więc postrzegać wspólnot tożsamościowych jako grup usytuowanych jedynie w określonych miejscach geograficznych, a tym bardziej w wąskich granicach starych okręgów wyborczych. Reprezentacja oparta na okręgach wyborczych posiada zatem wady, gdyż nie mogą one funkcjonować jako agenci ani też objąć reprezentacją wielu istotnych interesów swoich mieszkańców. Ma to swoje implikacje polegające na tym, że jednostki, których przedstawiciele

<sup>21</sup> N. Urbinati, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago 2006, s. 777.

nie odnieśli sukcesu w wyborach, aby realizować swoje interesy, szukają innych reprezentantów, z którymi mogą się utożsamiać, mimo iż nie są z nimi związani jako elektorat. Jest to więc tendencja do reprezentacji, w której reprezentanci nie są w żaden tradycyjny sposób odpowiedzialni przed reprezentowanymi. Dotyczy to nie tylko regionów i państw, ale jest także widoczne w odniesieniu do systemu politycznego Unii Europejskiej.

Przedstawione tu koncepcje tożsamości, reprezentacji i uznania są tylko wstępną propozycją spojrzenia na legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej przez pryzmat podejścia konstruktywistycznego i stanowią jedynie wyzwanie dla dalszych badań na trafnością zaproponowanych narzędzi, które mogą być w nich wykorzystane.

## **STRESZCZENIE**

Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej stanowi przedmiot wielu dociekań naukowych i wywołuje szereg kontrowersji. Kwestie dotyczące legitymizowania są rozpatrywane najczęściej w ujęciach komparatystycznych – w zestawieniu z państwem narodowym, co prowadzi najczęściej do wniosków o deficycie legitymizacji systemu politycznego Unii Europejskiej. Niniejszy artykuł proponuje spojrzenie na legitymizowanie przez pryzmat podejścia konstruktywistycznego, przy zastosowaniu trzech atrybutów: tożsamości, reprezentacji i uznania. Autor charakteryzuje ich właściwości i możliwości zastosowania w badaniach nad powyższym zagadnieniem. Wskazuje na multitożsamościową naturę społeczeństwa europejskiego, możliwości ekspresji uznania systemu politycznego, które może być wyrażane poprzez kanały partycypacji obywatelskiej w jego funkcjonowaniu, jak również możliwe do weryfikacji w badaniach nad legitymizowaniem modele reprezentacji obywateli w systemie. Sprawdzenie ich stosowalności w praktyce działania systemu politycznego Unii Europejskiej może przyczynić się zdaniem autora do podważenia lub nawet obalenia tezy o deficycie legitymizowania systemu politycznego Unii Europejskiej.

*Tomasz Kownacki*

## **IDENTITY, REPRESENTATION, RECOGNITION AS ATTRIBUTES FOR LEGITIMIZING OF THE EUROPEAN UNION'S POLITICAL SYSTEM**

Legitimizing of political system makes up object of many scientific discussions and produces controversies. Matters relating to legitimizing are mainly considered in formulations in comparison with the national state what leads to conclusions

about the deficit democracy in political system of the European Union. The present article proposes the glance on legitimizing through the prism of the constructivist approach with use of three attributes: identity, representation and recognition. The author characterizes their proprieties and possibility which can be used over the above mentioned problem. He underlines multi identities nature of the European society, the possibility of the expression of the recognition for the political system. This phenomenon can be expressed through the channels of civil participation in society functioning and can be verified in the investigations over legitimizes the models of the citizens representation in the system. Checking their applicability in practice of the European Union's political system according to the author can contribute to undermine or even overthrow of thesis relating to the legitimacy deficit of the European Union's political system.

**KEY WORDS:** *legitimization of the european union, identity of the european union, european citizenship, participation, representation*

## Bibliografia

- M. Gabel, *Economic Integration and Mass Politics: Market Liberalization and Public Attitudes in the European Union*, „American Journal of Political Science” 1998, nr 3.
- J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość europejska. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.
- S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, „Common Market Law Review” 1999, t. 36.
- D. Runciman, M. Brito Vieira, *Reprezentacja*, Warszawa 2011.
- K. Szczerski, *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka*, Kraków 2003.
- A. Wiktorska-Święcka, *Europeizacja wartości demokratycznych w procesie kształtowania europejskiej tożsamości*, [w:] A. Paczeński, R. Riedel (red.), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, Toruń 2010.
- R. Wiszniewski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008.

Anna Sroka

## Rozliczalność w przestrzeni ponadnarodowej: *casus* Unii Europejskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

*Unia Europejska, jakość demokracji, rozliczalność,  
rządzenie wielopoziomowe*

STUDIA I ANALIZY

W ostatnich latach mamy do czynienia z głębokimi zmianami w sferze gospodarczej, społecznej, jak również politycznej. Państwa narodowe w coraz większym stopniu nie potrafią odnaleźć odpowiedzi na pojawiające się wyzwania. Brak im odpowiednich środków politycznych, prawnych czy finansowych, aby zmierzyć się z nowymi globalnymi problemami. Nowe zagrożenia, związane chociażby z migracjami, nową technologią, ochroną środowiska czy też redukcją płaszczyzn solidarności, powodują obniżenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państw. Już nie tylko eksperci, ale i zwykli obywatele zdają sobie sprawę z tego, że współczesne państwa w coraz mniejszym stopniu są w stanie odnaleźć się w tej zwiększającej się wielowymiarowej zależności, w której wzmacniają się i pogłębiają różnice społeczne.

Sytuacja ta wywołuje dwojaki rodzaj reakcji. Z jednej strony mamy do czynienia z retoryką powrotu do silnych państw narodowych i do irracjonalnych idei izolacjonizmu, absolutnie nie do zrealizowania w świecie, w którym technologie informacyjne otworzyły nowe formy i przestrzenie komunikacji, a gospodarka i kapitał nabrały globalnego charakteru. Z drugiej strony niektórzy upatrują odpowiedzi na tę sytuację w tworzeniu nowych form organizacyjnych i nowych form rządzenia, bardziej przystosowanych do zmian niż tradycyjne struktury państw narodowych.

Niewątpliwie należy do nich zaliczyć, abstrahując od jej obecnych problemów, Unię Europejską jako strukturę organizacyjną, która może być odpowiedzią na problemy o charakterze transnarodowym. W jej ramach rządzenie wielopoziomowe, jako nowy model rządzenia, może być swego rodzaju alternatywą dla klasycznych modeli rządzenia, szczególnie w dobie globalnych transformacji, pomimo iż ten model rządzenia spotyka się z bardzo ostrą krytyką, przede wszystkim z zarzutem deficytu demokracji czy demokratycznej legitymacji.

Głównym celem niniejszego artykułu jest omówienie specyfiki mechanizmów rozliczalności w Unii Europejskiej w warunkach rządzenia wielopoziomowego. Przedmiotem zainteresowania będzie odpowiedź na następujące pytania: po pierwsze, z czego wynika unikatowość mechanizmów rozliczalności w Unii Europejskiej, po drugie zaś, czy ich specyfika pogłębia deficyt rozliczalności czy może przyczynia się do zwiększenia efektywności funkcjonowania całego systemu.

Do zweryfikowania, na ile sprawne są mechanizmy rozliczalności w Unii Europejskiej i jak dalece odbiegają od mechanizmów zastosowanych w państwach narodowych, najlepiej nadaje się – spośród modeli obecnie najpopularniejszych i najczęściej przywoływanych w badaniach naukowych – model rozliczalności, który zaproponował Guillermo O'Donnell<sup>1</sup>. Aczkolwiek model ten może prowadzić do swego rodzaju uproszczenia w badaniach nad rozliczalnością w warunkach rządzenia wielopoziomowego w Unii Europejskiej, to z uwagi na jego przydatność komparatystyczną zostanie wykorzystany w niniejszej analizie.

## Rządzenie wielopoziomowe a rozliczalność

Wielopoziomowe rządzenie opiera się na założeniu o pokrywających się kompetencjach na wielu poziomach rządzenia oraz zachodzeniu interakcji pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi. Przy tym zakłada się, że aktorzy polityczni w ramach rządzenia wielopoziomowego są wzajemnie ze sobą powiązani w różnym stopniu i na wielorakich płaszczyznach. Dlatego też w modelu wielopoziomowego rządzenia mamy do czynienia z rozproszeniem władzy. Chociaż rzecznicy rządzenia

---

<sup>1</sup> G. O'Donnell *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, „Nueva Sociedad” 1997, nr 152, s. 143–167; tenże, *Further Thoughts on Horizontal Accountability*, Conference on Institutions Accountability and Democratic Governance in Latin America, Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.

wielopoziomowego argumentują, że to właśnie rozproszenie władzy na większą liczbę jurysdykcji zapewnia wyższą skuteczność aniżeli monopol władzy państwa centralnego, niemniej jednak owo rozproszenie władzy niewątpliwie utrudnia egzekwowanie odpowiedzialności i urzeczywistnianie modelu rozliczalności. Wprowadzenie formalnych reguł rządzenia, takich jak m.in. zasady konstytucjonalizmu czy instrumenty prawne, które gwarantują dystrybucję władzy między różne jurysdykcje terytorialne, przy braku sformalizowania rządzenia europejskiego powoduje, że zyski poszczególnych aktorów zależne są przede wszystkim od zdolności wywierania wpływu. Ten proces sprawia, że system rządzenia wielopoziomowego jest asymetrycznym systemem negocjacji, tak w wymiarze wertykalnym, jak i horyzontalnym. Jest to główny powód krytyki tego systemu rządzenia. B.G. Peters i J. Pierre porównują go nawet do „paktu faustowskiego”<sup>2</sup>. Niejako skutkiem ubocznym urzeczywistniania proponowanego modelu rządzenia wielopoziomowego jest brak gwarancji równości dostępu i zredukowanie przejrzystości, w imię skuteczności i efektywności, co w konsekwencji utrudnia proces rozliczalności.

Zanim jednak zostanie przeprowadzona dokładniejsza analiza modelu rozliczalności w Unii Europejskiej w warunkach wielopoziomowego rządzenia, należy zdefiniować, czym jest sama rozliczalność, ponieważ termin ten stosunkowo niedawno pojawił się w naukach politycznych<sup>3</sup>. Koncepcja rozliczalności wykorzystywana jest w wielu dyscyplinach naukowych; ekonomiści, prawnicy oraz politolodzy stosują ją w analizach funkcjonowania zarówno struktur ponadnarodowych, jak i państw oraz jednostek subnarodowych. Za jej pomocą tłumaczy się różnice między poszczególnymi systemami politycznymi czy organizacjami, wskazując na zależności między rozliczalnością, wzrostem ekonomicznym, stabilnością demokracji czy jakością elit rządzących. Jednak częsta obecność tej koncepcji w debatach akademickich, jak również w dyskursach politycznych doprowadziła do braku precyzji konceptualnej i nadbudowy normatywnej<sup>4</sup>. Do koncepcji rozliczalności dodawane są modele teoretyczne zaczerpnięte m.in. z teorii PAT (agenta i pryncypała) czy z teorii asymetrii informacji. Bardzo często powoduje to ograniczenie potencjału wyjaśniającego koncepcji rozliczalności, gdyż nierzadko interpretacja rzeczywistości staje się jedy-

---

<sup>2</sup> B.G. Peters, J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford–New York 2003, s. 85.

<sup>3</sup> Szerzej zob. A. Sroka *Model odpowiedzialności w Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność w Unii Europejskiej. Rzeczywistość czy iluzja?*, Warszawa 2011, s. 11–31.

<sup>4</sup> R. Mulgan, *Accountability: An ever-expanding concept?*, „Public Administration” 2000, nr 78, s. 555.

nie środkiem utwierdzenia zasadności wprowadzonego modelu analitycznego. Kolejny problem przy stosowaniu tej koncepcji to oczekiwania z nią związane. Zamiast postrzegać rozliczalność w kategoriach narzędzia kontroli władzy i zapobiegania przekraczaniu uprawnień przez rządzących, traktuje się ją jako swoiste panaceum zapewniające legitymację rządzącym oraz efektywność biurokracji i jakość demokracji. Melvin J. Dubnick, jeden z największych autorytetów w zakresie tej problematyki, stwierdził nawet, że oczekiwania wobec rozliczalności opierają się na dobrych intencjach, lecz nie mają podstaw empirycznych. Zdaniem autora, gdyby przeprowadzone zostały reformy opierające się na koncepcji rozliczalności, oznaczałoby to: po pierwsze, większą przejrzystość i demokratyzację (obietnica demokracji); po drugie, zaistnienie przestrzeni, w której nadużycie władzy może być zakwestionowane i osądzone (obietnica sprawiedliwości); po trzecie, monitoring, który miałby wpływ na zachowanie funkcjonariuszy publicznych (obietnica etycznego zachowania); po czwarte, lepszą jakość usług świadczonych przez administrację publiczną (obietnica wydajności). W rzeczywistości, jak twierdzi Dubnick, nie istnieją empiryczne podstawy do spełnienia żadnej z powyższych obietnic<sup>5</sup>. Niemniej jednak wyżej wspomniane oczekiwania znajdują odzwierciedlenie w dyskusjach akademickich i praktyce politycznej, a nierzadko obserwowana zbyt duża koncentracja na koncepcji rozliczalności może prowadzić do zaniedbania analizy innych wymiarów jakości demokracji.

Jak więc powinna być pojmowana rozliczalność, aby nie zatracala swojego potencjału wyjaśniającego, a równocześnie była czymś więcej aniżeli prostym instrumentem kontroli? Ze względu na przedstawioną powyżej diagnozę słabości conceptualnej rozliczalności wydaje się, że zasadnymi definicjami byłyby te najbardziej uproszczone. Jak uważa Richard Mulgan, w badaniach nad rozliczalnością należy stawiać trzy podstawowe pytania, mianowicie: kto jest rozliczany, przed kim oraz za co. W takim podejściu niewątpliwie mieści się definicja Marka Bovensa, jedna z najbardziej popularnych definicji rozliczalności w kontekście Unii Europejskiej. Zdaniem tego badacza, rozliczalność to związek między aktorem a forum, w którym to aktor jest zobligowany do wytłumaczenia i poświadczenia swojego zachowania, a forum może stawiać pytania i ferować wyroki, przy czym aktor musi przyjąć ich konsekwencje<sup>6</sup>. W podobny sposób

<sup>5</sup> M.J. Dubnick, *Accountability and the Promise of Performance*, Conference of The European Group of Public Administration (EGPA), 3–6 września 2003, Lizbona, <http://pubpages.unh.edu/dubnick/papers/2003/APSA-EGPA2003.pdf>

<sup>6</sup> M. Bovens, *New Forms of Accountability and EU-Governance*, „Comparative European Politics” 2007, nr 5, s. 107.



definiują rozliczalność Ruth W. Grant i Robert O. Keohane, twierdząc, że rozliczalność to relacja między dwoma aktorami (X i Y), w której to relacji X ma prawo do monitorowania działalności i aktywności Y, ewaluowania działalności i aktywności Y oraz wprowadzania sankcji wobec Y<sup>7</sup>.

W literaturze przedmiotu można także spotkać się z bardzo skomplikowanymi i rozbudowanymi ujęciami rozliczalności. Cytowany już M. Bovens wyróżnia aż cztery rodzaje typologii rozliczalności. Pierwsza z nich oparta jest na kryterium rodzaju forum (*nature of the forum*) i w jej ramach wymienia się rozliczalność polityczną, prawną, administracyjną, profesjonalną i społeczną. Ze względu na charakter aktora (*nature of the actor*) Bovens wyróżnia rozliczalność korporacyjną, hierarchiczną, zbiorową i indywidualną. Podstawą kolejnej klasyfikacji jest sposób postępowania (*nature of the conduct*); w tym ujęciu autor wyróżnia rozliczalność finansową, proceduralną i produktu. Ostatnia klasyfikacja opiera się na kryterium rodzaju zobowiązania (*nature of the obligation*), w ramach której autor wyróżnia rozliczalność wertykalną, diagonalną oraz horyzontalną<sup>8</sup>. Można przytoczyć wiele innych równie skomplikowanych klasyfikacji rodzajów rozliczalności stosowanych przez badaczy zajmujących się tym zagadnieniem, takich jak Rasma Karklins, Tero Erkkilä czy Susan Rose-Ackerman<sup>9</sup>.

Jednak mając na celu łatwiejsze zoperacjonalizowanie koncepcji rozliczalności, w niniejszym opracowaniu przyjęto podział zaproponowany przez G. O'Donnella, który wyróżnia dwa rodzaje rozliczalności: wertykalną i horyzontalną<sup>10</sup>. Rozliczalność wertykalna, inaczej rozliczalność wyborcza, zapewnia obywatelom możliwość wyboru reprezentantów, periodicznie rozliczanych w kolejnych wyborach za działania, które podjęli (lub których zaniechali) w trakcie sprawowania władzy. W tym ujęciu sam akt wyborczy staje się instrumentem rozliczalności. Jeśli wyborcy ponownie wybierają polityków, którzy sprawowali władzę, mamy do czy-

---

<sup>7</sup> R.W. Grant, R.O. Keohane, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, „American Political Science Review” vol. 99, 2005, nr 1, s. 29.

<sup>8</sup> M. Bovens, *Analyzing an Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, styczeń 2006, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/wp/abstract/C-06-01.htm>

<sup>9</sup> Zob.: R. Karklins, *Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych*, Warszawa 2009; T. Erkkilä, *Governance and Accountability – A shift in Conceptualisation*, <http://gaius.cbpp.uaa.alaska.edu/AFGJP/PADM601%20Fall%202007/Governance%20and%20Accountability.pdf>; S. Rose-Ackerman, *Od wyborów do demokracji. Budowa państwa odpowiedzialnego przed społeczeństwem w Polsce i na Węgrzech*, Warszawa 2008.

<sup>10</sup> G. O'Donnell, *Rendición...*

nienia z nagrodą, zaś brak reelekcji oznacza karę, jest więc swego rodzaju „czerwoną kartką” dla rządzących. Tego rodzaju rozliczalność ma charakter retrospektywny. Rozliczalność horyzontalna natomiast ogranicza się do kontroli głównych władz w danym systemie politycznym, zgodnie z systemem hamulców i równowagi. Bardzo ważną rolę spełniają w niej także instytucje o specjalnym mandacie, które nie do końca wpisują się w klasyczny trójpodział władz. Ten rodzaj rozliczalności bywa także nazywany rozliczalnością administracyjną, choć określenie to ma nieco węższy zakres<sup>11</sup>. Przyjęcie modelu zaproponowanego przez O'Donnella do badania rozliczalności w warunkach rządzenia wielopoziomowego w Unii Europejskiej może wydawać się daleko idącym uproszczeniem, jednak model ten pozwala na bardzo przejrzyste ukazanie zalet i braków mechanizmów rozliczalności w Unii Europejskiej. Ponadto stosowany jest w badaniach dotyczących systemów politycznych państw, co daje szerokie możliwości ujęć porównawczych.

## Rozliczalność wertykalna

Zgodnie z założeniami O'Donnella, aby cały system rozliczalności funkcjonował poprawnie, muszą działać mechanizmy rozliczalności wyborczej. Jak pisze G. Bingham Powell, prosty model rozliczalności wyborczej ma dużą siłę, ponieważ nie tylko skutkuje „wyrzuceniem szubrawców” z polityki, lecz także zmusza urzędujących funkcjonariuszy do prowadzenia polityki zgodnej z oczekiwaniami obywateli w imię zwycięstwa w kolejnych wyborach<sup>12</sup>. Zwykle w państwach niedemokratycznych mamy do czynienia z brakiem tego rodzaju rozliczalności. Jakkolwiek w przypadku Unii Europejskiej, i w odróżnieniu od systemów autorytarnych czy totalitarnych, regularnie odbywają się pięcioprzymiotnikowe wybory, to wcale nie oznacza, że ten rodzaj rozliczalności funkcjonuje poprawnie. Jednak niezmiernie trudno jest stwierdzić, na ile głos oddany przez wyborców jest właśnie głosem rozliczającym, a na ile obywatelom przyświecały inne przesłanki w momencie podejmowania decyzji, na kogo będą głosować. Nawet na poziomie wyborów do parlamentów krajowych kwestia ta jest niełatwa do rozstrzygnięcia, mimo zastosowania skomplikowanych modeli liniowych tworzonych przez uczonych, którzy zajmują się

<sup>11</sup> Szerzej zob. A. Sroka, *Model odpowiedzialności...*, s. 11–31.

<sup>12</sup> G.B. Powell, *Wybory jako narzędzie demokracji: koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 18.

zachowaniami wyborczymi. Rozliczalność wyborczą bada się za pomocą tzw. głosu ekonomicznego, którego koncepcję zaczerpnięto z teorii racjonalnego wyboru. Przy czym wyróżnia się dwa rodzaje głosowania ekonomicznego: tzw. portfelowe, związane z osobistą sytuacją ekonomiczną wyborcy, i tzw. zorientowane społecznie, którego podstawą jest ogólny stan gospodarki. Trzeba zaznaczyć, że kiedy analizujemy rozliczalność wyborczą, interesuje nas retrospektywny, a nie prospektywny charakter głosowania, gdyż wyborca niejako rozlicza za przeszłość. Modele głosowania ekonomicznego mają bardzo złożony charakter, a w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego sprawa komplikuje się jeszcze bardziej, z uwagi na bardzo specyficzną konstrukcję instytucjonalną Unii Europejskiej. Istnieje kilka alternatywnych interpretacji głosowania w wyborach europejskich<sup>13</sup>. Z punktu widzenia rozliczalności i głosowania ekonomicznego przytoczone zostaną dwie formy „idealne” pojmowania wyborów europejskich. Pierwsza z nich to interpretacja, którą można nazwać „proeuropejską”, a druga to interpretacja „narodowa”<sup>14</sup>.

W pierwszej interpretacji zakłada się, że kwestie europejskie zawsze były ważne, a z czasem ich wpływ uległ wzmocnieniu, co wpłynęło także na wzrost znaczenia kwestii unijnych w oczach obywateli państw członkowskich<sup>15</sup>. W wyniku tych zmian kwestie europejskie urosły do rangi ważnych tematów w kampaniach wyborczych. Aczkolwiek, jak zauważają Federico Ferrara i T. Weishaupt, skorzystały na tym w największym stopniu partie eurosceptyczne, które uzyskują lepsze wyniki wyborcze na arenie unijnej aniżeli w wyborach krajowych<sup>16</sup>. Liesbet Hooghe i Gary Marks oraz Paul Taggart uważają, że jedynym sposobem na wytłumaczenie sukcesu partii ekstremistycznych, usytuowanych zarówno na lewicy, jak i na prawicy, które z reguły są partiami antyeuropejskimi, jest zbieżność stanowiska partii politycznych wobec kwestii unijnych z ich usytuowaniem na kontinuum lewica–prawica. Tylko w ten sposób zdaniem

---

<sup>13</sup> Szerzej zob. R. Wiszniowski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008, s. 164–235.

<sup>14</sup> Takie rozróżnienie proponuje m.in. J. Fernández-Albertos, *Las elecciones europeas y la economía: ¿son estas elecciones referendos sobre los gobiernos nacionales?*, [w:] M. Rocal, J. Font (eds.), *Elecciones Europeas 2009*, Madrid 2012, s. 228–231.

<sup>15</sup> H. Schmitt, *The European Parliament Elections of June 2004. Still Second-Order?*, „West European Politics” 2005, nr 28, s. 650–679; C.H. de Vreese, S. Banducci, H.A. Semetko, H. Boomgaarden, *The News Coverage of the 2004 European Parliamentary Election Campaign in 25 Countries*, „European Union Politics” 2006, nr 7, s. 477–504.

<sup>16</sup> F. Ferrara, T. Weishaupt, *Get Your Act Together: Party Performance in European Parliamentary Elections*, „European Union Politics” 2004, nr 5, s. 283–306.

autorów można zrozumieć charakter rywalizacji politycznej na poziomie europejskim<sup>17</sup>. Abstrahując od tego, kto korzysta w największym stopniu na podejmowaniu kwestii europejskich w kampaniach wyborczych, interpretacja proeuropejska wyborów do Parlamentu Europejskiego zakłada wspólną decyzję obywateli co do przyszłości Unii Europejskiej. Zgodnie z nią, wyborcy głosują w zgodzie ze swoimi preferencjami dotyczącymi zarówno kwestii tempa integracji, jak i polityk, które mają charakter ponadnarodowy. W świetle niniejszej interpretacji wybory do Parlamentu Europejskiego, przynajmniej co do skutku, przypominałyby więc wybory na poziomie krajowym. I w tych pierwszych, i w drugich wybierani zostają politycy reprezentujący preferencje wyborców w najważniejszych kwestiach. Zgodnie natomiast z bogatą literaturą dotyczącą głosu ekonomicznego, wyborcy – a przynajmniej ich część – oddają głos na podstawie wyników gospodarczych, nagradzając lub karząc partie, które trzymały ster władzy. Dlatego też wyniki wyborcze partii politycznych na poziomie europejskim powinny być funkcją sytuacji gospodarczej na kontynencie. Niemniej jednak, jak powszechnie wiadomo, Parlament Europejski nie posiada dużych możliwości wpływu na decyzje gospodarcze ważne z punktu widzenia obywateli, dlatego też nie miałoby sensu nagradzać go lub karać za dobre lub złe wyniki gospodarcze. Ponadto kluczowe zagadnienie dla kwestii rozliczalności, a więc rozróżnienie partii będących u władzy i partii opozycyjnych, nie ma praktycznie zastosowania w przypadku Parlamentu Europejskiego<sup>18</sup>. Po pierwsze, Komisja Europejska, mimo pewnych zastrzeżeń najbardziej przypominająca klasyczny rząd wśród instytucji unijnych, składa się z członków pochodzących z różnych rodzin politycznych, bez wyraźnej dominacji żadnej z nich. Po drugie, większość decyzji, jakie zapadają na forum Parlamentu Europejskiego, wymaga powstania dużych koalicji. Jak wykazali Carlos Closa i Sonia Piedrafita, w latach 2004–2009 aż w 70% wszystkich głosowań, socjaliści, ludowcy i liberałowie, a więc największe frakcje w Parlamencie Europejskim, tworzyli koalicje<sup>19</sup>. To sprawia, że charakterystyczna dla poziomu krajowego walka o władzę, która w pewnym stopniu budzi zainteresowanie obywateli w trakcie walki wyborczej, w warunkach unijnych nie występuje. Nie wiadomo więc, kogo należałoby nagradzać, a kogo karać.

<sup>17</sup> P. Taggart, *A Touchstone of Dissent: Euroskepticism in Contemporary Western European Party Systems*, „European Journal of Political Research” 1998, nr 33, s. 363–388; L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European integration*, Lanham, MD, 2001.

<sup>18</sup> H. Schmitt, *The European Parliament Elections of June 2004...*

<sup>19</sup> C. Closa, S. Piedrafita, *El contexto insituacional de las elecciones de 2009*, [w:] M. Rocal, J. Font (eds.), *Elecciones Europeas 2009*, s. 50–51.

Druga z interpretacji plasuje wybory do Parlamentu Europejskiego w kategoriach krajowych czy narodowych, lecz bez ponoszenia żadnych konsekwencji politycznych. Oznacza to, że wyniki wyborcze na poziomie unijnym są bez znaczenia w kategoriach podziału władzy, tak na poziomie unijnym, jak i krajowym. W tę interpretację wpisuje się koncepcja „drugorzędności wyborów europejskich”. W związku z niewystępowaniem faktycznego systemu partyjnego na poziomie unijnym i brakiem stabilnych kognitywnych schematów o charakterze ponadnarodowym, wyborcy mogą jedynie opierać się przy wyborze na ocenie realizacji polityk na poziomie państw członkowskich<sup>20</sup>. W tym ujęciu arena narodowa jest ważniejsza, zarówno dla partii politycznych, jak i dla wyborców, aniżeli arena europejska<sup>21</sup>. Dlatego też wybory do Parlamentu Europejskiego niejako automatycznie stają się wyborami drugorzędnymi, w których jest o wiele mniej do stracenia niż w wyborach na poziomie krajowym. Poziom partycypacji wyborczej w wyborach europejskich jest także dużo niższy w porównaniu z poziomem krajowym, co może być związane z mniejszym nakładem czasu i środków przeznaczanych na kampanie wyborcze przez partie polityczne<sup>22</sup>. W obliczu braku informacji co do stanowiska partii krajowych wobec kwestii europejskich, wyborcy zmuszeni są oceniać formacje polityczne na podstawie ich działań na arenie krajowej. Niemniej jednak działania partii politycznych, które tworzą rządy na poziomie krajów członkowskich, są dużo bardziej widoczne aniżeli pozostałych formacji, dlatego też często wybory europejskie funkcjonują na zasadzie referendum dotyczącego działań rządu, przy czym zwykle partie rządzące wychodzą z wyborów europejskich pokonane<sup>23</sup>. Bardzo ciekawe jest to, że – zgodnie z tą koncepcją – wyborcy w mniejszym stopniu oddają tzw. głos strategiczny. Wynika to stąd, że nie muszą się zastanawiać, czy oddanie głosu na daną partię nie będzie aktem „marnotrawstwa”, ponieważ – jak powszechnie wiadomo – dotychczasowe wybory europejskie

---

<sup>20</sup> T. Kousser, *Retrospective Voting and Strategic Behavior in European Parliament Elections*, „Electoral Studies” 2004, nr 23, s. 1–21; C.H. de Vreese, S. Banducci, H.A. Semetko, H. Boomgaarden, *The News Coverage...*

<sup>21</sup> K. Reif, H. Schmitt, *Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, „European Journal of Political Research” 1980, nr 8, s. 3–45.

<sup>22</sup> E. Oppenhuis, C. van der Eijk, M.N. Franklin, *The Party Context: Outcomes*, [w:] C. van der Eijk, M.N. Franklin (eds.), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor 1996, s. 283–306; H. Schmitt, *The European Parliament Elections of June 2004...*

<sup>23</sup> C. Lord, *Democracy and Democratization in the European Union*, [w:] S. Bromley (ed.), *Governing the European Union*, Los Angeles 2001.

charakteryzowały się tym, iż nie było w nich ani zwyciężonych, ani zwycięzców. Dlatego też, wyborcy biorący udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego mogą w większym stopniu głosować zgodnie z własnymi preferencjami wyborczymi<sup>24</sup>. To oczywiście powoduje, że największe partie tracą głosy, natomiast małe partie zyskują w porównaniu z wyborami na poziomie krajowym.

Okazuje się również, że wybory do Parlamentu Europejskiego są bardzo mocno powiązane z cyklem wyborczym na poziomie krajowym<sup>25</sup>. W sytuacji, w której wybory europejskie mają miejsce na początku krajowego cyklu wyborczego, tzn. zaraz po wyborach lub w pierwszym roku po nich, partie polityczne nie odczuwają jeszcze żadnych strat podczas wyborów europejskich<sup>26</sup>. Inaczej jest, gdy wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się w połowie kadencji krajowej lub później, wtedy zazwyczaj krzywa popularności rządu zaczyna spadać, a opozycja mobilizuje się, wykazując nieudolność działań rządowych. Tym samym wybory europejskie stają się egzaminem dla partii rządzących na poziomie państw członkowskich. Niemniej jednak, gdy wybory europejskie odbywają się zaraz przed wyborami krajowymi, wyborca może być zainteresowany głosowaniem strategicznym, starając się wpłynąć tym samym na planowane wybory na poziomie krajowym. Inaczej mówiąc, moment cyklu wyborczego na poziomie krajowym jest bezpośrednio skorelowany z wynikami do eurowyborów; partie rządzące tracą głosy, ale nie musi tak być, jeśli wybory europejskie odbywają się na początku ich mandatu krajowego lub do połowy kadencji.

Podsumujmy to, co dotyczy wyborów do Parlamentu Europejskiego: po pierwsze, charakteryzują się one niższym poziomem partycypacji niż w przypadku wyborów narodowych; po drugie, wyborcy zachowują się w inny sposób aniżeli w wyborach narodowych, niektórzy zmieniają swój głos, aby ukarać partie rządzące, inni głosują w większej zgodzie z własnymi przekonaniem, ponieważ nie muszą głosować strategicznie na partie, które mogłyby zdobyć władzę, tak jak ma to miejsce w wybo-

<sup>24</sup> E. Oppenhuis, C. van der Eijk, M.N. Franklin, *The Party Context...*

<sup>25</sup> K. Reif, *National Election Cycles and European Elections, 1979 and 1984*, „Electoral Studies” 1984, nr 3, s. 244–255; E. Oppenhuis, C. van der Eijk, M.N. Franklin, *The Party Context...*, M.N. Franklin, C. van der Eijk, E. Oppenhuis, *The Institutional Context: Turnout*, [w:] C. van der Eijk, M.N. Franklin (eds.), *Choosing Europe?...*; M. Marsh, *Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections*, „British Journal of Political Science” 1996, nr 28, s. 591–607.

<sup>26</sup> S. Hix, M. Marsh, *Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections*, „The Journal of Politics” 2007, nr 69, s. 495–510.

rach na poziomie narodowym; po trzecie, partie największe i te, które rządzą w danym momencie, tracą głosy na rzecz partii małych i opozycyjnych, choć jeżeli eurowybory odbywają się do połowy krajowego cyklu wyborczego, zależność ta niekoniecznie musi mieć miejsce. Jednak najbardziej charakterystyczne dla wyborów do Parlamentu Europejskiego według interpretacji „narodowej” jest to, że wyborcy nie głosują w nich na polityków reprezentujących ich preferencje w kwestiach europejskich, lecz na polityków, których chcieliby widzieć w składzie rządów narodowych. Anthony Heath, I. McLean, B. Taylor i John Curtice dowiedli, że nie tylko etap cyklu wyborczego, ale i stopień popularności rządu na poziomie krajowym ma wpływ na wyniki partii rządzących w wyborach europejskich. Stwierdzili oni bowiem, że partie polityczne, nawet te tworzące koalicje rządowe, uzyskują wyniki wyborcze wprost proporcjonalne do poziomu popularności na poziomie krajowym<sup>27</sup>. Jeśli powyższa interpretacja „narodowa” byłaby interpretacją dominującą, wówczas, zgodnie z koncepcją głosu ekonomicznego, należałoby przyjrzeć się rezultatom gospodarczym, które mogłyby przyczynić się do nagrodzenia lub ukarania partii politycznych będących u władzy.

Choć w obu interpretacjach pojawia się hipoteza odpowiedzialności, to okazuje się, że nawet jeśli faktycznie wyborcy rozliczają partie polityczne na podstawie wyników gospodarczych, mają jedynie możliwość ocenić działania rządu na poziomie państw członkowskich, a nie na poziomie unijnym. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w braku rzeczywistej rywalizacji politycznej na poziomie unijnym. Aczkolwiek stworzone zostały ramy prawne funkcjonowania partii politycznych w Unii Europejskiej, na mocy Traktatu z Maastricht w 1993 r., jak również na podstawie rezolucji Parlamentu Europejskiego z 1996 r., to przecież w rzeczywistości rywalizacja polityczna nie została wprowadzona na poziomie unijnym, mimo że to właśnie ona jest swego rodzaju stymulatorem procesów politycznych. Taka sytuacja jest m.in. konsekwencją braku „prawdziwych” europejskich partii politycznych, gdyż istniejące struktury to raczej zrzeszenia partii działających w poszczególnych krajach członkowskich. Jednak główną przeszkodą w urzeczywistnieniu rozliczalności wyborczej jest to, że partie polityczne uzyskujące najwięcej mandatów w Parlamencie Europejskim nie wyłaniają rządu na poziomie unijnym. W takiej sytuacji wyborca *de facto* nie ma możliwości

---

<sup>27</sup> A. Heath, I. McLean, B. Taylor, J. Curtice, *Between First and Second-Order: A Comparison of Voting Behaviour in European and Local Elections in Britain*, „European Journal of Political Research” 1999, nr 35, s. 389–414.

ukarania czy nagrodzenia rządzących, ponieważ elekcji nie wybierają władzy wykonawczej. Wymóg zatwierdzenia Przewodniczącego Komisji Europejskiej przez najsilniejszą frakcję w Parlamencie Europejskim niewiele zmienia, gdyż ma on jedynie charakter formalnoprawny, a nie polityczny. Zmiana ta nie sprawi, że obywatele Unii Europejskiej będą postrzegać Komisję Europejską jako „swój rząd”. W żadnym stopniu nie przyczyni się to także do zrozumienia przez obywateli skomplikowanego procesu decyzyjnego i – w związku z tym – przyporządkowania odpowiedzialności.

Podsumowując, można więc stwierdzić, że mamy do czynienia nie tyle z deficytem odpowiedzialności wertykalnej, co z jej niewystępowaniem. Jednakże analizując zagadnienia rozliczalności wyborczej w warunkach wielopoziomowego rządzenia, można pokusić się o stwierdzenie, że chodzi tu nie tyle o niewystępowanie tego rodzaju rozliczalności, co o przesunięcie go na poziom krajowy, a to byłoby kolejnym dowodem na przenikanie się poziomów i na transnarodowy charakter procesów zachodzących w Unii Europejskiej.

## Rozliczalność horyzontalna

W ramach rozliczalności horyzontalnej władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska powinny się wzajemnie kontrolować, przy równoczesnym zachowaniu pełnej niezawisłości władzy sędziowskiej. Ponadto powinny istnieć tzw. organy o specjalnym mandacie, które miałyby możliwość sprawowania w niezależny sposób nadzoru nad podstawowymi instytucjami w państwie. Niewątpliwie w przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia z występowaniem tego rodzaju rozliczalności, choć brakuje tu klasycznego systemu hamulców i równowagi (*checks and balance*), gdyż poza władzą sędziowską żadna inna nie wpisuje się w klasyczny monteskiuszowski trójpodział władz. W przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia raczej z tzw. równowagą instytucjonalną, powstałą w wyniku złożonych procesów podejmowania decyzji. Owe procesy decyzyjne mają na celu zapewnienie równowagi między instytucjami o charakterze międzyrządowym oraz ponadnarodowym. Do instytucji o charakterze międzyrządowym należy zaliczyć Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej, do drugiej kategorii należą m.in. Komisja Europejska i Parlament Europejski. Charakterystyczne dla systemu unijnego jest także zmieniające się przyporządkowanie kompetencji należących do danej instytucji, w zależności od dziedziny współpracy. To wszystko



sprawia, że w Unii Europejskiej mamy do czynienia z mało klarownym systemem rozliczalności, co wiąże się przede wszystkim z trudnościami wynikającymi z przyporządkowania odpowiedzialności. Nie oznacza to jednak, że taki rodzaj rozliczalności nie występuje w systemie politycznym Unii Europejskiej.

W klasycznej koncepcji rozliczalności jednym z najważniejszych jej elementów jest sprawowanie kontroli przez władzę ustawodawczą nad władzą wykonawczą. W przypadku Unii Europejskiej już samo zakwalifikowanie danej instytucji do władzy ustawodawczej czy wykonawczej nastręcza wiele problemów. Niewątpliwie Parlament Europejski można zaliczyć do władzy ustawodawczej, choć także Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej posiadają kompetencje w zakresie stanowienia prawa unijnego. Spośród instytucji unijnych najbliższej pierwowzoru rządu, znanego z systemów politycznych państw narodowych, plasowałaby się Komisja Europejska, choć nie jest ona, jak już wspomniano, wyłaniana przez najsilniejszą frakcję w Parlamencie Europejskim. Mimo tych odstępstw od klasycznej architektury instytucjonalnej, znanej nam z systemów politycznych państw narodowych, Parlament Europejski dysponuje całą paletą instrumentów, za pomocą których może rozliczać Komisję, począwszy od wotum zaufania, tzw. prawa podwójnej inwestytury Parlamentu Europejskiego, przez wotum nieufności, petycje, komisje śledcze, do kontroli procedur komitetowych. Jednym z najmocniejszych instrumentów jest niewątpliwie możliwość odwoływania Komisji wyrażająca się w wotum nieufności. Zgodnie z art. 234 TFUE, do zgłoszenia wniosku w sprawie wotum nieufności wymagane jest co najmniej 2/3 głosów, reprezentujących większość wyborców<sup>28</sup>. Komisja zobowiązana jest także do sprawozdawczości przed Parlamentem Europejskim, wyrażającej się przede wszystkim w składaniu corocznych sprawozdań ogólnych. Ponadto Komisja składa sprawozdania ze stosowania prawa w Unii Europejskiej oraz przedkłada informacje dotyczące działań poszczególnych organów. Te instrumenty zapewniają Parlamentowi dostęp do informacji, a tym samym zwiększają przejrzystość działań Komisji. Omawiane dokumenty stają się przyczynkiem do debaty na forum Parlamentu Europejskiego i do oceny działań Komisji. Parlament Europejski nadzoruje także kompetencje wykonawcze przysługujące Komisji. W rezolucji przyjętej podczas sesji plenarnej może on zobowiązać Komisję do podjęcia działa-

---

<sup>28</sup> Szerzej zob. T. Kownacki, *Parlament Europejski i jego rola w budowaniu systemu odpowiedzialności Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 89–106.

nia. Jeśli Komisja jej nie wykona, Parlament Europejski może skierować skargę do Trybunału Sprawiedliwości<sup>29</sup>.

Warto także dodać, że sam Parlament Europejski podlega – na mocy art. 263 TFUE – kontroli sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości, choć jedynie w obszarze legalności stanowienia aktów prawnych, przy czym skarga może być wniesiona przez państwo członkowskie, Komisję Europejską, Radę Unii Europejskiej. Konsekwencją kontroli realizowanej przez Trybunał Sprawiedliwości może być unieważnienie aktu. Niewątpliwie Parlament Europejski posiada mocne instrumenty kontroli, a traktat lizboński przyczynił się jeszcze do jego umocnienia jako kluczowej instytucji w ramach systemu rozliczalności<sup>30</sup>.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem, szczególnie z punktu widzenia analizy paradygmatu wielopoziomowego rządzenia, jest także kontrola parlamentów narodowych nad władzą wykonawczą w systemie politycznym Unii Europejskiej. Jak pisze Robert Grzeszczak, „PE kontroluje działalność na poziomie europejskim podejmowaną przez podmioty działające w ramach UE, a parlamenty lokalne kontrolują wykonywanie władzy przez rządy krajowe w ramach sieci organów wykonawczych i w ramach Rady. Trudnością, na jaką napotyka kontrola w dwupoziomym systemie parlamentarnym wobec zintegrowanych władz wykonawczych jest podział odpowiedzialności w strukturach sieciowych organów wykonawczych”<sup>31</sup>.

Rada Unii Europejskiej oraz Rada Europejska należą do grupy instytucji w Unii Europejskiej posiadających kompetencje prawodawcze, choć mają pośrednią legitymizację, gdyż w ich skład wchodzi przedstawiciele władzy wykonawczej państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy nie są wybierani bezpośrednio przez obywateli. Gdybyśmy mieli do czynienia z narodowym porządkiem instytucjonalnym, wówczas organy te podlegałyby najprawdopodobniej kontroli parlamentu narodowego, który by je powoływał.

Rada Europejska, która na mocy art. 13 Traktatu z Lizbony stała się organem Unii Europejskiej, ma obowiązek składania Parlamentowi Europejskiemu przez Przewodniczącego Rady Europejskiej sprawozdań z każdego swego posiedzenia, zgodnie z art. 15 TUE. Oznacza to jedynie obowiązek przedstawienia przez Radę Europejską efektów spotkań

<sup>29</sup> Szerzej zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 274–275.

<sup>30</sup> Szerzej zob. P. Świeboda, *Polityczne znaczenie Traktatu z Lizbony i jego implementacji*, [w:] J. Barcz (red.) *Traktat z Lizbony: główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 293–294.

<sup>31</sup> R. Grzeszczak, *Władza...*, s. 279–280.

na szczytach, a nie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności tej instytucji, gdyż jak wiadomo Parlament Europejski nie może odwoływać Rady Europejskiej. Organ ten, składający się z szefów państw i rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, a więc z przedstawicieli władz wykonawczych państw członkowskich, zgodnie z art. 10 TUE jest odpowiedzialny w trybie demokratycznym wobec parlamentów narodowych i przed obywatelami. Tak więc, tutaj – podobnie jak w przypadku rozliczalności wertykalnej – rozliczalność jest uplasowana na poziomie narodowym, a nie unijnym, weryfikacja dokonuje się w akcie wyborczym na poziomie państw członkowskich. Jak pisze jednak A. Wierzchowska, nawet jeżeli w wyniku zastosowania mechanizmów rozliczalności dochodzi do zmiany ekipy rządzącej na poziomie krajowym, co prowadzi do zmiany składu Rady Europejskiej, to nie dzieje się to równoległe w odniesieniu do wszystkich przedstawicieli Rady Europejskiej, dlatego nawet jeśli mamy do czynienia z rozliczalnością, to ma ona charakter fragmentaryczny<sup>32</sup>. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe nad działalnością Rady Europejskiej, gdyż nie istnieją ujednoczone mechanizmy kontroli władzy wykonawczej, o czym była już mowa wcześniej. Podobnie w przypadku Rady Unii Europejskiej trudno jest ustalić, przed kim i za co odpowiada ta instytucja. Rada Unii Europejskiej wraz z Parlamentem Europejskim i Komisją tworzą tzw. trójkąt instytucjonalny ustanawiający prawo w UE. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej są zobowiązane do składania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu.

To, co jest istotne z punktu widzenia rozliczalności, to fakt, że zarówno w przypadku Rady Unii Europejskiej, jak i Rady Europejskiej istnieje możliwość zaskarżenia ich decyzji przez Parlament Europejski oraz Komisję Europejską do Trybunału Sprawiedliwości, który może stwierdzić ich nieważność. Mamy tu jednak do czynienia jedynie z kontrolą legalności aktów prawodawczych. Właściwie na tym się kończą możliwości kontroli tak ze strony Parlamentu Europejskiego, jak i Komisji. Także Rada Europejska nie sprawuje kontroli nad Radą Unii Europejskiej, obie instytucje są raczej współzależne. Przy czym Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska posiadają zarówno kompetencje prawodawcze, jak i wykonawcze, co dodatkowo komplikuje i tak mało przejrzysty system rozliczalności w Unii Europejskiej. Nawet jeżeli zgodnie z paradygmatem wielopoziomowości rządzenia dochodzi do pociągnięcia tych instytucji

---

<sup>32</sup> A. Wierzchowska, *Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska a model odpowiedzialności Unii Europejskiej*. [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 71–72.

do odpowiedzialności na poziomie krajowym, to – jak już wspomniano – mamy do czynienia z procesem fragmentarycznym. Warto jednak podkreślić, że państwa członkowskie mają prawo złożenia skargi na decyzję obydwu organów, choć instrument ten wydaje się mało efektywny ze względu na pokrywanie się składu obu rad ze składem egzekutyw na poziomie krajowym.

Władza sądownicza jest jedyną władzą w Unii Europejskiej, która w pełni wpisuje się klasyczny podział monteskiuszowski. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z ideą trójpodziału władz jest wyłączony spod kontroli politycznej. Obejmuje on Trybunał Sprawiedliwości, Sąd (dawny Sąd Pierwszej Instancji) i sądy wyspecjalizowane (Sąd ds. Służby Publicznej)<sup>33</sup>. Jednak to właśnie Trybunał Sprawiedliwości spełnia kluczową rolę w unijnym systemie rozliczalności. Jest on niejako gwarantem przestrzegania granic kompetencyjnych przez instytucje unijne, które są wobec niego odpowiedzialne, w sytuacji gdy przekraczają uprawnienia władcze. Trybunał Sprawiedliwości wykonuje swoje uprawnienia kontrolne na podstawie procedur skargowych, tj. procedury wniosku o unieważnienie i skargi na zaniechanie<sup>34</sup>. Ważne są też orzeczenia w sprawach o odszkodowanie, jako mechanizm kontroli instytucji, które wiążą się z sankcją w postaci kary. Dodatkowo bardzo ważna z punktu widzenia paradygmatu wielopoziomowego rządu jest procedura zapytania prejudycjalnego, które może się kończyć orzeczeniem i wyprowadzeniem nowej zasady, co jest istotne w kontekście m.in. przestrzegania granic kompetencyjnych.

Zarysowany powyżej system rozliczalności sprowadza się do tego, że w praktyce Parlament Europejski posiada najsilniejsze instrumenty kontroli, choć pociąganie do odpowiedzialności Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej ma dość ograniczony charakter, podobnie jak monitorowanie Komisji Europejskiej, co skutkuje deficytem rozliczalności w warunkach unijnych. Także przeniesienie rozliczalności na poziom państw członkowskich okazuje się rozwiązaniem połowicznym, gdyż mamy do czynienia z bardzo fragmentaryczną rozliczalnością. Jedynie władza sądownicza wpisuje się klasyczny system rozliczalności, aczkolwiek nie do końca wpisuje się w paradygmat wielopoziomowego rządu.

<sup>33</sup> Szerzej zob. R. Mieñkowska-Norkiene, *Sąd do spraw Służby Publicznej i kwestia odpowiedzialności urzędników Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 131–152.

<sup>34</sup> Szerzej zob. M. Poboży, *Trybunał Sprawiedliwości w systemie odpowiedzialności Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 107–130.

Deficyt rozliczalności równoważony jest jednak w pewnym stopniu występowaniem instytucji o specjalnym mandacie; w przypadku Unii Europejskiej są to przede wszystkim Trybunał Obrachunkowy, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Instytucje te funkcjonują w podobny sposób jak analogiczne organy w państwach narodowych. Tak więc, Trybunał Obrachunkowy (nazywany także Trybunałem Rewidentów Księgowych) wspomaga Parlament Europejski w sprawowaniu kontroli politycznej nad Komisją w procesie udzielania absolutorium z wykonywania budżetu, poprzez potwierdzenie wiarygodności danych przedstawianych przez Komisję. Ponadto to właśnie Trybunał Obrachunkowy jest odpowiedzialny za audyt w systemie politycznym Unii Europejskiej, będąc organem zewnętrznej kontroli finansowej z prawem zawiadamiania organów wymiaru sprawiedliwości o nieprawidłowościach. Nie posiadając kompetencji sądowych, Trybunał nie ma prawa wydawania decyzji czy nakładania sankcji, posiada jedynie kompetencje o charakterze administracyjnym<sup>35</sup>.

Również OLAF pełni bardzo ważną funkcję w systemie rozliczalności Unii Europejskiej. Głównym zadaniem tego organu jest ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej. Do jego kompetencji należą działania na rzecz wykrywania korupcji i defraudacji oraz innej działalności, która uderza w interesy Unii Europejskiej. Zajmuje się on też wykrywaniem złego rządzenia w ramach unijnych organów i instytucji, a także asystowaniem krajowym organom państw członkowskich w ich walce z nadużyciami oraz w działaniach na rzecz prewencji. Tym samym OLAF władny jest prowadzić dochodzenia administracyjne, tak o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, gdy w grę wchodzi środki pochodzące z budżetu unijnego.

Także Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, będący organem kontroli pozasądowej, wpisuje się w system rozliczalności unijnej. Mimo że nie posiada możliwości nakładania sankcji, to jest władny dokonywać ocen, może też prowadzić mediacje i wystawiać opinie. Brak możliwości nakładania sankcji w żadnym stopniu nie osłabia pozycji Rzecznika, gdyż – jak już wspomniano – instytucje czy organy o specjalnym mandacie mają charakter uzupełniający w systemie rozliczalności. Kompetencje Rzecznika są dwojakiego rodzaju: z jednej strony ma on możliwość doraźnego interweniowania w przypadku złego administrowania (*fire-fighting*),

---

<sup>35</sup> Szerzej zob. L. Graniszewski *Trybunał Obrachunkowy w systemie odpowiedzialności Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka, *Odpowiedzialność...*, s. 205–221.

z drugiej zaś – w sposób ciągły monitoruje administrację unijną w celu zapobiegania nieprawidłowościom (*fire-watching*)<sup>36</sup>. W myśl artykułu 228 TFUE skargi do Rzecznika mogą być składane przez obywateli Unii oraz osoby zamieszkujące UE w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem petycji do deputowanego Parlamentu Europejskiego.

Tym, co odróżnia te trzy organy od ich odpowiedników na poziomie państw narodowych, jest sieciowość ich działania. W przypadku wizytacji przeprowadzanych przez Trybunał Obrachunkowy trybunały narodowe wspierają go logistycznie. Trybunałom narodowym udostępniany jest program wizyt i spotkań, gdyż funkcjonują jako łącznik między administracją, w której ma zostać przeprowadzona kontrola, a Trybunałem Obrachunkowym, tym samym umożliwiana jest wymiana informacji. Istnieją również struktury koordynujące, raz do roku odbywa się także spotkanie komitetu, w którego skład wchodzi najwyżsi zwierzchnicy trybunałów narodowych i członkowie Trybunału Obrachunkowego. Dwa razy w roku spotykają się oficerowie łącznikowi tych instytucji. Dyskutuje się kwestie praktyczne związane z pracą Trybunału Obrachunkowego i dokonuje się wymiany informacji, omawia się procedury kontroli etc. Istnieją także grupy robocze, które spotykają się okresowo w celu pogłębienia wymiany informacji na temat konkretnych kwestii. Niemniej jednak przekazywanie informacji ma charakter jednokierunkowy, bowiem Trybunał Obrachunkowy informuje w większym stopniu trybunały narodowe. Także w przypadku OLAF możemy stwierdzić sieciowość powiązań, która jest wpisana w jego działalność. OLAF ściśle współpracuje nie tylko z organami krajowymi państw członkowskich, lecz także z Europejskim Urzędem Policji, Europejską Siecią Sądową czy z Europejskim Zespołem Współpracy Sądowej. Dodatkowo, w celu zwiększenia efektywności wyżej wymienionej współpracy, stworzony został komputerowy System Informacyjny ds. Zwalczania Oszustw (AFIS) oraz System Informacji Celnej (CIS). Sieciowość działania charakteryzuje także Rzecznika, czego dowodem jest powołanie do życia w 1996 r. Europejskiej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich, składającej się z rzeczników praw obywatelskich państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który występuje w niej jako *primus inter pares*. Współpraca w ramach sieci sprowadza się do wzajemnego transferu skarg obywatelskich.

<sup>36</sup> Szerzej zob. J. Szymańska, *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie odpowiedzialności Unii Europejskiej*, [w:] A. Sroka, *Odpowiedzialność...*, s. 177–202.

## **Podsumowanie**

Niewątpliwie w Unii Europejskiej mamy do czynienia z innymi mechanizmami rozliczalności niż w państwach narodowych. Rozliczalność wertykalna (inaczej wyborcza), nawet jeżeli występuje, to przesunięta jest na poziom krajowy. Innymi słowy, wyborcy rozliczają swoich polityków w trakcie wyborów europejskich za ich działania na poziomie państw członkowskich. Rozliczalność horyzontalna (nazywana administracyjną), właściwie funkcjonuje, choć z wieloma zastrzeżeniami. Wystarczy wspomnieć, że dwie spośród pięciu najważniejszych instytucji unijnych, tj. Rada Unii Europejskiej i Rada Europejska, właściwie w niewielkim stopniu podlegają kontroli. Szeroko zakrojona współpraca niemalże wszystkich instytucji i organów Unii Europejskiej z ich odpowiednikami na poziomie państw członkowskich jest cechą charakterystyczną unijnych mechanizmów rozliczalności, choć trudno do końca stwierdzić, w jakim stopniu przyczynia się to do efektywności systemu. Ten stan rzeczy wynika przede wszystkim z rozwiązań opartych na założeniu, że najistotniejszym zadaniem instytucji europejskich jest osiągnięcie równowagi, bez konieczności zachowania klasycznej zasady trójpodziału władz. Wydaje się, że właśnie odejście od klasycznego podziału monteskiuszowskiego rodzi pytania zarówno o demokratyczność systemu, jak i przyporządkowanie odpowiedzialności.

Podsumowując, należy także podkreślić, że założenia paradygmatu wielopoziomowego rządzenia nie do końca sprawdzają się w warunkach unijnych w odniesieniu do rozliczalności. Biorąc pod uwagę rozliczalność wertykalną, trzeba przecież zauważyć, że pociąganie do odpowiedzialności polityków krajowych w eurowyborach nie dowodzi przenikania się poziomów i kompetencji, lecz braku faktycznej rozliczalności przedstawicieli na poziomie ponadnarodowym. Paradygmat wielopoziomowego rządzenia lepiej broni się w przypadku rozliczalności horyzontalnej, aczkolwiek i tutaj mamy do czynienia z brakiem jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na poziomie narodowym.

Kiedy analizuje się kwestię rozliczalności w Unii Europejskiej, może pojawić się także wątpliwość, czy na pewno zastosowanie takich mechanizmów wynika z realizowania rozliczalności w warunkach istnienia wielopłaszczyznowości struktury sprawowania władzy. Nasuwa się też pytanie, czy wielopoziomowy charakter Unii Europejskiej, wyrażający się m.in. w generowaniu zjawiska powiązanych kompetencji i problemie przyporządkowania odpowiedzialności, nie jest swego rodzaju usprawiedliwieniem, wobec nieukończonego projektu integracji. Być może mamy

do czynienia ze swego rodzaju hipokryzją polityków, w którą wpadają badacze, powtarzający jak mantrę tezę o unikatowości systemu unijnego, choć tak naprawdę istniejące mechanizmy rozliczalności nie pozwalają na pociąganie do odpowiedzialności, a cały system Unii Europejskiej, nazywany eufemistycznie *sui generis*, w gruncie rzeczy prowadzi do sytuacji, w której to nie obywatel decyduje o tym, kto ma legitymację do podejmowania decyzji w jego imieniu na arenie unijnej, lecz politycy wybrani w najsilniejszych państwach europejskich, a w jeszcze bardziej pesymistycznej opcji – rynki międzynarodowe, korporacje i banki. Niewątpliwie architektura instytucjonalna Unii Europejskiej będzie nadal ewoluowała i tak naprawdę trudno teraz rozstrzygnąć, kto okaże się zwycięzcą a kto pokonanym w walce o przejrzystość, rozliczalność, odpowiedzialność i sprawiedliwość.

## STRESZCZENIE

Zagadnienie rozliczalności jest niezwykle istotne ze względu na wysiłki na rzecz mierzenia stopnia sprawności funkcjonowania systemów politycznych. W ostatnich latach także badania dotyczące rozliczalności prowadzone są na poziomie ponadnarodowym, w tym w badaniach nad systemem Unii Europejskiej. Dlatego też głównym przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte mechanizmy rozliczalności w Unii Europejskiej sprzyjają sprawnemu rządzeniu w wymiarze transnarodowym czy też są jedynie kolejną kalką rozwiązań przyjętych w państwach narodowych, które nie mają zastosowania na poziomie ponadnarodowym. W tym celu poddano analizie funkcjonowanie najważniejszych instytucji i organów Unii Europejskiej kluczowych z punktu widzenia rozliczalności. Do sprawdzenia, w jakim stopniu wydolny jest system rozliczalności w Unii Europejskiej w warunkach wielopoziomowego rządzenia, wykorzystano model rozliczalności, który zaproponował Guillermo O'Donnella.

*Anna Sroka*

## ACCOUNTABILITY IN TRANSNATIONAL SPACE: CASUS EUROPEAN UNION

The issue of accountability is extremely important due to the efforts to measure the degree of efficiency of political systems. Recently, the researches on accountability are conducted at the supranational level, including research on the European Union system. Therefore, this article will try to answer the question whether or



not the mechanisms of accountability promote efficient governance in transnational dimension in the European Union and also whether these are just another carbon copy of the solutions adopted in national States, which are not applicable at transnational level. Consequently, we will investigate the functioning of the key institutions and bodies of the European Union in terms of accountability. To examine how efficient is the system of accountability in the European Union in terms of multi-level governance we will be using model of accountability proposed by Guillermo O'Donnell.

**KEY WORDS:** *european union, quality of democracy, accountability, multi-level governance*

## Bibliografia

- G. O'Donnell, *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, „Nueva Sociedad” 1997, nr 152.
- J. Fernández-Albertos, *Las elecciones europeas y la economía: ¿son estas elecciones referendos sobre los gobiernos nacionales?*, [w:] M. Rocal, J. Font (eds.), *Elecciones Europeas 2009*, Madrid 2012.
- F. Ferrara, T. Weishaupt, *Get Your Act Together: Party Performance in European Parliamentary Elections*, „European Union Politics” 2004, nr 5.
- C. Lord, *Democracy and Democratization in the European Union*, [w:] S. Bromley (ed.), *Governing the European Union*, Los Angeles 2001.
- B.G. Peters, J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford–New York 2003.
- G.B. Powell, *Wybory jako narzędzie demokracji: koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.
- K. Reif, *National Election Cycles and European Elections, 1979 and 1984*, „Electoral Studies” 1984, nr 3.
- H. Schmitt, *The European Parliament Elections of June 2004. Still Second-Order?*, „West European Politics” 2005, nr 28.
- A. Sroka (red.), *Odpowiedzialność w Unii Europejskiej. Rzeczywistość czy iluzja?*, Warszawa 2011.
- P. Taggart, *A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems*, „European Journal of Political Research” 1998, nr 33.
- R. Wiszniowski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008.

Adam Szymański

## Zarządzanie wielopoziomowe – analiza przypadku polityki rozszerzania Unii Europejskiej

### SŁOWA KLUCZOWE:

*Unia Europejska, wielopoziomowe zarządzanie, polityka rozszerzenia, państwo członkowskie, instytucja ponadnarodowa*

### Wstęp

Pojęcie *governance*, czyli „zarządzania”, bardzo często odnoszone jest do Unii Europejskiej i jej systemu politycznego. Nie można go jednak rozumieć w odniesieniu do tej struktury w wąski sposób, jako samą czynność zarządzania. W bardzo ogólnych kategoriach jest ono definiowane przez Markusa Jachtenfuchsa i Beatę Kohler-Koch jako „ciągły proces polityczny wyznaczania celów dla społeczeństwa i wkraczanie w nie, aby osiągnąć te cele”<sup>1</sup>. Jest to jednak zbyt ogólna definicja, aby mogła stanowić punkt odniesienia dla jakiegokolwiek analizy. Należy ją uszczegółowić, wskazując, co konkretnie oznacza to „wkraczanie w społeczeństwo”, czyli co mieści się w szerokiej definicji zarządzania, niezbędnej dla analizy przypadku UE. Trafnie uczynił to Janusz Ruszkowski, który stwierdził, że „termin *governance* dotyczy niehierarchicznego systemu negocjacji politycznych, regulacji i administracji, który jest ulokowany poza tradycyjnym rozumieniem hierarchicznego i suwerennego państwa jako podstawowej areny dla procesu podejmowania decyzji i rozwiązywania

<sup>1</sup> M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, *Governance and Institutional Development*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004, s. 99.

konfliktów”<sup>2</sup>. Jak następnie dodaje, w teorii integracji europejskiej pojęcie to odnosi się przede wszystkim do procedur podejmowania decyzji i formułowania zasad systemu politycznego UE czy szerzej – „reguł, procedur i typów zachowań, które wiążą się z wykonywaniem kompetencji na poziomie europejskim”<sup>3</sup>.

W przypadku Unii Europejskiej „zarządzanie” łączy się najczęściej z terminem „wielopoziomowe”, co oznacza, że *governance* ma miejsce nie tylko na poziomie państw narodowych, ale również na poziomach niższych – lokalnym czy regionalnym, jak i wyższym – ponadnarodowym (wspólnotowym). „Wielopoziomowe zarządzanie” (MLG, *Multi-level Governance*) może się więc odnosić z politologicznego punktu widzenia do wertykalnego rozprzestrzeniania władzy politycznej z poziomu państwowego na ponadnarodowy oraz do rozprzestrzeniania horyzontalnego – z poziomu państwowego na subnarodowy – regionalny lub lokalny<sup>4</sup>. MLG ma zatem kluczowe znaczenie dla zagadnienia rządzenia w przestrzeni transnarodowej.

MLG to nie tylko proces zachodzący w Unii Europejskiej, ale również podejście teoretyczne przydatne do analizy zagadnień integracji europejskiej. Punktem odniesienia przy wykorzystaniu koncepcji MLG jest nie państwo, ale poszczególni aktorzy – państwowi i niepaństwowi – na różnych poziomach złożonej struktury systemu politycznego UE<sup>5</sup>. Z tą pluralistyczną strukturą współgrają procedury podejmowania decyzji oraz unijna polityka. Jak napisali Gary Marks, Liesbet Hooghe i Kermit Blank, „prowadzenie polityki w UE charakteryzuje się wzajemną zależnością, komplementarnymi funkcjami oraz nachodzącymi na siebie kompetencjami”<sup>6</sup>.

Nasuują się pytania, czy i – jeśli tak, to w jaki sposób MLG funkcjonuje w przypadku tych obszarów działalności UE, które nadal mają głównie charakter międzyrządowy i w których podejmowanie decyzji w dużej mierze odbywa się przy zachowaniu zasady jednomyślności. Kluczową pozycję w systemie podejmowania decyzji powinny zachowywać w tych przypadkach państwa członkowskie i Rada UE oraz Rada Europejska.

---

<sup>2</sup> J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007, s. 209–210.

<sup>3</sup> Tamże, s. 210.

<sup>4</sup> Tamże, s. 211.

<sup>5</sup> M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, [w:] H.-J. Bieling, M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006, s. 227.

<sup>6</sup> G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of Common Market Studies” 1996, nr 3, s. 372.

Do obszarów międzyrządowych należą stosunki zewnętrzne UE. Warto zastanowić się nad możliwością funkcjonowania MLG w tym przypadku, gdyż dotychczas zwolennicy tej koncepcji nie nadawali dużego znaczenia temu wymiarowi działalności Unii, co stanowi jeden z głównych elementów krytyki koncepcji wielopoziomowego zarządzania<sup>7</sup>.

Do studium przypadku wybrana została w niniejszym artykule obecna polityka rozszerzania UE<sup>8</sup>, definiowanego jako stopniowy proces, który rozpoczyna się przed formalną akcesją, obejmując zdobywanie perspektywy członkostwa, proces przedakcesyjny, negocjacje członkowskie i ratyfikację traktatu akcesyjnego, i jest po niej kontynuowany (choćby ze względu na okresy przejściowe w różnych rozdziałach negocjacyjnych)<sup>9</sup>. Przedmiotem analizy jest więc jeden z czterech głównych obszarów badania rozszerzenia UE (inne to: polityka rozszerzeniowa państw członkowskich i kandydujących oraz skutki rozszerzenia)<sup>10</sup>.

Odnoszenie koncepcji MLG do polityki rozszerzeniowej Unii oznacza w niniejszym artykule, że przedmiotem analizy jest głównie *polity*, czyli aspekty formalno-instytucjonalne unijnej polityki rozszerzania<sup>11</sup>. Analiza koncentruje się w szczególności na wspomnianym wertykalnym rozprzestrzenianiu władzy politycznej z poziomu państwowego na ponadnarodowy (poziomy niższe niż państwowy nie odgrywają w procesie rozszerzania UE istotnej roli) i pytaniu, czy w przypadku tej polityki rząd państwa nie dominuje i musi konkurować z innymi podmiotami państwowymi i ponadpaństwowymi w całym procesie politycznym – począwszy od ustanawiania agendy po implementację przyjętych rozwią-

<sup>7</sup> M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, s. 237.

<sup>8</sup> Chodzi tu o obecną rundę rozszerzania UE, która pod koniec 2012 r. obejmowała takich kandydatów, jak: 1) Chorwacja, która na początku 2012 r. przestała być właściwie zaliczana do kandydatów i zaczęła być określana mianem „państwa przystępującego”; 2) państwa z oficjalnym statusem kandydata – od marca 2012 r. należały do nich: Czarnogóra, Islandia, Macedonia (Była Jugosłowiańska Republika Macedonii), Serbia i Turcja; 3) tzw. potencjalni kandydaci – można tu wymienić pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich: Albanii, Bośni i Hercegowinę oraz Kosowo.

<sup>9</sup> A. Szymański, *Teoretyczny i metodologiczny aspekt badań nad rozszerzeniem Unii Europejskiej*, [w:] A. Antoszewski, A. Dumala, B. Krauz-Mozer, K. Radzik (red.), *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, Lublin 2009, s. 307–308.

<sup>10</sup> F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *The Study of EU Enlargement: Theoretical Approaches and Empirical Findings*, [w:] M. Cini, A.K. Bourne (eds.), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Basingstoke 2006, s. 98.

<sup>11</sup> K. Schubert, N.C. Bandelow, *Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen*, [w:] K. Schubert, N.C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München 2009, s. 5.

zań<sup>12</sup>. Chodzi tu w szczególności o swoistą rywalizację w kształtowaniu polityki rozszerzania i wpływaniu na podejmowanie decyzji w jej ramach pomiędzy Radą UE jako organem międzyrządowym (oraz Radą Europejską) a Komisją Europejską (KE) i do pewnego stopnia Parlamentem Europejskim (PE) – jako instytucjami ponadnarodowymi. Ta rywalizacja jest charakterystyczna dla systemu politycznego UE, przede wszystkim w odniesieniu do „uwspólnotowionych” obszarów działalności Unii.

Artykuł ma na celu udowodnienie hipotezy, że nawet w dziedzinie stosunków zewnętrznych UE funkcjonuje model zarządzania wielopoziomowego. Jest to istotne, gdyż działanie tego modelu pozwala z kolei na wykorzystanie koncepcji MLG do wyjaśnienia mechanizmów rządzących kształtowaniem polityki rozszerzania UE oraz zweryfikowania hipotezy prognostycznej, mówiącej, że kontynuacja procesu poszerzania UE zależy od tego, na ile podmiotom ponadnarodowym uda się, przy wykorzystaniu środków formalnych i nieformalnych, wpłynąć na decyzje podejmowane przez państwa członkowskie skupione w Radzie UE/Radzie Europejskiej, które coraz ostrożniej podchodzą do przyjmowania do Unii nowych krajów.

## **Metodologia**

Główną metodą badawczą stosowaną w tym przypadku jest analiza decyzyjna. Wynika to z tego, że MLG dotyczy, jak już wspomniano, przede wszystkim procedur podejmowania decyzji. Do realizacji wymienionych powyżej celów badawczych potrzebna jest analiza działania podmiotów w ramach polityki rozszerzenia. W związku z tym trzeba położyć nacisk na dwie kategorie metody decyzyjnej – ośrodek decyzyjny oraz proces decyzyjny.

Ośrodek decyzyjny to podmiot działania politycznego. Chodzi zazwyczaj o wiele podmiotów – w analizowanym przypadku zarówno narodowe, jak i ponadnarodowe ośrodki decyzyjne. Polityka rozszerzenia UE ma w dużej mierze charakter międzyrządowy, który wskazuje, kto na pewno jest decydentem w tej dziedzinie – rządy i parlamenty państw członkowskich (biorące pod uwagę krajową opinię publiczną) i Rada UE/Rada Europejska. Jednak ośrodkami decyzji będą w odniesieniu do rozszerzenia UE także inne instytucje UE – Komisja Europejska i Parlament Europejski oraz, już w mniejszym stopniu, Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wynika to z tego, że oprócz tzw. decydenta

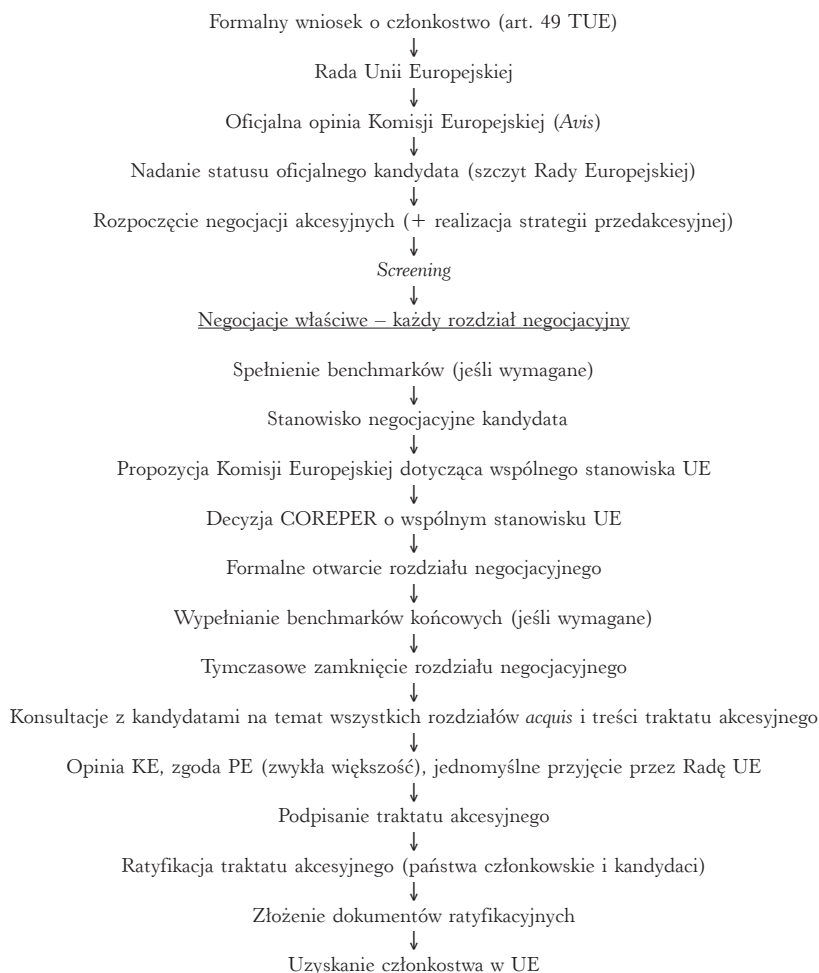
---

<sup>12</sup> J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich...*, s. 212.

istnieją jeszcze inne typy ośrodków decyzji – tzw. podmioty wpływu, wiodące, przeciwnie oraz wykonawcze<sup>13</sup>.

Proces decyzyjny to „zespół powiązań przyczynowo-skutkowych, występujących wewnątrz ośrodka decyzyjnego”<sup>14</sup>. W przypadku rozszerzania UE chodzi o formalne aspekty procesu rozszerzania, czyli zasady i mechanizmy procedury przyjmowania nowych państw do UE. Procedurę tę przedstawia poniższy schemat:

### Schemat 1 – Procedura przyjmowania państw do UE



Źródło: Ch.J. Schneider, *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge 2009, s. 17 (z modyfikacjami autora).

<sup>13</sup> Szerzej zob. J.L. Sielski, *Metoda decyzyjna*, „Studia Politologiczne” 2004, nr 8, s. 297.

<sup>14</sup> Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 51.

Jeśli w wyniku analizy decyzyjnej podmiotów kształtujących politykę rozszerzania UE oraz ich udziału i kompetencji w procesie przedakcesyjnym potwierdzona zostanie hipoteza o funkcjonowaniu MLG w tej polityce, to oznaczać to będzie możliwość wykorzystania wielopoziomowego zarządzania jako koncepcji teoretycznej do wyjaśniania mechanizmów rządzących kształtowaniem procesu rozszerzenia oraz przedstawienia prognozy kontynuacji tego procesu.

Metodą pomocniczą w stosunku do analizy decyzyjnej jest metoda jakościowa (przynajmniej jeśli chodzi o etap zbierania danych). Podstawę źródłową stanowią opracowania oraz dokumentacja instytucji unijnych – Rady UE, KE i PE. Jednak, aby uchwycić elementy nieformalne w relacjach między tymi instytucjami oraz lepiej zrozumieć szczegóły formalne procedury przedprzystąpieniowej, konieczne jest skorzystanie z rezultatów wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z przedstawicielami: Sekretariatu Generalnego Rady UE (oraz prezydencji w Radzie UE), gabinetu komisarza ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa – od 2009 r. Štefana Füle, Dyrekcji Generalnej ds. rozszerzenia KE i delegacji UE w państwach kandydujących oraz Komisji Spraw Zagranicznych PE<sup>15</sup>.

## **MLG – główne przesłanki funkcjonowania**

Zanim zostanie przeprowadzona analiza polityki rozszerzania UE z punktu widzenia funkcjonowania MLG, warto nieco rozwinąć istotę i ogólne założenia tej koncepcji w odniesieniu do Unii Europejskiej, przedstawione we wstępie. Chodzi przede wszystkim o główne przesłanki działania MLG i jego kształt na poszczególnych etapach procesu politycznego (od ustanawiania agendy do implementacji polityki) oraz pokazanie pozycji poszczególnych podmiotów procesu decyzyjnego.

Pytanie o możliwość funkcjonowania MLG w jednej z polityk w ramach stosunków zewnętrznych UE jest uzasadnione, gdyż główne przesłanki tej koncepcji wydają się na pierwszy rzut oka trudne do speł-

---

<sup>15</sup> Autor artykułu wykorzystał w tym przypadku wyniki wcześniejszych badań w ramach własnego projektu badawczego finansowanego z grantu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nr N N116 079139, pt. „Rozszerzanie Unii Europejskiej – współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu”. Przeprowadził w czasie wizyty studyjnej w Brukseli w kwietniu 2011 r. 15 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami wymienionych instytucji.

nienia w przypadku międzyrządowych obszarów działalności Unii<sup>16</sup>. Po pierwsze, MLG wiąże się z tym, że kompetencje są dzielone pomiędzy różne poziomy i należą do różnych podmiotów. Państwa i ich rządy nadal odgrywają ważną rolę, ale nie mają dominującej pozycji. W przypadku UE instytucje ponadnarodowe, takie jak Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości, są samodzielnymi podmiotami, które bynajmniej nie mają jedynie statusu „agentów” w relacji z „pryncypałem”, czyli państwami członkowskimi skupionymi w Radzie UE.

Po drugie, MLG zakłada, w związku z systemem podejmowania decyzji na poziomie UE, pewne ograniczenia kompetencji rządów państw członkowskich. W coraz większej liczbie przypadków jednomyślne podejmowanie decyzji jest zastępowane kwalifikowaną większością. To oznacza, że wśród państw członkowskich znajdują się zwycięzcy i przegrani. Tymi drugimi mogą też być największe państwa UE, które bywają przegłosowywane przez koalicje innych członków Unii.

Po trzecie, poszczególne płaszczyzny podejmowania decyzji są w przypadku MLG ściśle ze sobą powiązane. Oznacza to, że nie istnieje jasny podział między płaszczyzną podejmowania decyzji na poziomie narodowym i ponadnarodowym. Podmioty z jednego poziomu działają na innych poziomach, wpływając na sprawy należące do tych ostatnich.

Rozpatrując proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej i związany z nim proces polityczny, warto zwrócić uwagę na to, jak przy funkcjonowaniu MLG wyglądają relacje między głównymi podmiotami w fazie ustanawiania agendy, kształtowania polityki i podejmowania decyzji oraz ich implementacji<sup>17</sup>.

Ustanawianie agendy w systemie MLG należy w dużej mierze do KE. Nie jest ona – zgodnie z tym, co zostało już powiedziane – „agentem” państw członkowskich i ich rządów (jak to widzi liberalizm międzyrządowy), ale w związku z często wyłącznym prawem do inicjatywy ustawodawczej ma dużą autonomię w ustalaniu agendy w danym obszarze działalności UE. Jednak impulsy do ustanawiania agendy wychodzą od różnych aktorów – od rządów państw członkowskich, PE, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, rządów regionalnych i różnych grup interesu. Z uwagi na to KE nie ma monopolu w tej fazie procesu politycznego, ale odgrywa znaczną rolę, „mając w ręku zeszyt”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> O przesłankach działania koncepcji MLG głównie za: M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, s. 228–229.

<sup>17</sup> E. Versluis, M. van Keulen, P. Stephenson, *Analyzing the European Union Policy Process*, Basingstoke 2011, s. 28–30.

<sup>18</sup> M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, s. 230.



Właściwe podejmowanie decyzji w Unii należy przede wszystkim do Rady UE jako głównego organu ustawodawczego. Nie oznacza to jednak, że ma ona monopol na przebieg tej fazy procesu politycznego. W UE obok wielopoziomowego zarządzania funkcjonują struktury sieciowe ściśle powiązane z MLG<sup>19</sup>. Rządy państw członkowskich nie dominują w procesie kształtowania polityki w istniejących sieciach. Mogą natomiast pełnić funkcję menedżerów sieci, poprzez koordynowanie działań różnych podmiotów mających rozbieżne cele i interesy – po to, by rozwiązywać istniejące problemy i realizować daną politykę. Zarządzanie sieciami jest „słabą” formą *governance*. Promuje ona dostosowywanie do siebie działań poszczególnych podmiotów poprzez konsultacje i negocjacje, aby wpływać na strategie tych podmiotów. Ułatwia też interakcje poszczególnych podmiotów i mediuje w przypadku konfliktów<sup>20</sup>. Warto zaznaczyć, że takim menedżerem sieci jest rząd państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE.

Jednak również organy ponadnarodowe mają swój udział w tej podstawowej fazie procesu politycznego. Wraz ze wzmacnianiem pozycji PE wzrastają jego kompetencje ustawodawcze w różnych dziedzinach działalności UE. Parlament ma też znaczenie polityczne i może wpływać na działania państw członkowskich. Istotne funkcje pełni KE. Po pierwsze, to właściwie ona, posiadając wewnętrzną hierarchiczną strukturę, wypracowuje spójną treść aktów prawnych, co jest niemożliwe w przypadku rządów państw członkowskich z uwagi na różnice interesów między nimi. Po drugie, KE pełni funkcję swego rodzaju moderatora, który wyjaśnia dane propozycje legislacyjne, w razie potrzeby przygotowuje nowe wersje projektu i doprowadza do finalizacji prac nad nim. Nie tylko „posiada zeszyt”, ale również „trzyma pióro”. Tak więc funkcjonowanie MLG wiąże się z tym, że różne podmioty mają nachodzące na siebie kompetencje i pełnią funkcje, które mogą być komplementarne<sup>21</sup>.

W końcu implementacja poszczególnych decyzji i aktów prawnych nie odbywa się tylko na poziomie narodowym czy regionalnym lub lokalnym. Znowu widoczna jest tu sieć powiązań między poszczególnymi podmiotami na różnych poziomach. Organy ponadnarodowe kontaktują się z podmiotami na poziomach niższych niż ponadnarodowy. Przykładowo,

---

<sup>19</sup> Podejście sieciowe ma wiele punktów zbieżnych z koncepcją MLG – również przewiduje funkcjonowanie niehierarchicznej struktury oraz złożonych powiązań formalnych i nieformalnych pomiędzy licznymi podmiotami, także niepaństwowymi. Tamże, s. 233–234.

<sup>20</sup> H. Kriesi, A. Silke, *The Network Approach*, [w:] P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2<sup>nd</sup> ed., Boulder, CO 2007, s. 129–132.

<sup>21</sup> M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, s. 231–232.

Komisja Europejska wchodzi w bezpośrednie interakcje z organami regionalnymi<sup>22</sup>.

Warto dodać, że wspomniani już Marks i Hooghe (twórcy koncepcji MLG) wypracowali typologię MLG i wskazali na dwa typy unijnego *governance* – zarządzanie przez elity oraz obywatelski republikanizm. W pierwszym przypadku zarządzanie odbywa się przy niewielkim wpływie obywateli i parlamentów, natomiast kluczową rolę odgrywają eksperci. To ich wiedza legitymizuje polityki i regulacje unijne. Obywatelski republikanizm akcentuje rolę obywateli i ich przedstawicieli w wielopoziomowym zarządzaniu<sup>23</sup>.

## Polityka rozszerzania UE

Kiedy przegląda się powyższe cechy i komponenty MLG, wydaje się, że trudno jest mówić o funkcjonowaniu wielopoziomowego zarządzania w polityce rozszerzania UE. Ma ona w dużej mierze charakter międzyrządowy, co wiąże się z kluczową rolą w tym obszarze działalności Unii państw członkowskich i Rady UE, a także Rady Europejskiej. Jednak dokładniejsze przyjrzenie się roli poszczególnych instytucji ponadnarodowych w polityce rozszerzania UE pozwala stwierdzić, że podmiotami kształtującymi tę politykę i mającymi wpływ na decyzje w jej ramach są też Komisja Europejska i Parlament Europejski, w mniejszym stopniu Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W związku z tym niekoniecznie rządy państw członkowskich dominują w tym obszarze działalności UE. Trwa swoista konkurencja między poszczególnymi podmiotami o wpływ na kształtowanie polityki rozszerzania UE na różnych etapach procesu politycznego. Efekty tej konkurencji są różne w czasie kolejnych rund poszerzania Unii. Elementy MLG mają więc szanse zaistnieć i w tym obszarze działalności UE.

Rada Unii Europejskiej (w tym przede wszystkim jej Sekretariat Generalny oraz prezydencja) zawsze miała kluczowe znaczenie w procesie decyzyjnym dotyczącym polityki rozszerzania UE – z uwagi na jej międzyrządowy charakter, wzmocniony w ostatnich latach w odniesieniu do całej polityki zagranicznej UE, i wymóg jednomyślności nie tylko przy podejmowaniu ostatecznej decyzji o przyjęciu, lecz także przy wyrażaniu zgody na przechodzenie danego kandydata na dalszy etap w procesie

<sup>22</sup> Tamże, s. 232.

<sup>23</sup> J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich...*, s. 213–214.

przedakcesyjnym (m.in. rozpoczęcie negocjacji, otwieranie i zamykanie rozdziałów negocjacyjnych w związku z ustalaniem tzw. *benchmarków*, czyli warunków wstępnych otwierania i zamykania tych rozdziałów)<sup>24</sup>. Rada od początku procesu rozszerzania UE była głównym aktorem kształtującym przebieg właściwych negocjacji akcesyjnych (na etapie *screeningu*, czyli przeglądu prawa krajowego danego kandydata pod względem zgodności z prawem unijnym, podstawową rolę odgrywa KE), odbywanych w formule konferencji międzyrządowej. Z kolei Rada Europejska wypracowywała polityczne wytyczne, obowiązujące również KE.

Po 2004 r. Rada wzmocniła nawet swoją pozycję względem KE, co wiązało się z tzw. zmęczeniem rozszerzeniem (*enlargement fatigue*) i chęcią większego kontrolowania procesu, aby spowolnić tempo procesu przedakcesyjnego kandydatów do członkostwa. Stała się kluczowym graczem nie tylko na etapie negocjacji akcesyjnych i podejmowania ostatecznej decyzji o przyjęciu, ale w całym procesie przedakcesyjnym, przede wszystkim poprzez większe możliwości definiowania i oceniania kryteriów członkostwa, chociażby dzięki wspomnianemu systemowi *benchmarków* czy akcentowaniu w zmodyfikowanej strategii rozszerzeniowej zdolności samej UE do przyjęcia nowych państw – jednego z kopenhaskich kryteriów członkostwa<sup>25</sup>. Christophe Hillion wskazał w tym kontekście na interesującą kwestię prawną dotyczącą procedury przedakcesyjnej. Po rozszerzaniu w 2004 i 2007 r., art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej zaczął być interpretowany i wcielany w życie w ten sposób, że Rada decyduje na wczesnym etapie, czy wniosek o członkostwo będzie w ogóle przekazany Komisji do przygotowania opinii na jego temat<sup>26</sup>. Tak więc Rada wkracza w kompetencje Komisji, wzmacniając aspekt polityczny procesu przedakcesyjnego kosztem aspektu technicznego.

Jednak nie zawsze w takich kwestiach obowiązuje jednomyślność. W mandatach negocjacyjnych przewidziano po 2004 r. możliwość zawieszenia rozmów akcesyjnych w razie „poważnego i stałego” naruszenia zasad demokracji i praw człowieka przez państwo kandydujące. Po reko-

---

<sup>24</sup> Szerzej zob. np. *Negotiating Framework for Turkey*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002\\_05\\_tr\\_framedoc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf), 1.06.2012.

<sup>25</sup> Szerzej zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2006–2007 wraz ze sprawozdaniem specjalnym dotyczącym zdolności UE do przyjmowania nowych państw*, Bruksela, dnia 8.11.2006, KOM (2006) 649 wersja ostateczna, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_pl.pdf), 2.06.2012.

<sup>26</sup> Ch. Hillion, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, „SIEPS Report” 2010, nr 6, s. 23–26, [http://www.sieps.se/sites/default/files/2010\\_6\\_.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_6_.pdf), 5.06.2012.

mendacji KE dotyczącej zawieszenia rozmów (wniosek ma prawo złożyć Komisja, ale i jedna trzecia państw członkowskich) Rada Unii Europejskiej decyduje kwalifikowaną większością, po wysłuchaniu zainteresowanego kraju, czy zawiesić rokowania o członkostwie. Jednak później jest mowa o tym, że państwa UE w ramach konferencji międzyrządowej postępują zgodnie z decyzją Rady, nie naruszając zasady jednomyślności<sup>27</sup>.

Traktat lizboński zwiększył też znaczenie Rady Europejskiej, która ma możliwość uzgadniania kryteriów kwalifikacji. Chodzi tu o pewną formalną furtkę dla ustanawiania indywidualnych warunków przyjmowania danego państwa, poza podstawowymi kryteriami kopenhaskimi. Poza tym nie tylko rządy państw członkowskich wzmocniły swoją pozycję w ramach polityki rozszerzania UE, ale i parlamenty narodowe. Muszą być im notyfikowane wnioski o członkostwo<sup>28</sup>. Niezmiernie ważne jest więc stanowisko Rady UE i Rady Europejskiej w sprawie rozszerzenia UE. Niekorzystną okoliczność stanowi w związku z tym brak jednomyślności państw członkowskich w kwestii poparcia dla rozszerzenia. Znajduje to odzwierciedlenie w bardzo ostrożnym wyrażaniu zgody przez Radę UE i Radę Europejską na przejście do kolejnych etapów procesu akcesyjnego (o tym zagadnieniu szerzej poniżej).

Traktat lizboński nie odebrał kompetencji w dziedzinie rozszerzania UE prezydencji w Radzie UE (choć inaczej wygląda kwestia umów stowarzyszeniowych – tutaj swoją rolę odgrywa Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa). Prezydencja kształtuje agendę unijną w tym obszarze, decydując o tym, na co będzie kładziony największy nacisk w realizacji polityki rozszerzeniowej. Jest w centrum wszelkich działań dotyczących rozszerzania UE w danym półroczu. Może więc pełnić wspomnianą funkcję menedżera *governance*, dając impulsy do działania państwom członkowskim i budując konsens wśród państw członkowskich na rzecz zgody na przejście poszczególnych kandydatów na dalszy etap procesu przedakcesyjnego.

Mimo dużego znaczenia państw członkowskich i Rady UE, równie ważnymi aktorami w ramach polityki rozszerzania UE są instytucje ponadnarodowe. Szczególne funkcje pełni Komisja Europejska – na każdym z etapów procesu politycznego. Jeśli chodzi o ustanawianie agendy w dziedzinie rozszerzania UE, to KE jest instytucją, która faktycznie „trzyma pióro i zeszyt”. To ona bowiem inicjuje różne przedsięwzięcia w ramach polityki rozszerzania oraz wypracowuje najważniejsze doku-

<sup>27</sup> Zob. np. *Negotiating Framework for Turkey*, s. 2.

<sup>28</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.03.2010, s. 43.

menty, które potem są przyjmowane przez państwa członkowskie. Chodzi tu przede wszystkim o dokument strategii rozszerzeniowej, nowelizowany corocznie, mandaty negocjacyjne czy stanowiska negocjacyjne w każdym z rozdziałów negocjacyjnych. Komisja inicjuje też różne procedury, np. zawieszania rozmów o członkostwie. Przy wypracowaniu ostatecznej wersji dokumentów odgrywa wspomnianą już rolę moderatora – również w tym celu, aby dokumenty nie były zbyt upolitycznione i sprzeczne z prawem UE czy unijnymi zobowiązaniami.

Jeśli chodzi o kształtowanie polityki rozszerzeniowej i wpływ na podejmowanie decyzji, to należałoby wskazać na zasadniczy wpływ KE na bieżącą politykę UE w tej dziedzinie – przede wszystkim na etapach procesu przedakcesyjnego przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych, ale również w czasie trwania rozmów o członkostwie (mimo kluczowej roli państw członkowskich w samym prowadzeniu negocjacji) i procedury związanej z przygotowaniem traktatu akcesyjnego. Trzeba tu wskazać na cztery funkcje: ekspercko-techniczną, kontrolną, negocjacyjną i koordynacyjną. Rozwinęły się one po 1990 r. wraz z instytucjonalizacją polityki rozszerzeniowej, przede wszystkim wypracowaniem strategii przedakcesyjnej oraz jej instrumentów. Komisja stała się wtedy kluczową instytucją koordynującą coraz bardziej rozbudowane mechanizmy i procedury w ramach polityki rozszerzeniowej, uszczegóławiającą (operacjonalizującą) kryteria członkostwa i monitorującą oraz wspierającą postępy państw kandydujących w spełnianiu tych kryteriów (mając do dyspozycji nowe instrumenty, np. raporty na temat postępów poszczególnych kandydatów<sup>29</sup>), jak również mającą wpływ na przyznawanie pomocy finansowej dla kandydatów. W odróżnieniu od Rady UE i państw członkowskich miała odpowiedni potencjał do zarządzania bardziej merytokratycznym i technicznym procesem przedakcesyjnym<sup>30</sup>.

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego nie zmieniło się istotnie znaczenie KE dla polityki rozszerzania UE. Z jednej strony wspomaga ona państwa kandydujące w reformach, daje impulsy do ich przeprowadzania przez pomoc ekspercką, finansową i techniczną. Warto podkreślić, że często broni kandydatów przed zarzutami państw członkowskich i zwraca się do tych ostatnich o dotrzymanie zobowiązań zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*. Wskazuje też w negocjacjach międzyinstytucjonalnych

---

<sup>29</sup> Zob. np. *Commission Staff Working Document, Turkey 2011 Progress Report*, Brussels, 12.10.2011, SEC(2011) 1201 final, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/tr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf), 14.06.2012.

<sup>30</sup> Ch. Hillion, *The Creeping Nationalisation...*, s. 13.

o rozszerzaniu, które mają miejsce przed podjęciem danej decyzji, że np. argumenty państw członkowskich nie są przekonujące. Z drugiej strony KE monitoruje postępy procesu akcesyjnego, m.in. dzięki wspomnianym corocznym raportom lub sprawozdaniom sektorowym dotyczącym znaczenia, jakie dla UE ma uzyskanie przez dane państwo członkostwa, i rygorystycznie egzekwuje formalne wymogi członkostwa<sup>31</sup>. Jest więc jednocześnie surowym sędzią poczynań kandydatów.

W tym kontekście trzeba stwierdzić, że po 2004 r. ogólna pozycja KE w polityce rozszerzania została osłabiona przez Radę UE, która wkracza, jak wskazano powyżej, w obszar kompetencyjny Komisji. Jednak np. wzmocniona zasada warunkowości – jeden z filarów strategii rozszerzeniowej Unii – nie tylko służy działaniom państw członkowskich, ale stanowi także szansę dla KE jeszcze większego wzmocnienia funkcji ekspercko-technicznej. Egzekwując reformy w państwach kandydujących, może obecnie wykorzystywać całą gamę narzędzi: oprócz wymienianych raportów – opinie i rekomendacje<sup>32</sup>. Choć nie muszą one wiązać państw członkowskich, np. opinia o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych lub wstrzymaniu się z ich startem może być odrzucona przez rządy tych państw skupionych w Radzie UE, to jednak np. raporty KE, mające charakter ekspercki, wpływają na działania członków UE (nie wspominając o państwach kandydujących). W związku z tym można mówić o funkcjonowaniu wspomnianego modelu zarządzania przez elity (ekspertów) również w przypadku polityki rozszerzania.

W końcu Komisja ma znaczny wpływ na etap implementacji przyjętych postanowień w ramach polityki rozszerzeniowej. Wnosi duży wkład w realizację zasad strategii rozszerzania UE – zarówno w odniesieniu do państw kandydujących, jak i krajów członkowskich Unii.

Istotne znaczenie dla polityki rozszerzania UE ma sam urząd komisarza ds. rozszerzenia UE (od 2009 r. komisarza ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa) i osoba sprawująca ten urząd. Olli Rehn, który zastąpił w 2004 r. Güntera Verheugena, prezentował inny styl działania niż jego

<sup>31</sup> O pierwszych raportach sektorowych – dotyczących Chorwacji i Turcji – szerzej zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2008*, Bruksela, dnia 6.11.2007, KOM (2007) 663 wersja ostateczna, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/strategy\\_paper\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_pl.pdf), 14.06.2012.

<sup>32</sup> Zob. np. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union*, Brussels, 9.11.2010, COM (2010) 680, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/al\\_opinion\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_opinion_2010_en.pdf), 17.06.2012.

poprzednik. W większym stopniu był to styl menedżera, technokraty, który dba o rygorystyczne spełnianie kryteriów przez kandydatów<sup>33</sup>. To wzmacniało funkcje ekspercko-techniczną i kontrolną KE, jednak osłabiało jej pozycję jako instytucji wpływającej na tempo procesu rozszerzania – kosztem Rady UE. Z tego punktu widzenia korzystne dla roli Komisji w kształtowaniu tego procesu było zajęcie tego stanowiska po Rehnie przez Štefana Füle – Czecha, który ma inne spojrzenie na proces niż jego fiński kolega. W większym stopniu wykorzystuje nieformalne środki i negocjacje w celu przekonania podmiotów narodowych do respektowania podstawowych zasad obowiązujących w przypadku polityki rozszerzania Unii. To jest element działania wszystkich komisarzy, ale ujawnia się on w różnym stopniu w przypadku każdego z nich.

W odniesieniu do Komisji Europejskiej występuje więc zjawisko, o którym pisze przedstawiciel historycznego nurtu nowego instytucjonalizmu Paul Pierson. Mimo dużych kompetencji Rady UE, Komisja posiada autonomię instytucjonalną, która pozwala jej w istotny sposób wpływać na kształt polityki rozszerzania UE. Może to czynić przede wszystkim dzięki rozbudowie techniczno-eksperskiej infrastruktury procedury przedakcesyjnej i posiadaniu kompetencji w kwestii ustalania agendy, z użyciem środków formalnych i nieformalnych<sup>34</sup>.

W analizowanej polityce również Parlament Europejski nie jest raczej „agentem” rządów państw, ale jednym z kluczowych aktorów. Instytucja ta posiada znaczne kompetencje w procesie przedakcesyjnym i jeszcze wzmocniła swój wpływ na ten proces po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Do wcześniejszej kompetencji „otwierania, monitorowania oraz finalizowania negocjacji dotyczących przystąpienia państw europejskich do Unii”<sup>35</sup>, pozostającej głównie w gestii Komisji Spraw Zagranicznych, doszedł nowy element, wynikający z uzupełnienia artykułu 49 TUE o obowiązek powiadamiania PE o wniosku o członkostwo (podobnie jak istnieje obowiązek informowania PE o wyniku procedury zawieszania negocjacji akcesyjnych)<sup>36</sup>. Jednak z kolei absolutna większość została

---

<sup>33</sup> G. Pridham, *Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities*, „Democratization” 2007, nr 3, s. 463.

<sup>34</sup> P. Pierson, *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, „Comparative Political Studies” 1996, nr 2, s. 133–134; również: A. Heritier, *Overt and Covert Institutionalization in Europe*, [w:] A. Stone Sweet, N. Fligstein, W. Sandholtz (eds.), *Institutionalization of Europe*, Oxford 2001, s. 58–70.

<sup>35</sup> Komisja Spraw Zagranicznych. *Prezentacja i Kompetencje*, [www.europarl.europa.eu/committees/pl/AFET/home.html](http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/AFET/home.html), 20.10.2010.

<sup>36</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, s. 43.

zastąpiona zwykłą większością, jeśli chodzi o wyrażanie zgody przez Parlament na przyjmowanie nowych państw. Pośrednio PE wzmocnił swoją rolę poprzez zwiększenie kompetencji w kwestii zawierania umów handlowych, co ma swoje znaczenie szczególnie w przypadku Turcji<sup>37</sup>.

Jednak Parlament ma też duże znaczenie polityczne – poprzez prowadzenie dyskursu na temat rozszerzenia, z włączaniem w debaty przedstawicieli państw kandydujących, którzy uczestnicząc w pracach różnych gremiów, m.in. delegacji parlamentarnych, przechodzą proces „uczenia się UE”. Wpływa, przede wszystkim poprzez rezolucje, na działania państw kandydujących oraz stanowisko krajów członkowskich<sup>38</sup>. PE wpływa też na Radę UE, skupiającą przedstawicieli rządów tych państw, w ramach zgłaszanych w trybie formalnym zaleceń. PE odnosi się w nich do działań innych instytucji UE. Przykładem są zalecenia w sprawie wniosków dotyczących decyzji Rady odnośnie do zawierania umów o stabilizacji i stowarzyszeniu z takimi potencjalnymi kandydatami do członkostwa, jak Albania czy Bośnia i Hercegowina. Takie zalecenia – wobec państw członkowskich i kandydujących przygotowują też delegacje PE do wspólnych komisji parlamentarnych (z udziałem odpowiednio posłów z Islandii, Turcji, Chorwacji i Macedonii) oraz delegacja ds. stosunków z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Serbią, Czarnogórą i Kosowem<sup>39</sup>.

W grę wchodzi też działania nieformalne mające wpływ na decyzje państw członkowskich w kwestii rozszerzania UE. Zdarza się np. wywie-

<sup>37</sup> Wzmocnienie kompetencji PE uwidoczniło się przy okazji podejmowania spraw związanych z problemem cypryjskim, stanowiącym dylemat dla rozmów o członkostwie z Turcją. Choć PE w tym przypadku ostatecznie nie wykorzystał nowych uprawnień, nie oznacza to, że nie będzie tego czynił w przyszłości. Na niewykorzystanie kompetencji wpłynął czynnik polityczny. Wznowienie negocjacji z Turcją w ośmiu rozdziałach, w których rozmowy są zamrożone od końca 2006 r., było możliwe dzięki zniesieniu blokady handlowej północnej części Cypru na mocy decyzji PE (możliwej pomimo weta deputowanych z Cypru), która mogłaby wpłynąć na późniejsze pozytywne rozstrzygnięcie sprawy przez Radę UE, przesądzającą o przyjęciu rozporządzenia o bezpośrednim handlu. Zniesieniem blokady handlowej Turcja warunkuje zgodę na otwarcie portów i lotnisk dla statków i samolotów Republiki Cypryjskiej, czego z kolei UE domaga się od strony tureckiej, uzależniając od tego odblokowanie negocjacji w ośmiu rozdziałach. Jednak pod wpływem Europejskiej Partii Ludowej i posłów cypryjskich Komisja Spraw Prawnych PE wydała opinię, że władna jest tu podejmować decyzję Rada UE. Szerzej zob. F. Özerkan, *Hope for Turkish Cyprus direct trade dealt serious setback*, „Hurriyet Daily News”, 20 października 2010 r.

<sup>38</sup> Zob. np. *European Parliament resolution of 12 March 2009 on Turkey's progress report 2008*, 12 March 2009, Strasbourg; [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), 15.06.2012.

<sup>39</sup> Szerzej o delegacjach międzyparlamentarnych za: F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2007, s. 156–166.



ranie presji na państwa członkowskie, aby wyraziły zgodę na przejście danego kraju na dalszy etap procesu przedakcesyjnego – jak to miało miejsce chociażby w odniesieniu do Holandii i umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu z Serbią<sup>40</sup>. PE – przede wszystkim Komisja Spraw Zagranicznych oraz delegacje PE-parlamenty narodowe państw kandydujących – jest więc kolejną instytucją ponadnarodową funkcjonującą w sieci podmiotów kształtujących w istotny sposób politykę rozszerzeniową, zarówno w ramach formalnych procedur podejmowania decyzji, jak i poprzez półformalne czy nieformalne rozmowy i negocjacje.

W tej sieci instytucji i organów zajmujących się rozszerzeniem UE nie należy zapominać o Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ), wprowadzonej przez traktat lizboński. Działalność tej instytucji dopiero się rozwija, więc trudno o ocenę obecnego jej wpływu na politykę rozszerzania UE i pozycji wśród innych podmiotów polityki rozszerzeniowej. Staje się ona dodatkowym ważnym aktorem procesu przedakcesyjnego poszczególnych kandydatów – ze względu na bezpośrednie, stałe funkcjonowanie w tych krajach. Może więc ona istotnie wpływać na bieżącą implementację unijnych postanowień w ramach polityki rozszerzania UE. To dotyczy wykonania nie tylko postanowień umów stowarzyszeniowych i unijnych programów wsparcia reform przeprowadzanych przez poszczególnych kandydatów, lecz również zadań UE mających na celu stworzenie odpowiednich uwarunkowań realizacji reform, czyli ugruntowanie stabilizacji i bezpieczeństwa poszczególnych państw. Odnosi się to przede wszystkim do Bałkanów Zachodnich<sup>41</sup>. Ciekawy jest sposób wyłaniania członków ESDZ – swoich kandydatów wystawia zarówno KE, jak i Rada UE oraz państwa członkowskie. To kolejne unijne rozwiązanie, które wskazuje na hybrydowy charakter UE i na funkcjonowanie MLG w polityce rozszerzania UE. Nie można pomijać też Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Jednak jego rola w polityce rozszerzania UE jest ograniczona – głównie do obszaru umów stowarzyszeniowych oraz negocjacji akcesyjnych w rozdziale o Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Z powyższych rozważań wynika, że polityka rozszerzania UE jest dobrym przykładem wskazującym na to, że nawet w dziedzinie stosunków zewnętrznych UE funkcjonuje model zarządzania wielopoziomo-

---

<sup>40</sup> A. Szymański, *Rola polskich posłów do PE w kształtowaniu polityki rozszerzania UE*, [w:] F. Gołembski (red.), *Rola polskich posłów do Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu wybranych polityk UE (2004–2009)*, Warszawa 2010, s. 130–132.

<sup>41</sup> Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *Czym się zajmujemy*, [http://eeas.europa.eu/what\\_we\\_do/index\\_pl.htm](http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_pl.htm), 16.06.2012.

wego. Polityka rozszerzania jest wynikiem wzajemnego wpływania na siebie podmiotów międzyrządowych i ponadnarodowych oraz ich współudziału w kształtowaniu tej polityki. Pierwsza grupa odgrywa kluczową rolę zwłaszcza w podejmowaniu decyzji w tym obszarze działalności UE. Jednak bez tych drugich podmiotów realizacja obecnego procesu poszerzania UE nie byłaby możliwa – chodzi tu o wszystkie etapy procesu politycznego, od ustalania agendy do implementacji przyjętych postanowień.

## Wykorzystanie koncepcji MLG w polityce rozszerzania UE

Jeśli zarządzanie wielopoziomowe funkcjonuje w UE, to MLG jako koncepcję teoretyczną można wykorzystywać do wyjaśniania i prognozowania polityki rozszerzania UE. W pierwszym przypadku koncepcja ta jest przydatna do wskazania, jakie mechanizmy wpływają na dynamikę procesu poszerzania UE, w drugim zaś do przewidywania, czy i – jeśli tak, to w jakim kształcie i tempie będzie ono kontynuowane<sup>42</sup>.

Trzeba zauważyć, że instytucją najbardziej przychylną w stosunku do obecnego procesu rozszerzania UE jest KE, która jest nie tylko surowym sędzią, ale i doradcą, wspomaga też w różny sposób państwa kandydujące. Działania Komisji w krajach kandydujących wspiera bezpośrednio Europejska Służba Działań Zewnętrznych, choć jej silny komponent międzyrządowy może powodować, że ta stosunkowo nowa instytucja będzie jednak działać wbrew intencjom KE i stawać się czynnikiem nieco hamującym proces przedakcesyjny danego kandydata do członkostwa w UE<sup>43</sup>. W trochę mniejszym stopniu proces rozszerzenia wspiera PE. Jest to instytucja, na której działania wyraźnie wpływa czynnik polityczny. W PE ścierają się różne racje polityczne, więc jego stanowisko stanowi wypadkową różnych punktów widzenia. W dziedzinie rozszerzenia oznacza to, że PE, choć generalnie popiera kontynuację procesu, to jednak uwzględ-

<sup>42</sup> Nie jest więc tak, że koncepcja MLG jest przydatna jedynie do badania skutków rozszerzania UE, jak twierdzą w odniesieniu do rozszerzania w 2004 r. Jachtenfuchs i Kohler-Koch. Zob. M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, *Governance and Institutional Development*, s. 112–113.

<sup>43</sup> Przykładowo, wśród personelu zajmującego się Turcją jest grupa przedstawicieli Grecji i Cypru, co może skutkować wykorzystywaniem istniejących instrumentów do realizacji własnych interesów, a tym samym – hamowaniem postępów tureckiego kandydata na drodze do UE.

nia obecnie konieczność ostrożniejszego podejścia do niego<sup>44</sup>. Potrafi być także krytyczny wobec kandydatów do członkostwa. Oczywiście wszystko zależy od kandydata – najwięcej krytycyzmu można dostrzec w stosunku do Turcji, której członkostwo w UE nie jest dobrze postrzegane przez największą frakcję w PE, tj. Europejską Partię Ludową. Natomiast Rada UE (oraz Rada Europejska) podchodzi do tej kwestii najbardziej zachowawczo, z uwagi na skupienie rządów państw mających różne zdania na temat dalszego rozszerzania UE. Z jednej strony, pewne państwa (np. Wielka Brytania, Hiszpania, Szwecja czy Polska) widzą potrzebę przestrzegania zasady „otwartych drzwi”, z drugiej zaś, niektórzy członkowie Unii (np. Francja czy Holandia) uważają za priorytet pogłębianie UE i domagają się ustalenia granic tej struktury. To utrudnia podjęcie decyzji dotyczącej poszczególnych kandydatur, jako że w tej dziedzinie wymagana jest jednomyślność państw członkowskich. Podział prowadzi do tego, że w ramach polityki rozszerzania UE mamy do czynienia z ciągłym procesem negocjacji między krajami członkowskimi oraz między nimi a instytucjami ponadnarodowymi (będącymi jednym z podstawowych komponentów wielopoziomowego zarządzania, zgodnie z przedstawioną definicją Ruszkowskiego) i próbami dochodzenia do porozumienia oraz wypracowywania kompromisowego stanowiska. Taka sytuacja nie jest korzystna dla szybkiego tempa procesu rozszerzania UE<sup>45</sup>.

Zastosowanie koncepcji MLG pozwala przy takich założeniach na stwierdzenie, że od możliwości KE i PE skutecznego wpływania na działania państw członkowskich (przede wszystkim sceptycznych wobec dalszego rozszerzania UE) skupionych w Radzie UE/Radzie Europejskiej, częściowo w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, które są determinowane przez sytuację w UE i tzw. zmęczenie rozszerzaniem, zależy w dużej mierze kontynuacja procesu.

Przyjęcie koncepcji MLG pozwala też na prognozę rozwoju polityki rozszerzania UE. Będzie ona nadal mieć charakter międzyrządowy, zwłasz-

---

<sup>44</sup> To w PE już w 2006 r. wskazywano na potrzebę uwzględniania „zdolności absorpcyjnej” UE, czyli wspomnianej już zdolności Unii do przyjmowania nowych państw, i debaty o granicach UE oraz wypracowania koncepcji alternatywnych wobec członkostwa dla państw, które nie będą mogły przystąpić do Unii. Parlament wniósł więc swój wkład w modyfikację strategii poszerzania UE. Szerzej zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie dokumentu strategicznego Komisji w sprawie rozszerzenia – 2005 r., P6\_TA (2006) 0096*, Strasburg, 16 marca 2006 r., [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), 20.10.2010.

<sup>45</sup> A. Szymański, *Rozszerzanie Unii Europejskiej – współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu / European Union Enlargement – Contemporary Determinants and Prospects for the Continuation of the Process*, Warszawa 2012, s. 46.

cza w sytuacji jej postępującej nacjonalizacji<sup>46</sup>. To oznacza niezmienną decydującą rolę państw członkowskich (nie tylko rządów, lecz także parlamentów i w coraz większym stopniu obywateli – przez możliwość organizowania w przyszłości referendum na temat traktatu akcesyjnego) oraz Rady UE i Rady Europejskiej, jak również zasady jednomyślności na różnych etapach procesu decyzyjnego w obszarze rozszerzania Unii. Jednak organy ponadnarodowe będą dążyły do wykorzystywania swojej autonomii instytucjonalnej, aby wpływać na rozszerzanie i przeciwdziałać działaniom (głównie państw członkowskich) dla nich niekorzystnym. Szczególnie będzie to dotyczyć KE, która może wykorzystywać rozbudowę techniczno-ekspertycznego komponentu procedury przedakcesyjnej i jej kompetencje na poszczególnych etapach procesu politycznego<sup>47</sup>.

Taki układ instytucjonalny i pozycje zajmowane przez poszczególne instytucje unijne – międzyrządowe i ponadnarodowe – to czynniki, które sprawią (oprócz wielu aspektów pozainstytucjonalnych<sup>48</sup>), że proces przedakcesyjny poszczególnych kandydatów będzie kontynuowany, choć w wolnym tempie. Państwa członkowskie skupione w Radzie UE/Radzie Europejskiej będą ostrożnie podchodziły do przyjmowania nowych państw i z wstrzeźliwością wyrażały zgodę na przechodzenie ich na dalsze etapy tego procesu. W przyszłości kontynuacja procesu będzie więc napotykała coraz większe przeszkody. Coraz trudniej będzie przerwom zewnętrznym UE jako takich. Jednak instytucje ponadnarodowe za pomocą środków formalnych i nieformalnych będą dążyły do tego, aby wpływać na instytucje międzyrządowe, przeciwdziałając nadmiernemu kształtowaniu polityki rozszerzania UE przez czynnik polityczny kosztem techniczno-ekspertycznego, co mogłoby prowadzić do zahamowania procesu rozszerzania, przynajmniej w odniesieniu do niektórych kandydatów, np. Turcji. Jednocześnie będą skrupulatnie kontrolowały speł-

<sup>46</sup> Nacjonalizacja polityki rozszerzania oznacza jeszcze większy nacisk na realizację interesów i agendy poszczególnych narodów przy prowadzeniu tej polityki. Rządy przynajmniej części państw członkowskich UE przestały traktować tę politykę przede wszystkim w kategoriach działań na rzecz stabilizacji politycznej czy gospodarczej kandydatów, którzy przechodzą proces transformacji w państwa członkowskie. Kraje unijne zwracają się przede wszystkim ku sobie i koncentrują w większym stopniu na skutkach rozszerzania dla ich samych. W obliczu kryzysu gospodarczego w UE nacjonalizacja obejmuje też inne polityki unijne. Szerzej zob. Ch. Hillion, *The Creeping Nationalisation...*, s. 7.

<sup>47</sup> P. Pierson, *The Path to European Integration...*, s. 133–134.

<sup>48</sup> Szerzej zob. A. Szymański, *Rozszerzanie Unii Europejskiej...*, s. 25–55.

nianie kryteriów członkostwa przez kandydatów, wykorzystując obecne i prawdopodobnie nowe (lub zmodyfikowane) instrumenty i mechanizmy strategii rozszerzeniowej.

## STRESZCZENIE

Do podmiotów kształtujących politykę rozszerzenia UE należą nie tylko państwa członkowskie i Rada UE oraz Rada Europejska, ale też unijne instytucje ponadnarodowe. Celem artykułu było wykazanie, przy wykorzystaniu metody decyzyjnej, że w polityce tej również występują mechanizmy wielopoziomowego zarządzania (MLG). To pozwala badaczowi na weryfikowanie za pomocą MLG – jako modelu teoretycznego – hipotezy, że kontynuacja procesu poszerzania zależy od możliwości wpływu instytucji ponadnarodowych na decyzje podejmowane przez państwa członkowskie, które z coraz większą rezerwą podchodzą do przyjmowania nowych krajów do Unii.

*Adam Szymański*

## MULTI-LEVEL GOVERNANCE

### – ANALYSIS OF CASE OF THE EU ENLARGEMENT POLICY

EU enlargement policy is shaped not only by the member states, the Council of the EU or the European Council but also by the Union supranational institutions. The aim of this article, which makes use of the decision method, is to show that mechanisms of the multi-level governance (MLG) are also present in this policy. This enables a researcher to verify, with the use of MLG as the theoretical model, the hypothesis that the continuation of the enlargement process depends on the capacity of the supranational institutions influencing the decisions made by the member states whose approach to admitting new countries to the EU is increasingly reserved.

**KEY WORDS:** *European Union, multi-level governance, enlargement policy, member state, supranational institution*

## Bibliografia

- M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, *Governance and Institutional Development*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004.
- M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, [w:] H.-J. Bieling, M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006.
- H. Kriesi, A. Silke, *The Network Approach*, [w:] P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2<sup>nd</sup> ed., Boulder, CO 2007.
- G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of Common Market Studies” 1996, nr 3.
- P. Pierson, *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*, „Comparative Political Studies” 1996, nr 2.
- J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007.
- J.L. Sielski, *Metoda decyzyjna*, „Studia Politologiczne” 2004, nr 8.
- A. Szymański, *Rola polskich posłów do PE w kształtowaniu polityki rozszerzania UE*, [w:] F. Gołembski (red.), *Rola polskich posłów do Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu wybranych polityk UE (2004–2009)*, Warszawa 2010.
- A. Szymański, *Rozszerzanie Unii Europejskiej – współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu / European Union Enlargement – Contemporary Determinants and Prospects for the Continuation of the Process*, Warszawa 2012.

Jolanta Szymańska

## Obywatelstwo europejskie a problem integracji imigrantów w Unii Europejskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

*Unia Europejska, obywatelstwo transnarodowe, polityka migracyjna, integracja imigrantów, polityka bezpieczeństwa i sprawiedliwości*

STUDIA I ANALIZY

### Wstęp

„Ruchy migracyjne w znacznym stopniu ukształtowały obraz współczesnej Europy i pozostają nadal procesem dynamicznym, niezwykle złożonym i wywierającym wpływ na wiele dziedzin życia społecznego i gospodarczego”<sup>1</sup>. Ustabilizowana sytuacja polityczna, wysoki poziom rozwoju gospodarczego oraz atrakcyjne warunki socjalne państw europejskich decydowały i wciąż decydują o wyborze Europy jako docelowego miejsca osiedlenia przez obywateli państw trzecich.

Imigranci są trwałym składnikiem europejskiej rzeczywistości. Ich duży udział w ogólnej populacji Starego Kontynentu nie pozwala na marginalizację ich roli w dalszym rozwoju Unii Europejskiej oraz zaniedbywanie procesów i polityki integracyjnej. Integracja cudzoziemców stanowi duże wyzwanie dla Unii i jej członków. Wielonarodowa, wielokulturowa, wielowyznaniowa i otwarta Europa to projekt bardzo ambitny, a w obliczu nasilającego się antyimigracyjnego sentymentu Europejczyków oraz ewidentnego kryzysu multikulturalizmu, wręcz idealistyczny.

<sup>1</sup> M. Latecki, *Wpływ nielegalnej migracji na bezpieczeństwo państwa*, [w:] M. Gawrońska-Garstka (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo intelektualne Polaków*, Poznań 2009, s. 68.

Problemy europejskiej polityki imigracyjnej wymagają głębokiej debaty nad przyszłymi kierunkami unijnej polityki integracyjnej. Przewyciężenie kryzysu dotychczasowej polityki wobec imigrantów, o którym wprost mówią dziś czołowi europejscy politycy<sup>2</sup>, nasuwa konieczność rewizji mechanizmów włączania cudzoziemców w budowanie zjednoczonej Europy zarówno w sferze ekonomicznej, społecznej, kulturalnej, jak i politycznej. W tym kontekście powraca dyskusja nad kategorią unijnego obywatelstwa, jego „postnarodowego” wymiaru oraz roli we włączaniu imigrantów w życie społeczno-polityczne organizacji, a tym samym wzmacnianiu efektywności procesów integracyjnych i urzeczywistnianiu unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Instytucja unijnego obywatelstwa, będąca istotnym narzędziem integracji imigrantów wewnętrznych (*intra-EU immigrants*), stanowi duże wyzwanie z perspektywy integracji imigrantów spoza UE. Nie brak jednak koncepcji traktujących unijne obywatelstwo jako punkt wyjścia do wzmacniania integracji cudzoziemców pochodzących z państw trzecich. Do takich koncepcji należy m.in. szczególnie silnie promowany przez Komisję Europejską w pierwszych latach XXI w. projekt *civic citizenship*, pozwalający imigrantom nabywać prawa i obowiązki i sytuujący ich stopniowo na pozycji równej obywatelom UE, jak również – pojawiająca się już na wczesnym etapie funkcjonowania instytucji unijnego obywatelstwa – propozycja całkowitego rozdzielenia obywatelstwa narodowego i obywatelstwa UE i uczynienia z tego drugiego „prawdziwie ponadnarodowego zjawiska”.

Celem niniejszego artykułu jest analiza europejskiego obywatelstwa, jako instrumentu polityki integracyjnej wobec migrantów w Unii Europejskiej. Perspektywa integracji zakreślona jest w niniejszym artykule bardzo szeroko – odnosi się zarówno do imigrantów spoza Unii, jak i tych wewnątrzunijnych, którzy według unijnej nomenklatury nie są zaliczani

---

<sup>2</sup> O „nieudanym eksperymencie”, a nawet całkowitym fiasku polityki multikulturalizmu mówią dziś coraz głośniejszy m.in. premier Wielkiej Brytanii David Cameron i kanclerz Niemiec Angela Merkel. W tym duchu wypowiadał się też były prezydent Francji Nicolas Sarkozy. Zob. m.in. przemówienie Davida Camerona na konferencji monachijskiej na temat bezpieczeństwa *PM's speech at Munich Security Conference*, dostępne na stronie <http://www.number10.gov.uk/news/pms-speech-at-munich-security-conference/>, 02.08.2012; *Merkel says German multicultural society has failed*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>, 02.08.2012; *Nicolas Sarkozy joins David Cameron and Angela Merkel view that multiculturalism has failed*, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1355961/Nicolas-Sarkozy-joins-David-Cameron-Angela-Merkel-view-multiculturalism-failed.html>, 02.08.2012.



do kategorii imigrantów czy pracowników czasowych, a raczej do jednostek korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE. Takie szerokie – choć odbiegające od ducha unijnych regulacji i programów polityki integracyjnej<sup>3</sup> – ujęcie problematyki „integracji” pozwala skonfrontować sytuację obywateli UE, decydujących się na osiedlenie poza ojczyzną, z sytuacją imigrantów spoza Unii, a zarazem określić integracyjną/dezintegracyjną moc obywatelstwa unijnego, które odróżnia te dwie grupy.

W badaniach podjęta zostaje próba zdiagnozowania stopnia „ekskluzywności” konstrukcji unijnego obywatelstwa poprzez porównanie praw przysługujących obywatelom państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państw członkowskich z prawami przynależnymi jednostkom na mocy pełnego obywatelstwa UE. W niniejszej pracy prześludzona jest również ewolucja oraz potencjał dalszego rozwoju koncepcji zakładających wykorzystanie obywatelstwa UE do celów integracji, czemu towarzyszy pytanie o perspektywy zrównania sytuacji prawnej cudzoziemców z sytuacją obywateli Unii. Chodzi tu z jednej strony o zbadanie szans na wzmocnienie integracji, jakie stwarza zwiększenie politycznej partycypacji imigrantów, z drugiej zaś o wskazanie zagrożeń, jakie stworzyć może ów proces. W badaniach przyjęto założenie, że parametry polityczno-prawne determinują proces integracji cudzoziemców, a „włączanie imigrantów w formalne i nieformalne kanały uczestnictwa w życiu politycznym [...] może prowadzić do (różnych) form aktywnej polityki w dziedzinie społeczno-ekonomicznej i kulturowo-religijnej”<sup>4</sup>.

Rozważania na temat kształtu i treści unijnego obywatelstwa, a także koncepcji integracyjnych oscylujących wokół europejskiego obywatelstwa wpisują się w szerszą debatę na temat optymalnej formuły rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej w kontekście wyzwań globalizacji<sup>5</sup>. Unia

---

<sup>3</sup> Unijne programy integracji imigrantów odnoszą się bowiem wyłącznie do problematyki integracji obywateli państw trzecich.

<sup>4</sup> *Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę. Procesy integracji migrantów: wyniki badań i zmiany polityki*. Materiały z Europejskiej Konferencji Ludnościowej 2005 *Demograficzne wyzwania dla spójności społecznej*, „Biuletyn Rządowej Rady Ludnościowej” 2006, nr 51, s. 11.

<sup>5</sup> Procesy globalizacji wyraźnie wpływają na przepływy migracyjne na świecie. Poza tradycyjnymi kategoriami czynników *push-pull*, globalizacja wprowadza np. kolejną, trzecią kategorię czynników warunkujących migrację, zwanych „sieciowymi” (*network factors*). Czynniki te są związane ze swobodnym przepływem informacji, usprawnieniem globalnej komunikacji oraz obniżeniem kosztów transportu. Zob. *Migration and Globalization*, The Levin Institute – The State University of New York, [www.globalization101.org](http://www.globalization101.org), s. 2.

Europejska jest z tego punktu widzenia swoistym „żywym laboratorium”<sup>6</sup>, „eksperymentem w rządzeniu sieciowym”<sup>7</sup>. Unijne obywatelstwo, będące namiastką obywatelstwa ponadnarodowego, stanowi element wzmacniania ponadnarodowej europejskiej tożsamości. Niesie zarazem pewne możliwości dalszego rozwoju integracji w wymiarze społeczno-politycznym, także w obrębie polityki imigracyjnej. W niniejszym opracowaniu analiza europejskiego obywatelstwa i jego potencjału integracyjnego poprzedzona jest krótką charakterystyką europejskich problemów na tle integracji imigrantów, zbadaniem komponentu integracyjnego polityki imigracyjnej państw członkowskich oraz Unii Europejskiej (w ramach unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), a także – ze względu na specyficzne powiązania obywatelstwa unijnego z obywatelstwem państw członkowskich – omówieniem krajowych polityk naturalizacji i ich miejsca w europejskiej strategii integracji.

## Imigracja i integracja imigrantów w Europie – kluczowe problemy

W odróżnieniu od tradycyjnych krajów napływu imigrantów, takich jak Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia, kraje europejskie stosunkowo długo nie uważały się za kraje imigracyjne<sup>8</sup>. W rezultacie w wielu z nich przez lata prowadzono liberalną politykę przyjmowania imigrantów, lekceważąc jednocześnie potrzebę szerszego zainteresowania problematyką integracji imigrantów. Tymczasem do państw członkowskich Unii Europejskiej napływała i wciąż napływa ogromna liczba cudzoziemców z różnych stron świata. Nasilają się jednocześnie wewnątrzunijne przepływy ludności (migracje pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w UE). W 2011 r. w UE mieszkało ponad 33 mln obcokrajowców, w tym 20,5 mln imigrantów spoza UE i 12,8 mln imigrantów wewnętrznych<sup>9</sup>.

Zaległości w zakresie polityki imigracyjnej, w tym przede wszystkim słabości jej wymiaru integracyjnego, stają się coraz bardziej widoczne, a problemy z nich wynikające – coraz pilniejsze. Wskaźniki demograficzne oraz globalne i regionalne tendencje migracyjne nie pozwalają wierzyć, że napływ imigrantów, zwłaszcza do najbogatszych państw europejskich,

<sup>6</sup> A. Rothert, *Dewolucja w Unii Europejskiej a problem rządzenia sieciowego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 61.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> *Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę...*, s. 9.

<sup>9</sup> K. Vasileva, *Population and social conditions*, Eurostat, „Statistics in focus” 2012, nr 31.

zmniejszy się w przyszłości, co zachęca do szerszej refleksji nad problemami europejskiej polityki migracyjnej oraz tworzenia wyprzedzającej wizji migracji<sup>10</sup>. Problemy migracyjne stanowiąc będą bowiem „wyzwania dotyczące zarówno politycznego wymiaru integracji imigrantów (zasad przyjmowania imigrantów oraz kryteriów regulacji przepływu osób), jak sfery świadomości społecznej, tzn. sposobu akceptacji «nowej różnorodności» w społeczeństwie i polityce”<sup>11</sup>.

W powojennej historii kontynentu pierwsza duża fala imigrantów napłynęła do krajów zachodnich w latach 50. i 60. XX w. Kraje Europy Zachodniej przeżywały wówczas rozwój gospodarczy, co wiązało się z koniecznością „importu” siły roboczej spoza kontynentu. W celu wypełnienia luki na rynku po niżu wojennym Niemcy Zachodnie zawarły umowy o naborze robotników z Włoch, Grecji i Hiszpanii. Obywatele Turcji zaczęli być przyjmowani od 1961 r., „gdy wraz z budową muru berlińskiego ustał napływ rodaków z Niemiec Wschodnich. W tym samym czasie na fali dekolonizacji ruszył też masowy napływ imigrantów do dawnych metropolii kolonialnych – głównie z Algierii i Maroka do Francji, ale też np. z Surinamu do Holandii”<sup>12</sup>. Znaczny napływ imigrantów poszukujących azylu miał miejsce w latach 80. i 90., co było następstwem konfliktów zbrojnych m.in. w byłej Jugosławii, Afganistanie, Somalii i na Sri Lance. Wraz z rozszerzeniem integracji na kraje Europy Środkowo-Wschodniej ruszyła z kolei masowa migracja zarobkowa w kierunku najbardziej rozwiniętych państw Europy Zachodniej (migracja wewnętrzna z jednego państwa członkowskiego do innego). Ostatniego lawinowego wzrostu migracji z państw trzecich Europa doświadczyła w pierwszej połowie 2011 r., kiedy to w wyniku tzw. arabskiej wiosny południową część kontynentu zalała fala uchodźców z Afryki Północnej.

Jak już wspomniano, pomimo znacznego napływu imigrantów problematyka integracji obywateli państw trzecich przez lata nie zajmowała centralnego miejsca w dyskursie politycznym zarówno państw europejskich, jak i jednoczącej się Europy. Polityki w zakresie rynku pracy oraz kultury

---

<sup>10</sup> *Projekt Europa 2030. Wyzwania i szanse*. Sprawozdanie dla Rady Europejskiej sporządzone przez Grupę Refleksji dotyczące przyszłości UE do roku 2030, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, maj 2010, s. 27.

<sup>11</sup> S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów. Doświadczenia polskie w europejskim kontekście*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, z. 2, s. 18.

<sup>12</sup> W. Smoczyński, *Migracyjne statystyki. Za pracą, za mężem*, „Polityka”, 14 listopada 2010, [http://www.polityka.pl/swiat/1510512,1,migracyjne-statystyki.read](http://www.polityka.pl/swiat/1510512,1,migracyjne-statystyki.readhttp://www.polityka.pl/swiat/1510512,1,migracyjne-statystyki.read), 06.08.2012.

tworzyły jedynie zarysy europejskiego podejścia do kwestii integracji imigrantów<sup>13</sup>. Głównym jego punktem było odrzucenie ideologicznych zasad asymilacji, które uznano za niezgodne z zasadami państwa demokratycznego, oraz rozwijanie projektów i działań uwzględniających prawa imigrantów i podnoszących znaczenie wartości tolerancji i uznania różnych kultur<sup>14</sup>. Istotne zmiany zaszły dopiero w latach 90., kiedy to pod wpływem szerokiej krytyki multikulturalizmu, bazującej na przekonaniu o nieskuteczności działań włączających imigrantów do społeczeństw przyjmujących, politycy zaczęli zwracać uwagę na potrzebę oparcia integracji na modelu asymilacyjnym. Międzynarodowy terroryzm polityczny wzmocnił zainteresowanie zjawiskiem migracji, prowadząc do rewizji polityki w tym zakresie. W następstwie zamachów terrorystycznych w Nowym Jorku, Londynie i Madrycie „europejska otwartość” została skonfrontowana z „europejskim bezpieczeństwem”. Imigranci spoza Unii zaczęli być łączeni z zagrożeniami i problemami bezpieczeństwa wewnętrznego, a kwestie migracyjne stały się ważnym elementem polityk na szczeblu zarówno państw członkowskich, jak i Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

Zainteresowanie problematyką migrantów w Europie ożywiły napięcia i konflikty w społeczeństwach państw o wysokim udziale procentowym obcokrajowców w populacji, a tym samym – o dużym zróżnicowaniu etnicznym, kulturowym i religijnym. Wymownym tego przykładem były w ostatnich latach m.in. walki imigrantów z policją na przedmieściach Paryża w 2005 r., tzw. l'affaire des Roms<sup>16</sup> związana z wysiedleniem rumuńskich i bułgarskich Romów z Francji w 2010 r., konflikt o islamskie burki w Belgii i we Francji, uruchomienie w lutym 2012 r. w Holandii antyimigracyjnego portalu przez prawicową partię PVV, reakcja niektórych państw członkowskich na wzmożoną falę migrantów w trakcie arabskiej wiosny (np. konflikt na granicy francusko-włoskiej w pierwszej połowie 2011 r.) czy też „wojna o choinkę” w duńskim miasteczku Kokkedal w 2012 r.

Toczące się w Europie dyskusje na temat imigrantów (zwłaszcza muzułmańskich) ogniskują się przede wszystkim „wokół problemów

<sup>13</sup> T.E. Givens, *Immigrant Integration in Europe: Empirical Research*, „Annual Review of Political Science” 2007, nr 10, s. 67.

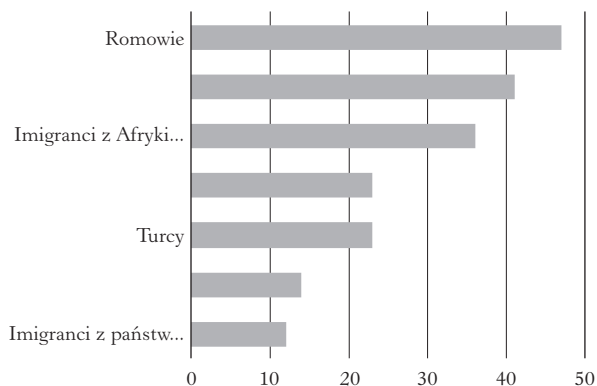
<sup>14</sup> A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Wprowadzenie, [w:] ... (red.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa 2008, s. 10.

<sup>15</sup> R. Penninx, D. Spencer, N. Van Hear, *Migration and Integration in Europe: The State of Research*, University of Oxford, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COM-PAS), Oxford 2008, s. 4.

<sup>16</sup> Szerzej zob. S. Carrera, A. Faure Atger, *L'affaire des Roms. A Challenge to the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Centre for European Reform, September 2010.

tworzenia się gett etnicznych, nieprzyswajania przez imigrantów kultury i języka kraju osiedlenia, pozostawiania przez nich poza rynkiem pracy i braku możliwości ich awansu społecznego, ich uzależnienia od systemu pomocy społecznej, a także ich przestępczości oraz zwiększającej się podatności na ekstremizm polityczny [...]”<sup>17</sup>. Imigranci są traktowani przez Europejczyków jako destabilizator rynku pracy, zagrożenie dla bezpieczeństwa, a w skrajnych przypadkach także zagrożenie dla narodowej tożsamości i kultury. Sytuację pogarsza fakt, że „imigracja czy też imigranci stanowią często [...] oś debat i kampanii politycznych<sup>18</sup>, gdzie wygrywane są stare uprzedzenia, zaszłości historyczne, stereotypy czy też po prostu mity”<sup>19</sup>.

Wykres 1. Mniejszości najczęściej dyskryminowane w UE (w roku poprzedzającym badanie)



Źródło: EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report, FRA, 2009, s. 36.

<sup>17</sup> A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Wprowadzenie...*, s. 10–11.

<sup>18</sup> Antyimigracyjne nastroje były widoczne szczególnie wyraźnie w ostatniej kampanii prezydenckiej we Francji w 2012 r. Kandydatami najsilniej akcentującymi potrzebę ograniczenia liczby imigrantów we Francji byli Marine Le Pen (liderka Frontu Narodowego) i Nicolas Sarkozy (reprezentujący centroprawicową Unię na rzecz Ruchu Ludowego). Nieco bardziej wyważone stanowisko prezentował zwycięzca wyborów, socjalista François Hollande, który opowiadał się za „lepszą integracją cudzoziemców mieszkających pod francuskim dachem, ale równocześnie za przymknięciem drzwi dla stojących za progiem”. Zob. *Hollande realista i nowa polityka migracyjna Francji*, Biuletyn Migracyjny Nr 36, Ośrodek Badań nad Migracjami, czerwiec 2012, s. 7.

<sup>19</sup> K. Iglicka, *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokulturowości*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy nr 7/04, Warszawa 2004, s. 2.

Unia nie jest wolna od różnych przejawów rasizmu, dyskryminacji i ksenofobii. Problem ten szczególnie dotkliwie odczuwają tzw. mniejszości wizualne (*visible minorities*) (zob. wykres 1). Jak wykazują badania, przedstawiciele mniejszości narodowych znacznie częściej niż większość społeczeństwa stają się obiektem napaści lub pogroźek<sup>20</sup>. Niepokojące są również sygnały Agencji Praw Podstawowych na temat przypadków niegodziwego traktowania i wyzysku migrantów zatrudnionych w Unii. Kolejne doniesienia o zamieszkach o podłożu rasowym w takich krajach, jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania dobitnie świadczą o nasilaniu się problemu na linii społeczeństwa przyjmujące – mniejszości. W ostatnich latach wrogość wobec imigrantów dodatkowo podsyca utrzymujący się na wysokim poziomie współczynnik nielegalnej imigracji oraz trudna sytuacja gospodarcza w wielu państwach Unii. Niechęć i nieufność będą zresztą dwukierunkowo. Wiele mniejszości z własnej woli izoluje się też w małych społecznościach, budując wokół siebie mur nieufności, który oddziela je od reszty społeczeństwa.

## Europejskie podejście do kwestii integracji imigrantów spoza UE

Międzynarodowy wymiar problemów migracyjnych, zaznaczający się wyraźnie w kontekście otwartych europejskich granic wewnętrznych, skłonił UE do włączenia się w przeciwdziałanie im i rozwijania inicjatyw w tym zakresie. Inicjatywy te zapoczątkowały postępujący powoli, acz systematycznie proces europeizacji polityki wobec cudzoziemców oraz tworzenia wspólnych ram dla integracji imigrantów w UE. Europejskie podejście do kwestii integracji obywateli państw trzecich rozwijane jest na podstawie „quasi-otwartej metody koordynacji”<sup>21</sup>, pozostając poza tradycyjnym procesem decyzyjnym. W tej dziedzinie Unia odwołuje się do tzw. miękkich narzędzi polityki, w tym m.in. koordynacji wymiany informacji i najlepszych praktyk, rozwijania sieci ekspertów oraz europejskich mechanizmów ewaluacji procesu integracji<sup>22</sup>. Osią promowanej na szczeblu unijnym koncepcji integracji jest dwukierunkowość procesu adaptacji imigrantów, zakładająca zmianę „nie tylko wartości, norm i zacho-

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat w raporcie *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey*, FRA 2009.

<sup>21</sup> S. Carrera, A. Faure Atger, *Integration as a two-way in the EU? Assessing the Relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration*, Centre for European Reform 2011, s. 3.

<sup>22</sup> Tamże.

wań przybyszów, ale także członków społeczeństwa przyjmującego”<sup>23</sup>. Zarysy owego podejścia odnajdujemy nade wszystko w strategicznych programach obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz komunikatach Komisji Europejskiej poświęconych problematyce integracji. Geneza powyższych dokumentów związana jest z włączaniem polityki imigracyjnej w sferę zainteresowania Wspólnot.

W traktacie z Maastricht państwa członkowskie uznały politykę imigracyjną i politykę wobec obywateli państw trzecich za dziedzinę wspólnego zainteresowania. W traktacie amsterdamskim Wspólnocie powierzono natomiast tworzenie wspólnej polityki imigracyjnej i azyłowej. „Pomimo przekazania Wspólnocie kompetencji do prowadzenia wspólnej polityki migracyjnej i azyłowej, państwa zachowały daleko idącą ostrożność, jeśli chodzi m.in. o politykę integracyjną. Pole działań Wspólnoty zostało wyraźnie określone, a w Traktacie nie pojawiło się określenie «polityka integracyjna»”<sup>24</sup>. Zasadniczą zmianę w tym zakresie przyniósł dopiero traktat lizboński, który w art. 79 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej bezpośrednio odniósł się do kwestii integracji obywateli państw trzecich, zabezpieczając jednak kompetencje państw członkowskich w tej dziedzinie. Zgodnie z postanowieniami traktatu:

„Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą ustanowić środki zachęcające i wspierające działania Państw Członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”<sup>25</sup>.

Mimo że przed podpisaniem traktatu lizbońskiego w prawie pierwotnym nie padło *explicite* sformułowanie „integracja obywateli państw trzecich”, do kwestii tej nawiązywano dużo wcześniej w unijnych strategiach, a także innych dokumentach i aktach prawnych przyjmowanych na poziomie Unii. Kwestia integracji imigrantów po raz pierwszy podniesiona została w konkluzjach Rady Europejskiej z Tampere z 1999 r., w których szefowie państw i rządów wezwali do rozwijania wspólnego europejskiego podejścia w zakresie integracji imigrantów<sup>26</sup>. Nakreślony

---

<sup>23</sup> S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów...*, s. 20.

<sup>24</sup> A. Kicingier, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, CEFMR Working Paper 2005, nr 2, s. 5.

<sup>25</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

<sup>26</sup> Zob. Wnioski Prezydencji. Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 października 1999 r., „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 289.

w Tampere strategiczny program działań w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości zwracał szczególną uwagę na potrzebę niedyskryminacyjnego traktowania obywateli państw trzecich oraz rozwijania środków służących przeciwdziałaniu rasizmowi i ksenofobii. Celem polityki integracyjnej nakreślonej w Tampere miało być dążenie do przyznania obywatelom państw trzecich rezydujących w UE praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele Unii<sup>27</sup>, w tym przede wszystkim zacieranie różnic pomiędzy imigrantami spoza UE a imigrantami wewnętrznymi. Mając za punkt wyjścia konkluzje z Tampere, przyjęto następnie pojedyncze akty prawne regulujące stosunkowo wąskie zagadnienia z zakresu integracji. Do najważniejszych z nich należą dyrektywy Rady z 2003 r. – dyrektywa dotycząca statusu obywateli krajów trzecich będących długoterminowymi rezydentami<sup>28</sup> oraz dyrektywa o prawie do łączenia rodzin<sup>29</sup>. Pierwszy z dokumentów wprowadza jednolity status rezydenta długoterminowego przyznawany obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium Unii przez okres pięciu lat. Status wzmacnia prawa legalnych imigrantów do zatrudnienia, edukacji, pomocy socjalnej, gwarantuje swobodny dostęp rezydentów długoterminowych do całego terytorium danego państwa członkowskiego, ułatwia przemieszczanie się na terytorium UE oraz połączenie z rodziną, a także gwarantuje zwiększoną ochronę przed wydaleniem. Drugi ustanawia wspólne zasady dotyczące łączenia rodzin legalnych imigrantów, służące „ochronie komórki rodzinnej” oraz ułatwiające integrację obywateli państw trzecich w państwach członkowskich<sup>30</sup>.

W kolejnym strategicznym programie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – programie haskim – „integracja obywateli państw trzecich” została umieszczona wśród dziesięciu szczegółowych priorytetów, na których miały się koncentrować wysiłki Unii w sprawach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w następnych latach (2005–2009)<sup>31</sup>. W konkluzjach haskich Rada Europejska wezwała do przeciwdziałania izolacji niektórych grup cudzoziemców oraz tworzenia

<sup>27</sup> Tamże, s. 291–292.

<sup>28</sup> Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.U. L 16 z 23.1.2004.

<sup>29</sup> Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, Dz.U. L 251 z 3.10.2003.

<sup>30</sup> Tamże.

<sup>31</sup> Program Haski: Wzmacnianie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.U. C 53 z 3.3.2005.



uwarunkowań pełnego uczestnictwa legalnych migrantów w życiu społeczeństwa. Drogą do tego celu miała być lepsza koordynacja krajowych polityk integracyjnych z unijnymi inicjatywami w tej dziedzinie, oparta na wspólnych podstawowych zasadach łączących wszystkie obszary polityki dotyczące integracji<sup>32</sup>.

Realizując założenia programu haskiego jeszcze w 2004 r. Rada przyjęła wspólne zasady wyznaczające ramy współpracy UE w zakresie integracji<sup>33</sup>. W zasadach podkreśla się, że integracja to dynamiczny i dwutorowy proces wzajemnego dostosowywania się imigrantów oraz przyjmujących ich społeczeństw, wymagający poszanowania podstawowych zasad UE. Nieodzownymi składnikami efektywnej integracji pozostają: aktywne uczestnictwo cudzoziemców w rynku pracy, opanowanie przez imigrantów języka krajów przyjmujących i posiadanie podstawowej wiedzy o historii tych krajów, adekwatna polityka edukacyjna, równy dostęp imigrantów do instytucji oraz dóbr i usług, intensyfikacja kontaktów imigrantów z obywatelami państw członkowskich, poszanowanie różnorodności kulturowej i religijnej w duchu Karty praw podstawowych, zapewnienie udziału cudzoziemców w procesach demokratycznych, uwzględnianie kwestii integracyjnych we wszystkich obszarach polityk na szczeblu krajowym, a także rozwijanie odpowiednich mechanizmów współpracy i wymiany dobrych praktyk dotyczących integracji pomiędzy państwami członkowskimi<sup>34</sup>. Wspólne zasady określone w dokumencie Rady z 19 listopada 2004 r. rozwinięte zostały w agendzie na rzecz integracji przedstawionej przez Komisję Europejską w 2005 r.<sup>35</sup>, w której wskazano konkretne wytyczne do polityki integracyjnej UE oraz państw członkowskich. Na podstawie wytycznych Komisji w ostatnich latach stworzono na poziomie UE wiele narzędzi wspierających krajowe polityki integracyjne, m.in. Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Europejskie Forum Integracji, podręcznik dotyczący integracji czy też europejski portal na temat integracji. Przyjęto również dyrektywy regulujące warunki pobytu poszczególnych kategorii wysoko wykwalifikowanych imigrantów na terytorium UE – dyrektywę Rady z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli

---

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> Dokument Rady 14615/04 z 19.11.2004.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM(2005) 389 końcowy, Bruksela, dnia 1.9.2005.

państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie<sup>36</sup>, dyrektywę Rady z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych<sup>37</sup>, a także dyrektywę w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji<sup>38</sup>, ustanawiającą tzw. niebieską kartę UE.

W kontekście nowych uwarunkowań gospodarczych i politycznych<sup>39</sup>, wzmocnionych w traktacie lizbońskim zapisów dotyczących pomocy Unii na rzecz wspierania integracji obywateli państw trzecich, a także wezwania do intensyfikacji współpracy w tej dziedzinie zawartego w programie sztokholmskim<sup>40</sup>, w lipcu 2011 r. przyjęto Europejski program integracji obywateli państw trzecich<sup>41</sup>. W dokumencie dokonano przeglądu inicjatyw UE w zakresie integracji oraz zawarto zalecenia dla wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie integracji. Zgodnie z nimi, kluczowymi dziedzinami działań w sferze integracji mają być: A. Integracja poprzez uczestnictwo; B. Więcej działań na szczeblu lokalnym; C. Zaanżażowanie państw pochodzenia<sup>42</sup>. Mając na uwadze zapewnienie skuteczności politycznych strategii w zakresie migracji i integracji, podkreślono znaczenie wzmocnionej współpracy, konsultacji i koordynacji na szczeblu europejskim, rozwijania elastycznego europejskiego zestawu narzędzi, w tym „europejskich modułów” wspierających strategię polityczne i praktyki, a także wysokiego poziomu danych statystycznych na temat imigracji i integracji, ułatwiających monitorowanie wyników realizacji strategii politycznych w zakresie integracji<sup>43</sup>. Kontynuując wzmacnianie ochrony poszczególnych grup legalnych imigrantów rezydujących w UE, w gremiach Rady i PE podjęto prace nad dwoma projektami dyrektyw – dyrektywy regulującej warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trze-

<sup>36</sup> Dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r., Dz.U. L 375 z 23.12.2004.

<sup>37</sup> Dyrektywa Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r., Dz.U. L 289 z 3.11.2005.

<sup>38</sup> Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r., Dz.U. L 155 z 18.6.2009.

<sup>39</sup> Chodzi tu przede wszystkim o nasilający się kryzys gospodarczy w krajach UE oraz kryzys wywołany falą nielegalnej imigracji związanej z tzw. arabską wiosną.

<sup>40</sup> Program Sztokholmski – Otwarta i Bezpieczna Europa dla Dobra i Ochrony Obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010.

<sup>41</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski program integracji obywateli państw trzecich*, KOM(2011) 455 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 20.7.2011.

<sup>42</sup> Tamże, s. 5.

<sup>43</sup> Tamże, s. 13–15.

cich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa<sup>44</sup> oraz dyrektywy regulującej warunki wjazdu i pobytu pracowników sezonowych spoza UE<sup>45</sup>.

Pomimo rozwoju unijnego prawodawstwa odnoszącego się do kwestii integracji, definiującego prawno-polityczne ramy działań UE na rzecz wsparcia procesu integracji migrantów, nie wszystkie środki wyznaczone dotychczas przez Unię w zakresie integracji imigrantów doprowadziły do skutecznej realizacji postawionych celów. Zagadnienie integracji imigrantów cały czas pozostaje swego rodzaju nowością na szczeblu UE<sup>46</sup>, a inicjatywy w tej dziedzinie często ustępują miejsca innym palącym problemom polityki imigracyjnej. Jak podkreśla S. Carrera, główną bolączką integracyjnego wymiaru polityki imigracyjnej pozostaje rozdźwięk pomiędzy propozycjami i programami Rady i Komisji (miękkim prawem) a ich przełożeniem na odpowiednie akty prawnie wiążące (twarde prawo)<sup>47</sup>. Dotychczasowe inicjatywy potwierdzają jednak, że Unia ma wolę coraz szerszego zaangażowania się w problematykę integracji imigrantów, co z pewnością należy odczytywać jako pozytywny sygnał i krok w dobrym kierunku. Zasadność włączania integracji do unijnej agendy oraz zaakcentowania (czy wręcz wskazania nadrzędnej roli) dwukierunkowości procesu adaptacji imigrantów w europejskiej koncepcji integracji potwierdzają najnowsze badania Eurobarometru dotyczące integracji imigrantów w Unii Europejskiej. Opracowany w 2011 r. raport mówi bowiem, że zarówno przedstawiciele społeczeństw państw przyjmujących, jak i imigranci postrzegają integrację jako wspólny problem<sup>48</sup>, wymagający szerokiego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron. „Panuje powszechna zgoda co do tego, iż konieczne jest podjęcie [w tym kierunku – J.Sz.] większych wysiłków – zarówno przez rządy, samych migrantów, jak i społeczeństwa krajów przyjmujących”<sup>49</sup>. Choć, jak już wspomniano, za

---

<sup>44</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, COM(2010) 378 final, Brussels, 13.7.2010.

<sup>45</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment, COM(2010) 379 final, Brussels, 13.7.2010.

<sup>46</sup> *Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę...*, s. 9.

<sup>47</sup> S. Carrera, *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses*, „Challenge Papers” 2006, nr 1, s. 13.

<sup>48</sup> *Zob. Migrant Integration – Aggregate Report*, May 2011, Qualitative Eurobarometer Conducted by TNS Qual+ at the request of DG Home Affairs.

<sup>49</sup> Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Integracja z korzyścią dla wszystkich*, 25.07.2011, [http://ec.europa.eu/news/justice/110725\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/news/justice/110725_pl.htm), 09.08.2012.

kwestie integracji odpowiadają przede wszystkim państwa członkowskie, a głównymi czynnikami ułatwiającymi ten proces są – według badanych – przede wszystkim znajomość języka, zatrudnienie, szacunek dla lokalnej kultury oraz jednoznaczny status prawny<sup>50</sup>, warto pójść o krok dalej i zastanowić się nad potencjałem dalszej europeizacji polityki integracyjnej oraz uwzględnieniem polityki obywatelstwa w europejskiej polityce imigracyjnej. Takie podejście wydaje się niezwykle ważne w kontekście raportu EU-MIDIS z 2009 r., wskazującego na niższy współczynnik dyskryminacji przedstawicieli mniejszości posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego / obywatelstwo UE niż imigrantów nieposiadających tego statusu<sup>51</sup>. Rozważania na temat potencjału integracyjnego europejskiego obywatelstwa warto poprzedzić krótką charakterystyką polityki obywatelstwa na poziomie państw członkowskich.

## Obywatelstwo jako element polityki imigracyjnej krajów członkowskich

Jak podkreśla M. Feldblum, „W historii Europy debaty na temat obywatelstwa i członkostwa towarzyszyły zwykle politycznym walkom o partycypację i głos we wspólnocie, kulturowym sporom na temat parametrów narodowości i narodowej tożsamości oraz społecznym dysputom na temat efektywnej ekspansji członkostwa”<sup>52</sup>. Zagadnienie obywatelstwa jest nadal ważnym elementem europejskiej polityki. W odróżnieniu od historycznych sporów na temat obywatelstwa, w których dominowało napięcie na linii różnorodność–równość, współczesne konflikty w tym

<sup>50</sup> Warto podkreślić, że o ile znajomość języka została uznana za najważniejszy czynnik przez obie grupy respondentów, kolejność dalszych wskazań była już inna. Migranci jako drugi wskazali jednoznaczny status prawny, dalej posiadanie pracy i szacunek do kultury. Drugim wskazaniem u Europejczyków było z kolei posiadanie pracy przez imigrantów, dalej szacunek do kultury, a dopiero na czwartej pozycji jednoznaczny status prawny. Większość Europejczyków oraz imigrantów z państw trzecich uznała, że nadawanie obywatelstwa nie jest niezbędne w procesie integracji. Część imigrantów uznała jednak, że obywatelstwo ułatwia integrację, gdyż eliminuje stygmatyzację, wzmacnia poczucie przynależności i równości, ułatwia znalezienie pracy, a także umożliwia swobodne podróżowanie. Zob. *Migrant Integration – Aggregate Report*, s. 7, 95–99.

<sup>51</sup> Według badań EU-MIDIS z 2009 r., 35% badanych imigrantów posiadających obywatelstwo doświadczyło dyskryminacji. Współczynnik ten wśród osób nieposiadających obywatelstwa wyniósł 47%. Zob. *EU-MIDIS European Union Minorities...*

<sup>52</sup> M. Feldblum, *Reconstructing Citizenship. The Politics of Nationality Reform and Immigration in Contemporary France*, Albany 1999, s. 1.

zakresie koncentrują się przede wszystkim na problematyce cudzoziemców i imigrantów<sup>53</sup>. Jak wskazuje R. Zapata-Barrero, współcześnie kategoria obywatelstwa stanowi przede wszystkim ważne narzędzie w rękach państw narodowych, pozwalające określić przynależność lub brak przynależności jednostki do wspólnoty<sup>54</sup>. Jest silnie powiązana z koncepcją narodowości, zarówno w sensie ograniczonego przenikania z zewnątrz, jak i dużej jednorodności kulturowej wewnątrz<sup>55</sup>. W kontekście imigracji oba wymiary obywatelstwa stają się niezwykle problematyczne, ponieważ przybywający do Europy migranci – inaczej niż w tradycyjnych krajach imigracyjnych, takich jak Australia, Stany Zjednoczone czy Kanada – przenikają do w pełni ukształtowanych narodów<sup>56</sup>. Stąd tak ważne miejsce i szczególna „wrażliwość” polityki obywatelstwa w polityce migracyjnej państw europejskich, której procesy naturalizacji stają się nieodłącznym elementem.

Pomimo silnego historycznego związku kategorii obywatelstwa z narodowością, aż do wczesnych lat 90. XX w. tendencją dominującą w Europie była denacjonalizacja obywatelstwa, będąca jednym z komponentów realizowanej na kontynencie polityki multikulturalizmu. Istotne przesunięcie w rozumieniu „obywatelstwa” oraz jego miejsca w polityce integracyjnej przyniósł wspomniany już kryzys owej koncepcji integracyjnej. W następstwie kryzysu multikulturalizmu oraz nasilających się zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego (m.in. po wydarzeniach z 11 września 2001 r.), zwłaszcza w starych krajach przyjmujących, takich jak Dania, Holandia, Niemcy, Francja czy Wielka Brytania, zwiększony został nacisk na wzmacnianie więzi obywatelstwa i narodowości oraz podnoszenie wymagań niezbędnych do uzyskania obywatelstwa<sup>57</sup>. Nadal zarysowują się jednak wyraźne różnice w pojmowaniu roli naturalizacji w procesie integracji imigrantów (choć nie tak silne jak np. w latach 70. i 80. XX w.)<sup>58</sup>, będące pochodną tradycyjnych modeli integracji przyjętych

---

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> R. Zapata-Barrero, *Introduction: Re-definition or consolidation? The citizenship rhetoric in Europe*, [w:] ... (ed.), *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, Barcelona 2009, s. 5.

<sup>55</sup> Tamże, s. 8.

<sup>56</sup> Tamże.

<sup>57</sup> Tamże, s. 6–7.

<sup>58</sup> Zob. np. J. Niessen, M.J. Peiro, Y. Schibel, *Civic citizenship and immigrant inclusion. A guide for the implementation of civic citizenship policies*, Brussels, March 2005; P. Weil, *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five National Laws*, [w:] T.A. Aleinikoff, D.B. Klusmeyer (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 2001.

w poszczególnych krajach<sup>59</sup>. W niektórych państwach (np. w Szwecji) przyznawanie cudzoziemcom obywatelstwa traktowane jest jako naturalny krok na drodze do pełnej integracji, w innych (np. w Austrii) – jako ukoronowanie indywidualnego wysiłku na rzecz integracji, wyróżnienie czy też nagroda za efektywne włączenie się w życie społeczności kraju przyjmującego<sup>60</sup> (w związku z tym różne są kryteria, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o przyznanie obywatelstwa)<sup>61</sup>. Jak wskazują J. Niessen, M.J. Peiro i Y. Schibel, niezależnie do przyjętego wariantu<sup>62</sup>, w większości krajów europejskich naturalizacja pozostaje jedną z najbardziej problematycznych dziedzin polityki włączania imigrantów w życie społeczeństw państw członkowskich. Ma to związek z niejednoznacznym postrzeganiem imigracji – wiele państw członkowskich nie zdecydowało jeszcze, czy traktować imigrację jako zjawisko tymczasowe czy też długo-terminowe<sup>63</sup>. Świadczy o tym brak kompleksowych programów i strategii integracyjnych wobec imigrantów w wielu państwach członkowskich<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy główne modele integracji imigrantów w Europie: 1) wielokulturowy, uznający odmienności w sferze publicznej i pluralizm kulturowy (tradycyjnie realizowany w Holandii i Szwecji); 2) asymilacyjny, oparty na równości jednostek należących do stosunkowo jednorodnego pod względem kulturowym grona obywateli (tzw. model francuski); 3) wykluczający, charakteryzujący się surową i restrykcyjną polityką imigracyjną, w której silnie podkreśla się tymczasowy charakter pobytu imigrantów na terytorium kraju przyjmującego (znany z Niemiec i Austrii). Ze względu na dużą dynamikę zdarzeń w ramach polityk imigracyjnych państw europejskich, żaden z wymienionych modeli nie występuje już w Europie w czystej postaci. Zob. np. S. Carrera, *A Comparison of Integration Programmes in the EU...*, s. 2.

<sup>60</sup> R. Bauböck, *Stakeholder Citizenship: An Idea Whose Time Has Come?*, European University Institute, Florence 2008, s. 9.

<sup>61</sup> W poszczególnych krajach członkowskich kryteria dostępu do obywatelstwa znacznie się od siebie różnią. Wspólną cechą jest wymóg dotyczący długości pobytu wnioskującego o przyznanie obywatelstwa w danym państwie członkowskim (wynoszący od 3 lat w Belgii, do aż 10 lat w Austrii, Hiszpanii, Grecji, we Włoszech, na Litwie, w Portugalii i Słowenii). Poza tym kraje wprowadzają dodatkowe kryteria, m.in. kryteria dotyczące znajomości języka, zob. szerzej *Trends in the EU-27 Regarding Participation of Third-Country Nationals in the Host Country's Political Life*, European Parliament Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, July 2007.

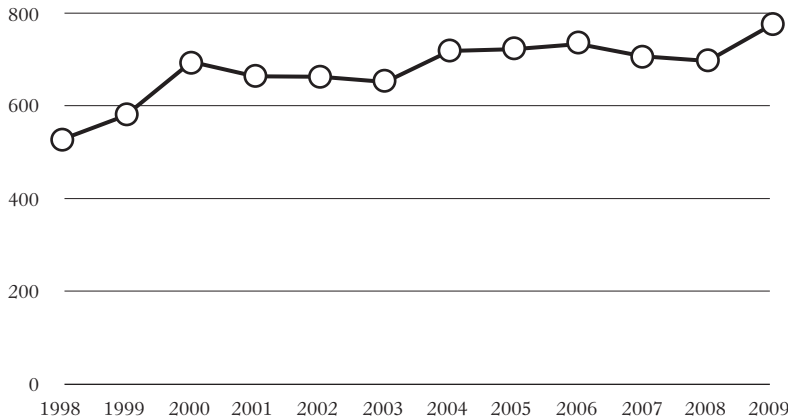
<sup>62</sup> Traktowanie obywatelstwa jako nagrody dla cudzoziemca bliższe jest asymilacyjnej koncepcji integracji, podczas gdy uznawanie obywatelstwa za naturalny krok w drodze do pełnej integracji charakterystyczne jest dla modelu wielokulturowego. Model *guestworker*, określany przez M. Walzera jako „tyrania obywateli nad obcymi”, w zasadzie całkowicie odmawiał imigrantom prawa do nabywania obywatelstwa, zob. M. Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York 1983.

<sup>63</sup> J. Niessen, M.J. Peiro, Y. Schibel, *Civic citizenship and immigrant inclusion...*, s. 20.

<sup>64</sup> Zob. S. Carrera, *A Comparison of Integration Programmes in the EU...*

Zarówno różnice w podejściu do naturalizacji (a wraz z nimi wymogi, jakie muszą spełnić imigranci ubiegający się o przyznanie obywatelstwa), jak i odmienne uwarunkowania społeczno-gospodarcze oraz historyczne wpływają na liczbę naturalizowanych obywateli w poszczególnych krajach UE. W pierwszej trójce państw Unii, które najczęściej przyznają obywatelstwo cudzoziemcom, znajdują się Wielka Brytania, Francja i Niemcy<sup>65</sup>. W 2009 r. w tych trzech krajach liczba nadań obywatelstwa stanowiła przeszło połowę całkowitej liczby obywatelstw nadanych w krajach Unii. Wskaźnik naturalizacji, czyli współczynnik całkowitej liczby osób, którym przyznano obywatelstwo, do liczby cudzoziemców zamieszkujących w danym kraju, utrzymuje się na najwyższym poziomie w takich krajach, jak Portugalia (w 2009 r. 5,8 przypadków nadania obywatelstwa na 100 cudzoziemców), Szwecja (5,3) i Wielka Brytania (4,8)<sup>66</sup>. W stosunku do liczby wszystkich mieszkańców obywatelstwo najczęściej nadają Luksemburg (w 2009 r. 8,1 przypadków na 1000 mieszkańców) i Cypr (w 2009 r. 5,1 przypadków na 1000 mieszkańców, natomiast w 2008 r. 4,3 przypadki). Łącznie w 27 krajach Unii Europejskiej obywatelstwo przyjmuje rocznie średnio około siedmuset osób. Większość nowych obywateli państw członkowskich pochodzi z Maroka i Turcji.

Wykres 2. Liczba osób, które przyjęły obywatelstwo państwa członkowskiego UE, 1999–2009 (UE-27)



Źródło: F. Sartori, *Acquisitions of citizenship on the rise in 2009*, Eurostat, „Statistics in focus” 2011, nr 24.

<sup>65</sup> Zob. F. Sartori, *Acquisitions of citizenship on the rise in 2009*, Eurostat, „Statistics in focus” 2011, nr 24.

<sup>66</sup> Tamże.

W ciągu kilku ostatnich lat liczba przypadków wtórnego nabycia obywatelstwa w państwach członkowskich wzrosła bardzo nieznacznie (zob. wykres 2). W poszukiwaniu przyczyn tego zjawiska warto raz jeszcze odwołać się do badań zaprezentowanych w dokumencie *Migrant Integration – Aggregate Report*. Przygotowany na potrzeby Komisji Europejskiej raport wskazuje bowiem, że uzyskane w procesie naturalizacji obywatelstwo państwa członkowskiego prezentuje dużą wartość właściwie wyłącznie dla tych cudzoziemców, którzy przebywają na terytorium kraju przyjmującego od dłuższego czasu i wiążą z tym krajem swoją dalszą przyszłość. Wśród argumentów na rzecz wartości obywatelstwa w procesie integracji przytaczanych przez odnośną (relatywnie niewielką) grupę imigrantów do najważniejszych należą: redukcja stygmatyzacji, zniesienie wymogu składania podań o wizę, swoboda podróżowania, łatwiejszy dostęp do rynku pracy, zwiększenie poczucia przynależności oraz równości, prawo do głosowania<sup>67</sup>. Większość badanych (imigrantów spoza UE) formułuje natomiast obawy związane z potencjalnym przyjęciem obywatelstwa państwa przyjmującego. Są one związane przede wszystkim z perspektywą jednoczesnej rezygnacji z obywatelstwa kraju pochodzenia (z którym czują się *de facto* silniej związani) oraz utrudnieniami w podróżowaniu do państw pochodzenia lub w powrocie na stałe do rodzimego kraju<sup>68</sup>. Obawy migrantów wobec przyjmowania obywatelstwa państw członkowskich, a wraz z nim uprawnień do politycznej partycypacji i odpowiedzialności za wspólnotę, w której rezydują, budzą uzasadniony niepokój o stan zaangażowania politycznego społeczeństw w perspektywie systematycznego wzrostu liczby imigrantów w Europie. Jak podkreśla R. Bauböck, znaczny wzrost liczby migrantów może w przyszłości stanowić poważne wyzwanie dla aktywnej partycypacji i politycznej spójności w lokalnych systemach demokratycznych<sup>69</sup>.

## Obywatelstwo w europejskiej polityce wobec migrantów

Ze względu na wielopoziomową konstrukcję Unii Europejskiej, w europejskich programach i inicjatywach integracyjnych możemy odnaleźć odniesienia zarówno do kategorii obywatelstwa państwa członkowskiego,

<sup>67</sup> *Migrant Integration – Aggregate Report...*, s. 98–99.

<sup>68</sup> Tamże, s. 98.

<sup>69</sup> R. Bauböck, *Temporary Migrants, Partial Citizenship and Hypermigration*, Florence, March 2011, s. 4.



jak i obywatelstwa europejskiego. Unia z jednej strony stymuluje upodabnianie się krajowych programów naturalizacji i wyrównywanie różnic w dostępie do obywatelstwa w poszczególnych krajach, z drugiej stara się przewycięzać pogłębiające się pod wpływem ustanowienia obywatelstwa unijnego dysproporcje praw pomiędzy imigrantami pochodzącymi z krajów członkowskich a imigrantami spoza Unii.

## Specyfika unijnego obywatelstwa

Wkomponowanie zagadnienia krajowych programów naturalizacji w europejską koncepcję integracyjną wydaje się zrozumiałe ze względu na specyficzną relację, jaka łączy obywatelstwo państwa członkowskiego z obywatelstwem unijnym, określanym często mianem „obywatelstwa zagnieżdżonego” (*nested citizenship*) i warstwowego. Nerozerwalny związek obu obywatelstw cementują przepisy traktatowe. Art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 17 TWE) brzmi bowiem:

„Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”<sup>70</sup>.

W myśl cytowanego przepisu unijne obywatelstwo nie stanowi autonomicznej konstrukcji, ale jest pochodną obywatelstwa państwa członkowskiego. Jak podkreśla B. Perchinig, „[...] polityczne ciało, do którego się odnosi [obywatelstwo unijne – J.Sz.] – Unia Europejska – nie posiada prawa do przyznawania i unieważniania tego statusu”<sup>71</sup>. Wyłączność kompetencji państw członkowskich w tym zakresie potwierdza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. W orzeczeniu z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C-369/90 *Micheletti* Trybunał uznał, że zgodnie z prawem międzynarodowym określenie przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa leży w gestii państw członkowskich. W wyroku z 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* Trybunał orzekł, że unijne prawo (w tym zwłaszcza przepisy dotyczące unijnego obywatelstwa) „nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie cofnęło obywatelowi Unii Europejskiej nabyte przez nadanie obywatelstwo tego państwa, jeżeli zostało ono uzyskane na skutek podstępu, pod warunkiem że taka

---

<sup>70</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

<sup>71</sup> B. Perchinig, *Union Citizenship and the Status of Third Country Nationals*, EIF Working Paper Series, Working Paper No. 12, s. 5.

decyzja o cofnięciu obywatelstwa przestrzega zasady proporcjonalności<sup>72</sup>. Jak podkreśla D. Kostakopoulou, w myśl traktatów oraz orzecznictwa Trybunału to „kraje członkowskie pozostają strażnikami, którzy kontrolują dostęp do uprzywilejowanego europejskiego *demos*”<sup>73</sup>, ponieważ to one, przyznając obywatelstwo danego kraju, rozszerzają automatycznie grono unijnych obywateli. Jak zauważa M. Witkowska, „Korzystanie przez obywatela UE z praw przyznanych w prawie UE zwykle odbywa się zgodnie z unormowaniami kraju, w którym dany obywatel przebywa”<sup>74</sup>.

Cytowany art. 20 TFUE, poza określeniem pochodnej natury unijnego obywatelstwa, stanowi również, że ma ono charakter akcesoryjny (dodatkowy) wobec obywatelstwa kraju członkowskiego. Dodatkowe prawa, jakie zyskują obywatele państw członkowskich na jego mocy, są wymienione w przepisach traktatowych, a także w Karcie praw podstawowych Unii, która zgodnie z traktatem lizbońskim uzyskała taką samą rangę jak traktaty. Do katalogu praw przynależnych na podstawie europejskiego obywatelstwa wchodzi: swoboda przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich; czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym zamieszkują; prawo do korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej innych państw członkowskich na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, z którego pochodzą, nie posiada swojej placówki; prawo składania petycji do PE oraz skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich; prawo dostępu do dokumentów; prawo do europejskiej inicjatywy prawodawczej.

Warto podkreślić, że unijne obywatelstwo jest konstrukcją podlegającą ciąglej ewolucji<sup>75</sup> i zyskującą coraz większe znaczenie. Dzieje się tak nie tylko za sprawą traktatowego rozszerzania praw z niego wynikających (np. wprowadzenia inicjatywy prawodawczej w traktacie lizbońskim – art. 11 TUE)<sup>76</sup>. Jak podkreśla M. Safjan, ogromne zasługi ma w tym zakresie również Trybunał Sprawiedliwości<sup>77</sup>. Za sprawą twórczej działalności orzeczniczej TS UE „Obywatelstwo europejskie przestaje

<sup>72</sup> Sprawa *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, C-135/08.

<sup>73</sup> D. Kostakopoulou, *The Future Governance of Citizenship*, Cambridge 2008, s. 36.

<sup>74</sup> M. Witkowska, *Obywatel Unii Europejskiej i jego prawa a deficyt demokracji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, s. 142.

<sup>75</sup> Ch. Joppke, *The Inevitable Lightning of Citizenship*, [w:] R. Zapata-Barrero (ed.), *Citizenship policies in the age of diversity...*, s. 42.

<sup>76</sup> W art. 25 TFUE zawarto postanowienia o rozszerzaniu praw wynikających z obywatelstwa.

<sup>77</sup> M. Safjan, *Europejski sąd ostateczny*, „Polityka” nr 51, 14.12.2011.

być [...] prostym dodatkiem do obywatelstwa narodowego i staje się w coraz większym stopniu instrumentem ochrony podstawowych interesów jednostki, która może o sobie powiedzieć *civis europaeus sum*"<sup>78</sup>. Proces przekształcania unijnego obywatelstwa w „autonomiczną kategorię prawną wzmacniającą pozycję jednostki wobec systemów krajowych”<sup>79</sup> na podstawie rozstrzygnięć Trybunału w Luksemburgu przedstawia szerzej sędzia TS UE K. Lenaerts w artykule ‘*Civis europaeus sum*’: *from the cross-border link to the status of citizen of the Union*<sup>80</sup>.

## Europejskie obywatelstwo a integracja imigrantów wewnętrznych<sup>81</sup>

Europejskie obywatelstwo wzmacnia procesy integracji obywateli państw członkowskich, którzy zdecydowali się osiedlić w innym państwie Unii. Już w latach 80. XX w. zauważono, że obywatele państw członkowskich, przebywający na terytorium innego państwa członkowskiego niż kraj pochodzenia, „nie byli zróżnicowani warunkami ekonomicznymi, a jednak byli podzieleni pod względem przysługujących im praw politycznych”<sup>82</sup>. Próbą zaradzenia dysproporcji praw było rozszerzenie prawa wyborczego na poziomie lokalnym na rezydentów z innych krajów członkowskich. Dopiero wprowadzenie do unijnego prawa instytucji obywatelstwa unijnego zażegnało sygnalizowany przez Komisję Europejską problem utraty statusu politycznego przez obywateli państw członkowskich korzystających ze swobody przemieszczania się<sup>83</sup>.

Świadomość praw przyznanych Europejczykom na mocy unijnego obywatelstwa jest wciąż niesatysfakcjonująca<sup>84</sup>, przez co kategoria ta –

---

<sup>78</sup> Tamże.

<sup>79</sup> Tamże.

<sup>80</sup> K. Lenaerts, ‘*Civis europaeus sum*’: *from the cross-border link to the status of citizen of the Union*, „FMW Online Journal on free movement of workers within the European Union”, Luxembourg 2011, s. 6–18.

<sup>81</sup> W sprawozdaniach Eurostatu pojawia się kategoria „EU foreigners”, odnosząca się do jednostek, które posiadają obywatelstwo jednego z państw członkowskich, ale zamieszkują w innym państwie członkowskim UE; w literaturze przedmiotu często również określa się tę grupę mieszkańców UE mianem „intra-EU immigrants”.

<sup>82</sup> M. Witkowska, *Obywatel Unii Europejskiej...*, s. 146–147.

<sup>83</sup> Tamże.

<sup>84</sup> Z badań Eurobarometru wynika, że tylko 42% Europejczyków ma świadomość praw przysługujących im na mocy europejskiego obywatelstwa, a 72% respondentów chciałoby wiedzieć więcej na ten temat. Zob. Eurobarometr 73, maj 2010, s. 37–39.

co podkreśla wielu autorów<sup>85</sup> – ma w dużej mierze wymiar symboliczny. Obywatelstwo nie przyczynia się wyraźnie do wzmocnienia lojalności wobec władz i współobywateli, nie redukuje także jednoznacznie ksenofobicznych postaw Europejczyków wobec niektórych grup współobywateli (na co wskazują choćby przytaczane w pkt 2 przykłady dyskryminacji Romów). Mimo wskazanych ograniczeń, europejskie obywatelstwo postrzegane jest przez osoby posiadające ten status stosunkowo pozytywnie – jak ujmują to D. Sanders, P. Belluci, G. Toka i M. Torcal, jest ono w przekonaniu Europejczyków raczej „szklanką do połowy pełną niż pustą”<sup>86</sup>. Dostrzegany przez Europejczyków potencjał unijnego obywatelstwa – choć w niewielkim jeszcze stopniu wykorzystany – z całą pewnością istnieje.

Obywatelstwo unijne stanowi istotną wartość w kontekście migracji wewnątrzunijnej. Ogranicza dysproporcje w dostępie do praw, wzmacniając polityczną partycypację i integrację jednostek przemieszczających się w ramach UE zarówno na szczeblu lokalnym (poprzez czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych), jak i europejskim (poprzez czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego czy europejską inicjatywę prawodawczą).

Wspólne prawa przyznane na mocy unijnego obywatelstwa wzmacniają także polityczną partycypację w wymiarze europejskim. Szczególne znaczenie miało w tym zakresie wejście w życie traktatu lizbońskiego, który wypełnił treścią instytucję obywatelstwa europejskiego, uzupełniając katalog praw o inicjatywę prawodawczą i nadając moc wiążącą Karcie praw podstawowych. Usankcjonowany wejściem w życie traktatu lizbońskiego system UE stwarza niespotykaną dotąd szansę na uczestnictwo obywateli w konstytucyjnych przemianach organizacji. Mechanizmy demokratyczne zagwarantowane traktatem umożliwiają realne wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania organizacji. Pozwalają budować mosty w ramach wewnętrznie zróżnicowanej sfery publicznej w Unii Europejskiej, pobudzając ogólnoeuropejski dialog na temat kształtu organizacji, a jednocześnie redukując poczucie obcości wśród migrantów.

<sup>85</sup> Zob. m.in. L. Graniszewski, *Obywatele jako podmioty modernizacji w UE*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 312; M. Witkowska, *Obywatel Unii Europejskiej...*, s. 142.

<sup>86</sup> D. Sanders, P. Belluci, G. Toka, M. Torcal (eds.), *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*, Oxford–New York 2012, s. 230.

## Obywatelstwo w unijnej polityce integracyjnej wobec obywateli państw trzecich. Wpływ Unii na polityki naturalizacji państw członkowskich

Przepisy prawa regulujące kwestie obywatelstwa tradycyjnie należą do suwerennych kompetencji państw narodowych. Jak zauważa K. Swider, państwa członkowskie, podejmując współpracę w ramach Unii, w licznych oświadczeniach i deklaracjach wielokrotnie akcentowały wolę zachowania swoich niezależnych uprawnień w zakresie polityki obywatelstwa<sup>87</sup>. We wspomnianym już orzeczeniu *Micheletti* z 1992 r. oraz wyroku *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* z 2010 r. Trybunał jednoznacznie potwierdził wyłączność kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie. Pomimo tak jednoznacznej sytuacji prawnej, duża mobilność obywateli państw członkowskich wewnątrz Unii w sposób naturalny wymusza uwzględnianie unijnych regulacji (w tym m.in. unijnych przepisów imigracyjnych i azylowych, unijnych programów integracyjnych wobec cudzoziemców, a także traktatowych przepisów oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w zakresie europejskiego obywatelstwa) w krajowych politykach naturalizacji oraz nakazuje wzięcie pod uwagę potencjalnego wpływu krajowych przepisów na sytuację w całej Unii. Postępem integracji europejskiej towarzyszy zatem europeizacja polityk naturalizacji w poszczególnych państwach.

Już w konkluzjach szczytu z Tampere Rada Europejska poparła możliwość przyznania obywatelom państw trzecich obywatelstwa kraju, w którym zamieszkują oni przez dłuższy czas. W najnowszym programie integracji obywateli państw trzecich „aktywne obywatelstwo” zostało natomiast uznane za jeden z czterech wspólnych wskaźników umożliwiających ocenę wysiłków na rzecz wspierania europejskich celów integracyjnych<sup>88</sup>. Jak zauważają S. Łodziński i A. Grzymała-Kazłowska, stymulowane przez Unię upodabnianie się polityk integracyjnych państw członkowskich zmierza w kierunku liberalizacji polityki przyznawania obywatelstwa, łagodzenia niektórych sposobów integracji, jak również szerszego oparcia naturalizacji na zasadzie terytorialnej (*ius soli*)<sup>89</sup>, typ-

<sup>87</sup> K. Swider, *Pre-accession Changes to Residence-based Naturalisation Requirements in Ten New EU Member States*, EUI Working Paper, RSCAS 2011/18, s. 10.

<sup>88</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski program integracji obywateli państw trzecich...*

<sup>89</sup> Zasada *ius soli* jest jedną z podstawowych zasad przyznawania obywatelstwa (obywatelstwo państwa nabywane jest bowiem albo na podstawie zasady krwi – łac. *ius sanguinis*,

wej dla państw imigracyjnych. W państwach członkowskich „Z jednej strony zostały przeprowadzone reformy ułatwiające uzyskanie obywatelstwa lub też korzystanie z praw obywatelskich przez coraz większą liczbę cudzoziemców. Z drugiej strony pojawiła się tendencja do rozdziału Europejczyków od innych, nie-Europejczyków przez zaostrzenie polityk migracyjnych oraz uchodźczych”<sup>90</sup>.

## Obywatelstwo Unii Europejskiej w kontekście polityki integracyjnej wobec obywateli państw trzecich

Przechodząc od analizy europeizacji polityk obywatelstwa krajów członkowskich do refleksji nad instytucją obywatelstwa unijnego, warto na wstępie podkreślić, że pozytywne efekty integracyjne wynikające z ustanowienia obywatelstwa Unii Europejskiej odnoszą się wyłącznie do migrantów z krajów członkowskich. Wobec imigrantów spoza organizacji obywatelstwo UE nie spełnia podobnej roli. Wręcz przeciwnie, wprowadzenie do unijnego prawa kategorii unijnego obywatelstwa przyczyniło się do wyraźnego rozgraniczenia na obywateli UE i nie-obywateli UE (*insiders* oraz *outsiders*)<sup>91</sup>, pogłębiając dysproporcje w zakresie praw przyznanych obu grupom.

W kontekście dostępności praw zagwarantowanych w unijnym obywatelstwie dla poszczególnych grup jednostek podział nie jest zresztą tak prosty. Konstrukcję europejskiego obywatelstwa w związku z polityką integracyjną trafnie charakteryzuje C. Withol de Wenden, która określa je jako wysoce zhierarchizowane „obywatelstwo wzajemności”<sup>92</sup>. W centrum odnajdujemy obywatela państwa członkowskiego, w którym żyje; dalej Europejczyków, których prawa są wzajemne wobec praw przyznanych obcokrajowcom w innych państwach członkowskich; dalej jednostki posiadające status rezydentów długoterminowych (od 2011 r. status ten mogą uzyskać także osoby objęte ochroną międzynarodową, tzn. uchodźcy oraz osoby kwalifikowane do ochrony uzupełniają-

---

albo zasady ziemi – łac. *ius soli*). Oparcie naturalizacji na prawie ziemi jest charakterystyczne dla państw imigracyjnych, w których interesie leży jak najszybsza integracja imigrantów, ich drugiego pokolenia.

<sup>90</sup> S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów...*, s. 17–18.

<sup>91</sup> M. Lister, E. Pia, *Citizenship in Contemporary Europe*, Edinburgh 2008, s. 155.

<sup>92</sup> C. Withol de Wenden, *Post-Amsterdam Migration Policy and European Citizenship*, „European Journal of Migration and Law” 1999, vol. 1, s. 96.

cej<sup>93</sup>); legalnych imigrantów nieposiadających statusu rezydenta długoterminowego (w tym obywateli państw trzecich posiadających tzw. niebieską kartę<sup>94</sup>; studentów, naukowców, pracowników spoza Unii, których status regulowany jest dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z grudnia 2011 r.<sup>95</sup>, a także pozostałych); uchodźców; na marginesie zaś – osoby ubiegające się o status uchodźcy i nielegalnych imigrantów<sup>96</sup>. Pomimo rozwoju prawodawstwa unijnego wzmocniającego ochronę praw imigrantów (przyznawania przywilejów określonym grupom legalnych imigrantów), dysproporcja praw pomiędzy obywatelami UE i nie-obywatelami UE nadal pozostaje bardzo wyraźna, zwłaszcza w kontekście dostępu obu grup do praw politycznych. Obywatelstwo UE w ramach unijnej polityki wobec obywateli państw trzecich jawi się zatem jako element dezintegrujący, pogłębiając różnice pomiędzy poszczególnymi beneficjentami praw w UE.

Dychotomiczny podział na Europejczyków i nie-Europejczyków legł u podstaw promowanej przez Komisję Europejską koncepcji *civic citizenship*, która po raz pierwszy została zaprezentowana w komunikacie dotyczącym polityki imigracyjnej z 2000 r.<sup>97</sup>, a następnie była rozwijana m.in. w komunikacie Komisji na temat imigracji, integracji i zatrudnienia z 2003 r.<sup>98</sup> oraz komunikacie na temat integracji obywateli państw trzecich z 2005 r.<sup>99</sup> Koncepcja *civic citizenship*, nawiązująca do ducha programu z Tampere oraz zakorzeniona w Karcie Praw Podstawowych Unii

---

<sup>93</sup> Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową, Dz.U. L 132 z 19.5.2011.

<sup>94</sup> Zob. Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz.U. L 155 z 18.6.2009.

<sup>95</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz.U. L 343 z 23.12.2011.

<sup>96</sup> Na podstawie: C. Withol de Wenden, *Post-Amsterdam Migration Policy and European Citizenship*, z modyfikacjami autorki.

<sup>97</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, COM(2000) 757 final, 22.11.2000.

<sup>98</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions on immigration, integration and employment, COM(2003) 336 final, 3.6.2003.

<sup>99</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions on *A common*

Europejskiej, zakłada stopniowe zrównywanie praw i obowiązków legalnych imigrantów z prawami obywateli Unii Europejskiej bez konieczności naturalizacji. W założeniu *civic citizenship* ma sprzyjać niwelowaniu różnic pomiędzy Europejczykami i nie-Europejczykami w dostępie do praw, wzmacniać zaangażowanie imigrantów w życie społeczeństw przyjmujących, a tym samym wspierać procesy integracyjne w różnych wymiarach oraz zapobiegać dyskryminacji mniejszości.

Zaprezentowana przez Komisję Europejską innowacyjna koncepcja *civic citizenship* – już w samej nazwie odwołująca się do kategorii obywatelstwa – wskazuje na wolę stworzenia konstrukcji, która ze wszystkich imigrantów z państw trzecich uczyni legalnie zamieszkujących na terytorium UE członków europejskiej wspólnoty politycznej. Koncepcja *civic citizenship* jest przy tym egzemplifikacją normatywnego podejścia do kwestii integracji. Promowany przez Komisję Europejską status *civic citizenship* stanowi narzędzie przyznawania praw imigrantom. Nawiązuje przy tym do teorii obywatelstwa T.H. Marshalla, a więc jest oparty na trójczłonowej typologii praw obywatelskich, obejmującej prawa cywilne (dotyczące wolności osobistych, w tym m.in. prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, wolność myśli, sumienia i wyznania, wolność słowa, a także dostęp do wymiaru sprawiedliwości), prawa polityczne (rozumiane jako prawa do uczestniczenia w wykonywaniu władzy politycznej, poprzez czynne i bierne prawo wyborcze) i prawa społeczne (m.in. prawa do zabezpieczenia społecznego i korzystania z dobrobytu ekonomicznego)<sup>100</sup>.

Wszystkie ze wskazanych powyżej kategorii praw odnajdujemy w Karcie Praw Podstawowych UE, która – jak wskazano w komunikacie Komisji z 2000 r. – stanowi punkt odniesienia dla koncepcji *civic citizenship*. Karta Praw Podstawowych, powołując się na uniwersalny charakter niektórych praw, rozszerza prawa cywilne (zawarte w rozdziałach I – Godność, II – Wolności, III – Równości i VI – Wymiar Sprawiedliwości) oraz socjalne (zawarte w rozdziale IV – Solidarność) na wszystkie jednostki legalnie zamieszkujące na terytorium Unii Europejskiej. Co istotne, również część praw ujętych w rozdziale V dokumentu – Prawa obywatelskie, została rozciągnięta na osoby fizyczne i prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim. Do praw tych należą:

---

agenda for integration – framework for the integration of third-country nationals in the European Union, COM(2005) 389 final, 1.9.2005.

<sup>100</sup> T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, [w:] J. Manza, M. Sauder (eds.), *Inequality and Society*, New York 2009, s. 148–149.



prawo do dobrej administracji (art. 41), prawo dostępu do dokumentów (art. 42), prawo wnoszenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43) oraz prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44)<sup>101</sup>. W odniesieniu do swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium UE (art. 45), przyznano ją wyłącznie obywatelom UE, przewidując jednakże możliwość rozszerzenia prawa w tym zakresie na obywateli państw trzecich legalnie przebywających w Unii. Jedynie prawa polityczne, takie jak czynne i bierne prawo wyborcze do PE (art. 39), czynne i bierne prawo wyborcze na poziomie lokalnym (art. 40), a także prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej (art. 46), jednoznacznie zastrzeżono dla obywateli Unii. To prawa polityczne są zatem głównym wyróżnikiem katalogu praw *stricto* obywatelskich, eksponującym niekompletny charakter *civic citizenship* względem statusu pełnego obywatelstwa UE. Warto podkreślić, że w tekście Karty nie przewidziano inicjatywy legislacyjnej, która rozszerzając katalog praw obywatelskich w traktacie lizbońskim, dodatkowo uwypukliła dysproporcje w zakresie praw politycznych przynależnych obywatelom i nie-obywatelom. Na obecnym etapie rozwoju koncepcji *civic citizenship* nie możemy zatem mówić o pełnoprawnym członkostwie imigrantów w europejskiej wspólnotie politycznej w ujęciu teorii T.H. Marshalla.

Samo wzmocnienie partycypacji politycznej imigrantów, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, nie jest skądinąd pomysłem nowym na kontynencie europejskim. Debata dotycząca tworzenia ciał konsultacyjnych oraz wzmacniania praw wyborczych imigrantów sięga w Europie lat 70. XX w. Inspirację dla projektu *civic citizenship* stanowi z pewnością Europejska Konwencja o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym<sup>102</sup>, przyjęta przez Radę Europy w 1992 r., gwarantująca legalnym cudzoziemcom zamieszkującym w danym kraju od minimum pięciu lat m.in. czynne i bierne prawo udziału w wyborach władz lokalnych. Warto podkreślić, że konwencja Rady Europy nie spotkała się dotychczas z szerokim odzewem ze strony państw członkowskich. Dokument podpisało jedynie 13 państw, ratyfikowało 8, w tym 6 państw członkowskich Unii Europejskiej – Szwecja, Holandia, Włochy, Węgry, Finlandia oraz Dania<sup>103</sup>. Poza sygnatariuszami konwencji częściowe lub pełne prawa wyborcze na poziomie lokalnym gwarantują cudzoziemcom również inne

---

<sup>101</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

<sup>102</sup> Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 5.02.1992.

<sup>103</sup> Informacje ze strony internetowej Rady Europy <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=&DF=&CL=ENG>, 18.12.2012.

państwa członkowskie. Według MIPEX III obecnie 19 państw europejskich zapewnia obywatelom państw trzecich czynne, a 13 państw również bierne prawo wyborcze na poziomie lokalnym<sup>104</sup>. Pomimo wyraźnej powściągliwości pozostałych państw wobec wzmacniania politycznych praw migrantów, unijna koncepcja *civic citizenship* idzie o krok dalej, zachęcając nie tylko do zrównania praw wyborczych na szczeblu lokalnym, ale do niwelowania wszelkich różnic w dostępie do praw pomiędzy imigrantami wewnętrznymi a imigrantami z państw trzecich.

Ciekawe wnioski dla rozwoju koncepcji *civic citizenship* płyną z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-145/04 *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*<sup>105</sup>, dotyczącej możliwości podmiotowego rozszerzenia prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego na osoby nieposiadające unijnego obywatelstwa. W przywołanym orzeczeniu Trybunał – wbrew literalnemu brzmieniu traktatów – uznał prawo Zjednoczonego Królestwa do rozszerzenia prawa wyborczego do PE na obywatele *Commonwealth* spełniających określone kryteria. Choć w orzeczeniu podkreślono, iż sprawa ma charakter jednostkowy i należy ją traktować jako wyjątek, to „wyjątek ten stanowi przełom i można się spodziewać, że tych wyjątków z czasem pojawi się więcej”<sup>106</sup>.

Dokąd dokładnie zmierzać ma koncepcja *civic citizenship*, trudno jednoznacznie określić. Sama Komisja Europejska w komunikacie z 2000 r. stwierdza, że *civic citizenship* może dla wielu migrantów stanowić dostateczną gwarancję efektywnego włączenia się w życie społeczeństwa lub być pierwszym krokiem do uzyskania obywatelstwa państwa członkowskiego<sup>107</sup>. Nie wiemy zatem, czy *civic citizenship* ma być w założeniu statusem finalnym czy jedynie statusem przejściowym w drodze do nabycia pełnego obywatelstwa. Wątpliwości nasuwa dwutorowość działań Komisji Europejskiej w zakresie integracji – jak już wspomniano, Komisja równolegle promuje naturalizację na szczeblu krajowym oraz rozwija unijne narzędzia integracji. Niejednoznaczna jest również relacja pomiędzy statusem *civic citizenship* a europejskim obywatelstwem. Trudno bowiem rozstrzygnąć, czy *civic citizenship* traktować należy jedynie jako pakiet praw przyznawany imigrantom oraz narzędzie integracji czy też jako

<sup>104</sup> Migrant Integration Policy Index III, 2011.

<sup>105</sup> Sprawa C-145/04, *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

<sup>106</sup> B. Ziemblicki, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego*, [www.ziemblicki.pl/artukul4.pdf](http://www.ziemblicki.pl/artukul4.pdf) [dostęp: 15.04.2013], s. 14.

<sup>107</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, s. 19.

wspólny podstawowy katalog praw przynależnych wszystkim mieszkańcom Unii Europejskiej. Drugą z przytoczonych interpretacji, którą na początku XXI w. promował były komisarz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych António Vitorino, odwołuje się do uniwersalizmu praw, zbliżając koncepcję *civic citizenship* do idei ponadnarodowego obywatelstwa. Jak zaznacza Bernhard Perchinig, w takim ujęciu *civic citizenship* stanowi również istotny krok na drodze do rozdzielenia obywatelstwa unijnego od narodowości krajów członkowskich<sup>108</sup>. Rozwijanie praw na podstawie statusu *civic citizenship*, bez odwoływania się do przynależności państwowej, może zakwestionować wciąż istniejące powiązanie pomiędzy narodowością a obywatelstwem UE, stając się tym samym narzędziem stymulującym rozwój prawdziwie unijnego obywatelstwa<sup>109</sup>.

Propozycje całkowitego rozdzielenia obywatelstwa narodowego i obywatelstwa UE pojawiały się już krótko po ustanowieniu tej instytucji w traktacie z Maastricht. Postulat oparcia obywatelstwa Unii na kryterium miejsca zamieszkania (tzw. *place-oriented citizenship*) zgłaszały głównie organizacje pozarządowe, w tym m.in. Europejskie Biuro Działań Obywatelskich oraz Grupa ARNE<sup>110</sup>, domagając się przyznania tego statusu zarówno obywatelom państw członkowskich, jak i innym jednostkom zamieszkującym na terytorium UE<sup>111</sup>. Próbę rozciągnięcia praw wynikających z unijnego obywatelstwa na szersze grono rezydentów UE, a przez to zredukowania istniejącego dychotomicznego podziału pomiędzy Europejczykami i imigrantami spoza UE podjęto również w 2005 r. W czwartym raporcie Komisji na temat obywatelstwa Unii<sup>112</sup>, zaprezentowanym 15 grudnia 2005 r., pojawiło się stwierdzenie, że „obywatelstwo UE mające za podstawę miejsce zamieszkania powinno być ostatecznym celem dynamicznego procesu, który uczyni z Unii Europejskiej prawdziwie polityczną wspólnotę”<sup>113</sup>. Zarówno propozycje rozbudowy unijnego obywatelstwa promowane przez organizacje pozarządowe, jak i koncepcja przedłożona przez Komisję w raporcie na temat obywatelstwa nie spotkały się jednak z szerokim uznaniem na forum UE.

---

<sup>108</sup> B. Perchinig, *Union Citizenship...*, s. 13.

<sup>109</sup> Tamże.

<sup>110</sup> Antiracist Network for Equality in Europe.

<sup>111</sup> A. Wiener, *European Citizenship Practice*, Paper prepared for presentation at the European Union Studies Association (EUSA), Tenth Biennial International Conference in Montreal, Quebec, Canada, May 17–May 19, 2007, s. 31.

<sup>112</sup> Report from the Commission: Fourth Report on Citizenship of the Union. COM(2004)695 final, 26 October 2004.

<sup>113</sup> Tamże, pkt 28.

## Podsumowanie i wnioski

Kategoria obywatelstwa – zarówno narodowego, jak i unijnego – zajmuje istotne miejsce we współpracy na rzecz integracji cudzoziemców w Unii Europejskiej. Zarezerwowane dla obywateli państw członkowskich obywatelstwo UE z jednej strony sankcjonuje podział na Europejczyków i nie-Europejczyków, z drugiej zaś stanowi punkt odniesienia nie tylko dla rozwoju prawodawstwa dotyczącego jego beneficjentów, ale i wzmocnienia ochrony prawnej pozostałych osób legalnie zamieszkujących na terytorium UE. Jak wskazuje W. Sadurski, próby normalizacji sytuacji prawnej stałych rezydentów UE nieposiadających obywatelstwa państw członkowskich prowadzą do przewartościowań w tradycyjnym binarnym myśleniu o obywatelstwie, „na mocy którego między obywatelstwem a jego całkowitym brakiem nie ma żadnych stanów pośrednich”<sup>114</sup>. Skłaniają do refleksji nad dysproporcją praw poszczególnych jednostek zamieszkujących w Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza nierównowagą praw migrujących obywateli UE oraz legalnych imigrantów spoza UE, i do podejmowania prób jej przewyciężania.

Pod wpływem integracji europejskiej postępuje z jednej strony europeizacja polityk naturalizacji poszczególnych państw członkowskich, z drugiej zaś strony są rozwijane koncepcje wzmocnienia praw imigrantów bazujące na instytucji obywatelstwa Unii. Do najważniejszych projektów odwołujących się do obywatelstwa UE należą *civic citizenship* oraz propozycje zerwania dotychczasowej więzi pomiędzy europejskim obywatelstwem i narodowością państwa członkowskiego na rzecz wprowadzenia na szczeblu UE inkluzywnego *place-oriented citizenship*. Pojawiające się koncepcje nie są do końca precyzyjne i przejrzyste – dają jedynie ogólne wyobrażenie na temat możliwych kierunków rozwoju konstrukcji obywatelstwa w kontekście polityki imigracyjnej, jednocześnie nasuwając szereg pytań i wątpliwości w zakresie konkretnych rozwiązań. Wątpliwości tych nie rozwiewają najnowsze programy i wytyczne UE dotyczące polityki imigracyjnej, w których – m.in. ze względu na trawiące Unię kryzysy – kwestia wyrównywania praw imigrantów spoza UE z prawami tzw. imigrantów wewnętrznych schodzi na drugi plan. Pomimo stale podtrzymywanego postulatu ułatwiania imigrantom uczestnictwa w procesie demokratycznym, obecnie znacznie większą wagę przykładą się bowiem do dopasowania imigracji do potrzeb europejskiego rynku, o czym świadczą najnowsze projekty, w tym „niebieska karta” oraz planowane regulacje

<sup>114</sup> W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie” 2005, nr 4, s. 38.

dotyczące pracowników sezonowych i pracowników spoza UE przenoszonych w ramach przedsiębiorstwa. W unijnej polityce migracyjnej wizja „obywatelstwa rynku” zdaje się ostatnio przeważać nad koncepcją „obywatelstwa wspólnoty politycznej”, co potwierdza tezę, że rozwój europejskiego obywatelstwa (podobnie jak całego prawa Unii) jest uzależniony od bieżącego stanu politycznego, społecznego i ekonomicznego UE<sup>115</sup>.

Szanse na pełne urzeczywistnienie którejś z koncepcji wykorzystania europejskiego obywatelstwa jako instrumentu polityki integracyjnej – projektu *civic citizenship* lub *place-oriented citizenship* – raczej nie są w najbliższym czasie zbyt duże. Jak wskazuje A. Gubrynowicz, nie wydaje się, aby kluczowy element mechanizmu nabywania obywatelstwa UE, jakim jest założenie o posiadaniu obywatelstwa państwa członkowskiego, mógł ulec istotniejszym zmianom<sup>116</sup>. W związku z radykalizacją postaw społecznych wobec imigrantów i zaostrzeniem kursu krajowych polityk dotyczących imigrantów dalszy rozwój oryginalnej europejskiej konstrukcji *civic citizenship* również stoi pod znakiem zapytania. Nawet przy dużym zaangażowaniu unijnych instytucji w promowanie integracji obywatelskiej brak uprawnień Unii w zakresie polityki integracyjnej znacznie ogranicza możliwości wpływu na realne zmiany w zakresie włączania imigrantów w życie społeczno-polityczne poszczególnych państw członkowskich.

## STRESZCZENIE

Obywatelstwo unijne, będące istotnym narzędziem integracji tzw. migrantów wewnątrzunijnych, stanowi duże wyzwanie z perspektywy integracji imigrantów spoza UE. Nie brak jednak koncepcji traktujących obywatelstwo UE jako punkt wyjścia do wzmacniania integracji cudzoziemców pochodzących z państw trzecich. Do takich koncepcji należy m.in. promowany przez Komisję Europejską projekt tzw. *civic citizenship*, pozwalający imigrantom nabywać prawa i obowiązki i sytuujący ich stopniowo na pozycji równej obywatelom UE, jak również – pojawiające się już na wczesnym etapie funkcjonowania instytucji unijnego obywatelstwa – propozycje całkowitego rozdzielenia obywatelstwa narodowego i obywatelstwa UE i uczynienie z tego drugiego „prawdziwie ponadnarodowego zjawiska”.

Celem niniejszego artykułu jest analiza instytucji unijnego obywatelstwa jako instrumentu polityki integracyjnej wobec imigrantów w Unii Europejskiej oraz

---

<sup>115</sup> A. Gubrynowicz, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2008, s. 47.

<sup>116</sup> Tamże.

zaprezentowanie koncepcji integracyjnych oscylujących wokół europejskiego obywatelstwa. W badaniach podjęta zostaje próba zdiagnozowania stopnia „ekskluzywności” konstrukcji unijnego obywatelstwa oraz określenia potencjału unijnego obywatelstwa we włączaniu imigrantów w życie społeczno-polityczne organizacji, a tym samym wzmacnianiu efektywności procesów integracyjnych i urzeczywistnianiu unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

*Jolanta Szymańska*

#### EUROPEAN CITIZENSHIP AND THE PROBLEM OF IMMIGRANT INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION

EU Citizenship, which is considered as significant tool for intra-EU immigrant integration, poses a challenge for integration of third country nationals. Non the less there are concepts based on European citizenship which aim to strengthen non-EU foreigners' integration, e.g. concept of *civic citizenship* defined by the European Commission as 'granting third country nationals rights and obligations comparable to those of EU citizens', as well as proposals to uncouple European citizenship from Member State nationality and develop a 'true Union citizenship'. The aim of the article is to analyze EU citizenship as an instrument of immigrant integration policy and present the integration ideas based on EU citizenship. The research includes diagnosis of 'exclusiveness' of EU citizenship as well as potential of this legal construct for immigrant's social and political 'inclusion', strengthening integration process and establishing an area of freedom, security and justice.

**KEY WORDS:** *European Union, transnational citizenship, immigrant policy, immigrants integration, security and justice policy*

### Bibliografia

- T.A. Aleinikoff, D.B. Klusmeyer (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 2001.
- S. Carrera, *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses*, „Challenge Papers” 2006, nr 1.
- M. Feldblum, *Reconstructing Citizenship. The Politics of Nationality Reform and Immigration in Contemporary France*, Albany 1999.
- D. Kostakopoulou, *The Future Governance of Citizenship*, Cambridge 2008.

- S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów. Doświadczenia polskie w europejskim kontekście*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, z. 2.
- J. Niessen, M.J. Peiro, Y. Schibel, *Civic citizenship and immigrant inclusion. A guide for the implementation of civic citizenship policies*, Brussels, March 2005.
- A. Rothert, *Dewolucja w Unii Europejskiej a problem rządzenia sieciowego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie” 2005, nr 4.
- P. Weil, *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five National Laws*, [w:] C. Withol de Wenden, *Post-Amsterdam Migration Policy and European Citizenship*, „European Journal of Migration and Law” 1999, vol. 1.

Aleksandra Dudzińska, Marek Gontarczyk

## E-administracja w Polsce

### SŁOWA KLUCZOWE:

e-government, e-administracja, ICT, Państwo 2.0,  
informatyzacja zintegrowana

### *E-government* w dokumentach Polski i Unii Europejskiej

Wprowadzanie technologii informatycznych do powszechnego stosowania przez organy administracji w celu usprawnienia procedur urzędowych i poprawienia jakości obsługi petentów przebiega w Polsce nie bez trudności. Obecny stan debaty publicznej na temat wdrażania usług internetowych w sektorze publicznym dobrze oddają tytuły i fragmenty dotyczących omawianej kwestii artykułów prasowych z ostatnich lat: *E-katastrofa, czyli dziesięć lat malwersacji*: „Wielkie wizje i pieniądze zderzyły się z niekompetencją urzędników i indolencją polityków”<sup>1</sup>, *eGovernment w Polsce nie istnieje*: „Nic nie da się załatwić w polskim urzędzie przez Internet od początku do końca. To surowy osąd, ale niestety zbieżny z tym jak z zewnątrz oceniają e-Administrację w Polsce”<sup>2</sup>. *Elektroniczna administracja w Polsce? Wielki wstyd*<sup>3</sup>, czy wreszcie *E-administracja? Chyba*

<sup>1</sup> I. Kacprzak, *E-katastrofa, czyli dziesięć lat malwersacji*, „Rzeczpospolita”, 3.05.2012, <http://www.rp.pl/artykul/16,869605-E-katastrofa-czyli-10-lat-malwersacji.html>, 7.01.2013.

<sup>2</sup> D. Bogucki, *eGovernment w Polsce nie istnieje*, „Computerworld Polska”, 31.01.2011, [http://www.computerworld.pl/news/366786\\_1/eGovernment.w.Polsce.nie.istnieje.html](http://www.computerworld.pl/news/366786_1/eGovernment.w.Polsce.nie.istnieje.html), 7.01.2013.

<sup>3</sup> *Elektroniczna administracja w Polsce? Wielki wstyd*, tvn24.pl, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/elektroniczna-administracja-w-polsce-wielki-wstyd,207830.html>, 7.01.2013.



nie w Polsce!<sup>4</sup>. Przedstawione wyżej cytaty kreślą negatywny obraz dotychczasowych wysiłków w obszarze tworzenia polskiego *e-government*. Mimo iż wybrane kwestie, takie jak choćby poziom ochrony danych i prywatności osób korzystających z internetowych serwisów urzędów publicznych, zostały wysoko ocenione w ramach badania „Digitizing Public Services: Putting ambition into action”, przeprowadzonego w 2010 r. dla Komisji Europejskiej, w większości analizowanych kategorii polski *e-government* wypada gorzej od średniej unijnej<sup>5</sup>.

Przemysław Maj proponuje, by za *e-government* uznać „procesy związane z ewolucją władzy wykonawczej, legislatywy i judykatury zachodzące pod wpływem sieci Internet”<sup>6</sup>. Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej, *e-government* oznacza stosowanie teleinformatyki (*Information and Communication Technologies – ICT*) w administracji publicznej i wiąże się ze zmianami organizacyjnymi oraz kształceniem kadr w celu zapewnienia lepszej obsługi obywateli i wzrostu gospodarczego<sup>7</sup>. Od powyższego szerokiego podejścia do zagadnienia odróżnić można wąskie podejście, stosowane w Stanach Zjednoczonych oraz państwach azjatyckich, które ogranicza elektroniczną administrację do kwestii poprawy dostępności usług elektronicznych świadczonych przez instytucje publiczne<sup>8</sup>.

Istotą wykorzystywania technologii informatycznych w pracy urzędów jest wzrost efektywności, zarówno w relacji z obywatelami (w obu kierunkach), jak i pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Stosowanie ICT ma pozwolić użytkownikom na całodobowy dostęp do wyselekcjonowanych usług, urzędom zaś ułatwić pracę, choćby przez możliwość wykorzystywania elektronicznych formularzy w miejsce papierowej korespondencji.

W ramach badań nad stopniem rozwoju *e-government*, prowadzonych cyklicznie w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przyjęto pięć poziomów zaawansowania elektronicznej administracji:

---

<sup>4</sup> P. Lipiec, *E-administracja? Chyba nie w Polsce!*, NaTemat.pl, <http://pawellipiec.natemat.pl/12221,e-administracja-chyba-nie-w-polsce>, 7.01.2013.

<sup>5</sup> *Digitizing Public Services: Putting ambition into action*, <http://www.epractice.eu/files/Digitizing%20Public%20Services%20in%20Europe%20Putting%20ambition%20into%20action%20-%209th%20Benchmark%20Measurement%20-%20December%202010.pdf>, 9.01.2013.

<sup>6</sup> P. Maj, *Internet i demokracja. Ewolucja systemu politycznego*, Rzeszów 2009, s. 66.

<sup>7</sup> Europejskie Społeczeństwo Informacyjne. Portal tematyczny Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/information\\_society/tl/soccul/egov/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/information_society/tl/soccul/egov/index_pl.htm), 25.06.2012.

<sup>8</sup> D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, [w:] ... (red.), *Społeczeństwo Informacyjne*, „Studia BAS” 2009 nr 3, s. 58.

1. **Informacja online:** obywatel ma możliwość znalezienia w sieci informacji o danym urzędzie i świadczonych przez niego usługach;
2. **Informacja jednokierunkowa:** obywatel może uzyskać informacje o urzędzie i pobrać z jego strony internetowej niezbędne formularze;
3. **Interakcja dwukierunkowa:** obywatel może uzyskać informacje o urzędzie, pobrać z jego strony formularze i po wypełnieniu odesłać je drogą elektroniczną;
4. **Transakcja:** najwyższy stopień zaawansowania usług z zakresu *e-government*, charakteryzujący się pełną obsługą procesu, począwszy od pobrania niezbędnych informacji, a skończywszy na uiszczeniu opłat i uzyskaniu pozwoleń drogą elektroniczną;
5. **Personalizacja:** możliwość dostosowania usług przez użytkownika do własnych potrzeb i preferencji<sup>9</sup>.

W latach 2002–2003 elektroniczna administracja w Polsce nie osiągnęła pierwszego stopnia rozwoju, a więc poziomu informacji online. W 2006 r. serwisy internetowe urzędów umożliwiały obywatelom pewien stopień komunikacji dwukierunkowej (pobieranie i odsyłanie podstawowych formularzy). Odsetek usług publicznych umożliwiających transakcję (czwarty poziom interakcji), wyniósł w 2007 r. 25% (wobec 10% w 2004 r.)<sup>10</sup>. Proces budowy administracji elektronicznej w Polsce od początku nie postępował zatem zgodnie z oczekiwaniami władz i obywateli.

W najbliższych latach z problemami informatyzacji państwa mierzyć się będzie powołane w listopadzie 2011 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. W opublikowanym przez nie w kwietniu 2012 r. dokumencie „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” (omawianym szerzej w dalszej części artykułu) autorzy, tłumacząc przyczyny opóźnień, zwracają uwagę m.in. na niedostateczną współpracę „na poziomie rządowym, [...] prymat perspektywy techniczno-sprzętowej nad realizacją oczekiwanych funkcji, jakości i przyjaznych dla użytkownika aplikacji, [...] brak etapowości w planowaniu oraz wdrażaniu projektów, [...] nieprzejrzystość decyzji”<sup>11</sup>. Konkluzje dokumentu zawierają zapowiedź przygotowania programu operacyjnego „Polska Cyfrowa”, który umożliwić ma nowe, kompleksowe podejście do kwestii informatyzacji państwa w latach 2014–2020<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Tamże, s. 61.

<sup>10</sup> Tamże, s. 63.

<sup>11</sup> M. Boni (red.), *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Warszawa, kwiecień 2012, s. 11–15, [http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/04/MAC-Panstwo-2-0-Nowy-start-dla-e-administracji-4-2012\\_raport\\_web.pdf](http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/04/MAC-Panstwo-2-0-Nowy-start-dla-e-administracji-4-2012_raport_web.pdf), 30.08.2012.

<sup>12</sup> Tamże, s. 89.

Na historię tworzenia rodzimej administracji elektronicznej składa się seria aktów prawnych, stawiających przed wdrażającymi je instytucjami ambitne zadania i zakładających utworzenie spójnego systemu informatycznego wspomagania zarządzania w perspektywie najbliższych lat. Począwszy od 2000 r. proces budowy cyfrowego zaplecza administracji publicznej był nastawiony na dostosowanie do wymogów prawa unijnego: Strategii Lizbońskiej, a także następujących po niej strategii eEurope 2002 oraz eEurope 2005, inicjatywy i2010 oraz kolejnych planów działania w obszarze administracji elektronicznej, formułowanych przez Komisję Europejską.

## **E-government w dokumentach Unii Europejskiej**

- **Strategia Lizbońska**

Przyjęta w marcu 2000 r. Strategia zakładała, że do 2010 r. Unia Europejska będzie dysponowała najdynamiczniejszą i najbardziej konkurencyjną opartą na wiedzy gospodarką świata<sup>13</sup>. Jednym z podstawowych narzędzi służących osiągnięciu tego celu miała się stać budowa społeczeństwa informacyjnego otwartego dla wszystkich obywateli Wspólnoty. Według wydanego w 2003 r. unijnego raportu zatytułowanego *Does E-government Pay Off?* („Czy e-government się opłaca?”)<sup>14</sup>, rozwijanie usług e-administracji służyć miało zakładanemu przez Strategię Lizbońską wzrostowi konkurencyjności gospodarki, m.in. poprzez poprawę jakości informacji publicznej, możliwej dzięki sieciowym systemom zarządzania jakością, skróceniu czasu trwania procesów administracyjnych wskutek digitalizacji danych i przyspieszenia korespondencji między urzędem a obywatelem, a także dzięki redukcji kosztów związanej z automatyzacją działań<sup>15</sup>.

- **Strategia eEurope 2002**

Inicjatywa eEurope została uruchomiona przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w 1999 r. i zaowocowała powstaniem w czerwcu 2000 r.

---

<sup>13</sup> F.-X. Chevallerau, *The impact of e-government on competitiveness, growth and jobs*, European Communities, Brussels, February 2005, s. 6, [http://www.cisco.com/web/DE/pdfs/publicsector/egov\\_competitiveness\\_02\\_05.pdf](http://www.cisco.com/web/DE/pdfs/publicsector/egov_competitiveness_02_05.pdf), 22.08.2012.

<sup>14</sup> *Does E-government Pay Off?*, [http://www.inst-informatica.pt/v20/ersi/13\\_ersi/documentos/Does%20e-Government%20pay%20off.pdf](http://www.inst-informatica.pt/v20/ersi/13_ersi/documentos/Does%20e-Government%20pay%20off.pdf), 9.01.2013.

<sup>15</sup> Tamże, s. 12–13.

dokumentu o nazwie *eEurope 2002 Action Plan*. Strategia zakładała działania w trzech podstawowych obszarach<sup>16</sup>:

- 1) tańszy, szybszy i bezpieczny internet,
- 2) inwestycje w ludzi i kompetencje,
- 3) stymulowanie korzystania z internetu.

- **Strategia eEurope 2005**

Kolejnym dokumentem strategicznym był przyjęty w 2002 r. plan działań *eEurope 2005: An information society for all*. Autorzy uznali, że istnieje fundamentalna potrzeba dostarczania użytkownikom szerokopasmowego internetu, jako czynnika umożliwiającego wdrażanie zaawansowanych sieciowych usług i aplikacji. Strategia zakładała m.in. usuwanie barier administracyjnych i „zachęcanie sektora publicznego do pełnego wykorzystania możliwości oferowanych przez szerokopasmowe łącza oraz poprawę jakości i rentowności usług publicznych”<sup>17</sup>.

- **Inicjatywa i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia**

Zgodnie ze strategiczną inicjatywą i2010, przyjętą w 2005 r., technologie informatyczne stanowią podstawę wzrostu gospodarczego i budowy społeczeństwa informacyjnego Unii Europejskiej<sup>18</sup>. Autorzy dokumentu za jeden z priorytetów w tym zakresie uznają polepszenie jakości usług online świadczonych przez administrację publiczną.

- **Plan działania w obszarze administracji elektronicznej na lata 2006–2010**

Plan stanowiący integralną część strategii Inicjatywa i2010 koncentrował się na pięciu obszarach priorytetowych, w tym na istotnych dla budowy *e-government* zagadnieniach inkluzywności e-administracji, walki

---

<sup>16</sup> *Before i2010: eEurope initiative*, [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index\\_en.htm#eEurope\\_2003](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index_en.htm#eEurope_2003), 2.08.2012.

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> *Inicjatywa i2010*, Serwis internetowy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (strona archiwalna), <http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/0/57773C853318B5ACC125729900439437?Open&RestrictToCategory=>, 22.08.2012.

z wykluczeniem cyfrowym oraz poprawy wydajności i efektywności usług świadczonych przez instytucje publiczne online<sup>19</sup>.

- **Europejska Agenda Cyfrowa**

Przyjęty w 2010 r. dokument postawił przed państwami członkowskimi jako cel główny „uzyskanie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki i bardzo szybki internet i interoperacyjne aplikacje”<sup>20</sup>. Autorzy agendy wskazują, że w 2009 r. 38% obywateli Unii Europejskiej korzystało z usług e-administracji. Zgodnie z założeniami Europejskiej Agendy Cyfrowej, państwa członkowskie zobowiązały się do pracy na rzecz wzrostu tego wskaźnika do 50% do 2015 r.<sup>21</sup>.

- **Plan Działania w obszarze administracji elektronicznej na lata 2011–2015**

Plan, przyjęty przez Komisję Europejską w 2010 r., wchodzi w skład Europejskiej Agendy Cyfrowej i zakłada wspieranie rządów państw członkowskich przez Komisję Europejską we wdrażaniu usług administracji elektronicznej poprzez tworzenie jednolitych kryteriów ewaluacyjnych oraz wymianę doświadczeń między państwami<sup>22</sup>.

## ***E-government* w polskich dokumentach rządowych**

Za cezurę czasową w uporządkowanej implementacji *e-government* w Polsce można uznać rok 2000, w którym ukazał się dokument Komitetu Badań Naukowych oraz Ministerstwa Łączności pt. „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”. Wcześniejsze działania w zakresie informatyzacji administracji można za autorami raportu „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” określić jako „etap informaty-

---

<sup>19</sup> *ICT for Government and Public Services, Action Plan 2006–2010*, [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/policy/action\\_plan/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/policy/action_plan/index_en.htm), 22.08.2012.

<sup>20</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska agenda cyfrowa”*, s. 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF>, 22.08.2012.

<sup>21</sup> Tamże, s. 36.

<sup>22</sup> *ICT for Government and Public Services, Action Plan 2011–2015*, [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/action\\_plan\\_2011\\_2015/priorities\\_objectives/user\\_empowerment/1\\_inclusive\\_services/action\\_1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/priorities_objectives/user_empowerment/1_inclusive_services/action_1/index_en.htm), 22.08.2012.

zacji spontanicznej”, czyli okres działań nieskoordynowanych, w którym poszczególne instytucje wdrażały określone rozwiązania w zależności od własnych potrzeb<sup>23</sup>. KBN wraz z Ministerstwem za naczelną zadanie rządu w procesie kształtowania *e-government* uznały „stworzenie odpowiednich mechanizmów ekonomicznych, prawnych i administracyjnych dla zagwarantowania powszechnego dostępu do informacji, zapewnienia uczciwej konkurencji, umożliwienia zainteresowanym podmiotom korzystania z istniejących i przyszłych możliwości zastosowań teleinformatyki [...]”<sup>24</sup>.

Kolejnymi przyjętymi przez rząd projektami były przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki na podstawie europejskiej strategii „Europe – An Information Society for All” dokument „ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006” oraz następna jego wersja, „ePolska-2006. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”, która ukazała się pod auspicjami Ministerstwa Infrastruktury w 2002 r.<sup>25</sup>

W grudniu 2003 r. Ministerstwo Nauki i Informatyzacji opublikowało „Strategię informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004–2006”. W 2006 r. rozpoczęło zaś prace projektowe związane z projektem „Wrota Polski”, wstępem do tworzenia Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), „zintegrowanego systemu informatycznego, umożliwiającego świadczenie usług publicznych”<sup>26</sup>, jednolitej platformy agregującej usługi świadczone drogą elektroniczną przez organy administracji publicznej.

- **Plan Informatyzacji Państwa do roku 2006  
oraz Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010**

Plan Informatyzacji Państwa do roku 2006 postawił przed administracją publiczną zadania racjonalizacji wydatków publicznych w dziedzinie informatyzacji oraz tworzenia państwa nowoczesnego i przyjaznego dla obywateli<sup>27</sup>, przy założeniu, że wszelkie realizowane w jego ramach dzia-

<sup>23</sup> M. Boni (red.), *Państwo 2.0...*, s. 68.

<sup>24</sup> *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, <http://kbn.icm.edu.pl/cele/index1.html>, 25.06.2012.

<sup>25</sup> *ePolska-2006. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/EEA3520B45039EFEC125721F002D0E4B/\\$file/epolska2006.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/EEA3520B45039EFEC125721F002D0E4B/$file/epolska2006.pdf), 26.06.2012.

<sup>26</sup> *Wrota Polski*, <http://www.msw.gov.pl/portal/pl/267/3897/>, 26.06.2012.

<sup>27</sup> *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2006 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na rok 2006*, Dz.U. z 2006 r. Nr 147, poz. 1064.

łania powinny być zgodne z zapisami Inicjatywy „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”<sup>28</sup>. Priorytety Planu informatyzacji Państwa na rok 2006 utrzymane zostały w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007–2010.

- **Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r.**

Przyjęty w grudniu 2008 r. dokument w ramach obszaru „państwo” identyfikuje istotne dla rozwoju administracji elektronicznej cele strategiczne, tj. „udostępnienie szerokiego zakresu usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną” oraz „podniesienie efektywności administracji publicznej dzięki szerokiemu wykorzystaniu zestandaryzowanych i interoperacyjnych rozwiązań informatycznych”<sup>29</sup>. Strategia zakłada, że zrealizowanie powyższych celów doprowadzi w 2013 r. do sytuacji, w której „w administracji publicznej funkcjonują rozbudowane, zintegrowane i efektywne systemy informatyczne (*e-government*) tworzone z zachowaniem zasady neutralności technologicznej. 20 interaktywnych podstawowych usług jest świadczonych dla obywateli i podmiotów gospodarczych drogą elektroniczną, na poziomie umożliwiającym pełną interakcję z urzędem” zaś „systemy administracji działają w oparciu o spójną architekturę informatyczną”<sup>30</sup>.

- **Plan Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015**

Zgodnie z diagnozą przedstawioną w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015, „polska administracja publiczna działa w warunkach niedokończonej reformy przebudowy i usprawnienia struktur instytucji publicznych”<sup>31</sup>, a „skuteczniejsze zastosowanie oraz wykorzystanie najnowszych technologii informacyjnych i komunikacyjnych mogłoby ułatwić przeobrażenie polskiej administracji”<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, s. 24, [http://www.msw.gov.pl/download/56/6137/Strategia\\_Rozwoju\\_Spoleczenstwa\\_Informacyjnego\\_w\\_Polsce.pdf](http://www.msw.gov.pl/download/56/6137/Strategia_Rozwoju_Spoleczenstwa_Informacyjnego_w_Polsce.pdf), 31.08.2012.

<sup>30</sup> Tamże, s. 26–27.

<sup>31</sup> *Projekt Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia.. 2011 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2011–2015*, [http://bip.msw.gov.pl/download/4/9670/PIP\\_20112015\\_projekt\\_z\\_9\\_sierpnia\\_2011\\_r.pdf](http://bip.msw.gov.pl/download/4/9670/PIP_20112015_projekt_z_9_sierpnia_2011_r.pdf), 31.08.2012.

<sup>32</sup> Tamże.

Według autorów tego planu, zasadniczą słabością uchwalanych wcześniej dokumentów był nieprecyzyjny opis celów stawianych przed administracją publiczną oraz brak wyraźnych, mierzalnych wskaźników umożliwiających rzetelną ocenę poziomu realizacji zadań. Plan miał w założeniu wychodzić naprzeciw tej potrzebie, wprowadzając dwie miary ewaluacji, a mianowicie: „nieprzekraczanie poziomu zatrudnienia w administracji publicznej osiągniętego w chwili uchwalenia Planu, niezależnie od zakresu czynności realizowanych przez administrację publiczną”<sup>33</sup> i „zmniejszenie o połowę dystansu do wiodących krajów europejskich w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego w międzynarodowych badaniach porównawczych na koniec okresu programowania”<sup>34</sup>.

Polskie Towarzystwo Informatyzacji skrytykowało jednak ten plan za „proponowany system nadzoru i monitoringu zadań”, który „nie może być skuteczny, ponieważ zaproponowano podejście bazujące na niespójnym zestawie wskaźników”<sup>35</sup>, a sam plan „w dużym stopniu zakłada, że realizacja projektów *e-government* byłaby dofinansowana ze środków funduszy europejskich, co nie znajduje pokrycia w zasadach stosowanych przez Komisję Europejską”<sup>36</sup>.

#### • Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji

Brak koordynacji między poszczególnymi projektami informatyzacyjnymi jako jedną z podstawowych przyczyn dotychczasowych niepowodzeń procesu budowy e-administracji w Polsce wskazuje także raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji”.

Raport zakłada budowę spójnego Systemu Informacyjnego Państwa do roku 2020. Ma to być możliwe dzięki precyzyjnemu „określeniu architektury logicznej Systemu Informacyjnego Państwa”, któremu towarzyszyć będą konsultacje między poszczególnymi instytucjami. Prace wdrażające mają także uwzględniać standardy Unii Europejskiej. Autorzy „Państwa 2.0” zakładają również wyznaczenie kluczowych obszarów działania

<sup>33</sup> Tamże.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> *Miażdżąca opinia PTI o projekcie Planu Informatyzacji Państwa*, [http://www.pti.org.pl/index.php/corporate/struktura\\_folderow\\_publicacji\\_na\\_witrynie/Archiwum-Aktualnosci/Archiwum-aktualnosci-2011/Miazdzaca-opinia-PTI-o-projekcie-Planu-Informatyzacji-Panstwa](http://www.pti.org.pl/index.php/corporate/struktura_folderow_publicacji_na_witrynie/Archiwum-Aktualnosci/Archiwum-aktualnosci-2011/Miazdzaca-opinia-PTI-o-projekcie-Planu-Informatyzacji-Panstwa), 31.08.2012.

<sup>36</sup> Tamże.



administracji publicznej, które dotychczas nie zostały z informatyzowane, i stworzenie nowych projektów służących zmianie tego stanu rzeczy<sup>37</sup>.

## **Badania empiryczne**

Część druga artykułu jest poświęcona założeniom metodologicznym badania *e-government* w Polsce w ramach projektu badawczego „Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej”. Na podstawie założeń dotyczących postulowanego kształtu systemu e-administracji będzie zbudowany model teoretyczny, który posłuży odpowiedniemu doborowi wskaźników zastosowanych w badaniu ilościowym oraz jakościowym. Dzięki temu możliwe będzie praktyczne zweryfikowanie założeń, które są zawarte w dokumentach prawnych, w badaniu, którym zostaną objęte jednostki administracji samorządowej oraz rządowej. Opracowane wnioski z badań staną się jednocześnie podstawą do rekomendacji dla organów odpowiedzialnych za procedurę cyfryzacji administracji publicznej w Polsce.

## **Model teoretyczny**

Z zaprezentowanych w poprzedniej części artykułu charakterystyk założeń *e-government* przywołanych w strategiach oraz planach działań (polskich i europejskich) wyłania się swego rodzaju „typ idealny” cyfrowej administracji, w weberowskim znaczeniu tego pojęcia. Na potrzeby badania w ramach wspomnianego projektu podjęto próbę stworzenia modelu teoretycznego *e-government*, opierając się na założeniach zawartych w aktach prawnych. W tym celu został wybrany dokument „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” pod redakcją Michała Boniego. Jest to najnowsza publikacja rządowa z tego zakresu, w związku z tym przyjęte w nim założenia oraz wizja cyfrowej administracji są najbardziej odpowiednie do projektowanego postępowania badawczego. Model teoretyczny *e-government* zbudowany na podstawie jego cech wyodrębnionych w powyższym dokumencie, będzie zatem traktowany jako wzorzec, którego wdrożenie umożliwi realizację zakładanych w programie celów oraz osiągnięcie postulowanych zmian i efektów.

---

<sup>37</sup> M. Boni (red.), *Państwo 2.0...*, s. 69.

Model teoretyczny zbudowano, opierając się na cechach, które są własnościami definiowanego zjawiska. Aby móc stwierdzić, czy i w jakiej mierze one istnieją, do każdej z nich zostały dobrane wskaźniki, dzięki którym dana cecha będzie mogła być zmierzona lub scharakteryzowana. Na każdy wskaźnik składają się różne zmienne, które wpływają na jego zakres. W socjologicznej oraz politologicznej literaturze metodologicznej wyodrębnia się trzy główne rodzaje wskaźników: definicyjne, rzeczowe – empiryczne oraz rzeczowe – inferencyjne<sup>38</sup>. Wskaźniki definicyjne odnoszą się do określonych kryteriów lub standardów obowiązujących prawnie albo zwyczajowo. Wskaźniki rzeczowe – empiryczne to cechy i zjawiska, które są obserwowalne i ujmowane statystycznie. Wskaźniki rzeczowe – inferencyjne natomiast to te, których nie można zaobserwować, ponieważ dotyczą „ukrytych wydedukowanych zmiennych”<sup>39</sup>. Do cech modelu informatyzacji zintegrowanej zastosowano dwa rodzaje wskaźników: rzeczowe – empiryczne oraz rzeczowe – inferencyjne. Pierwszy rodzaj będzie potrzebny do przeprowadzenia badań ilościowych, natomiast drugi będzie miał zastosowanie przy konceptualizacji badań jakościowych. Zanim zostanie dokonana charakterystyka modelu, należy przedstawić założenia (zasady) jego funkcjonowania określone w przywoływanym dokumencie. Zdaniem jego autorów, bez wdrożenia tych zasad model nie będzie efektywny. Tak więc, najpierw przedstawione zostaną zasady wraz ze wskaźnikami do nich dobranymi, a następnie zostanie scharakteryzowany model informacji zintegrowanej. Zakładanym efektem jego sprawnego działania jest „administracja bardzo otwarta i dostępna”<sup>40</sup>. W związku z tym trzy czynniki: wdrożenie i przestrzeganie zasad, zintegrowana informatyzacja oraz administracja otwarta i dostępna, są połączone relacjami, które tworzą system naczyń połączonych (schemat nr 1).

Brak wdrożenia albo przestrzegania zasad uniemożliwi działanie systemu informatyzacji zintegrowanej, przez co efekt w postaci administracji otwartej i dostępnej nie zostanie osiągnięty.

W dokumencie „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” pojęciem kluczowym dla problematyki cyfrowej administracji jest wielokrotnie wspomnianą „informatyzacja zintegrowana”. Jest ona swego rodzaju wizją *e-government*, która ma być wdrożona na gruncie polskim. Według

<sup>38</sup> S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 2010, s. 165–170.

<sup>39</sup> A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2008, s. 178.

<sup>40</sup> M. Boni (red.), *Państwo 2.0...*, s. 5.

autorów dokumentu, model informacji zintegrowanej będzie efektywny, jeżeli zostanie oparty na następujących zasadach<sup>41</sup>:

- 1) obiegu informacji,
- 2) nadzoru urzędnika nad obiegiem informacji,
- 3) odpowiedniego gospodarowania środkami w stosunku do uzyskanych efektów,
- 4) neutralności technologicznej (dostęp obywatela do usług administracji nie może być ograniczony przez stosowany przez niego system operacyjny).

**Schemat nr 1. Relacje w „Państwie 2.0”**



Oprac. własne: A. Dudzińska

Jak już wspomniano, istnienie i poprawne funkcjonowanie powyższych reguł ma umożliwić działanie modelu informacji zintegrowanej. W poniższej tabeli zostały wyodrębnione i zestawione cechy, wskaźniki oraz zmienne opisujące wskazane zasady.

<sup>41</sup> Tamże, s. 2.

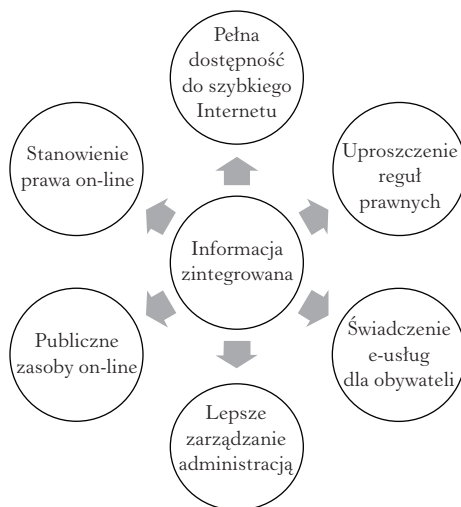
Tabela 1. Cechy, wskaźniki i zmienne zasad „informatyzacji zintegrowanej”

Lp.	Cecha	Wskaźniki	Zmienne
1.	Obieg informacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czas przekazywania dokumentów</li> <li>• Czas przeznaczony na załatwienie sprawy administracyjnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procentowy wzrost/spadek ilości czasu oczekiwania na wydanie decyzji</li> </ul>
2.	Nadzór urzędnika nad obiegiem informacji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetencje urzędników do sprawowania takiego nadzoru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwalifikacje</li> <li>• Odbyte szkolenia</li> <li>• Efektywność</li> <li>• Umiejętność przekwalifikowania</li> </ul>
3.	Odpowiednie gospodarowanie środkami wobec efektów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ilość środków przeznaczonych na realizację efektu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Za niska/wysoka w stosunku do potrzeb</li> </ul>
4.	Neutralność technologiczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ograniczenia dostępu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Występują/ nie występują</li> <li>• Jakie są to ograniczenia</li> </ul>

Oprac. własne: A. Dudzińska

Powyższe narzędzia (wskaźniki oraz zmienne) zostaną wykorzystane przy tworzeniu narzędzi badawczych w badaniu ilościowym oraz jakościowym.

Schemat 2. Model informatyzacji zintegrowanej



Oprac. własne: A. Dudzińska

Model informatyzacji zintegrowanej (*e-governmentu*) został zbudowany na podstawie następujących cech<sup>42</sup> (zilustrowanych również powyżej na schemacie 2):

- 1) pełna dostępność obywateli do internetu szerokopasmowego,
- 2) uproszczenie reguł prawnych,
- 3) usługi elektroniczne dla obywateli,
- 4) lepsze zarządzanie administracją,
- 5) dostępność publicznych zasobów online,
- 6) stanowanie prawa online.

Podobnie jak w przypadku zasad, zmienne oraz wskaźniki mają na celu określić stopień występowania danej cechy oraz pomóc ustalić odchylenia od niej bądź też jej deformacje. Dobrze dobrane wskaźniki pozwolą stworzyć odpowiednie narzędzie pomiaru do badania ilościowego (ankieta elektroniczna) oraz jakościowej charakterystyki (scenariusz wywiadu pogłębionego). Analiza zebranych bogatych danych empirycznych pozwoli na szczegółową weryfikację założeń przyjętych przez autorów dokumentu „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” na poziomie zasad fundamentalnych dla działania modelu, jak również jego cech. Pomoże ona przede wszystkim określić stopień zaawansowania wdrażania „nowych” reguł przez administrację na różnych jej szczeblach oraz – co ważniejsze – gotowości do tych zmian. To z kolei pozwoli na podjęcie decyzji o korekcie lub kontynuacji przyjętego planu.

Tabela 2. Cechy, wskaźniki oraz zmienne modelu informatyzacji zintegrowanej

Lp.	Cecha	Wskaźniki	Zmienne
1.	Pełna dostępność obywateli do internetu szerokopasmowego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procentowy zasięg dostępu do internetu szerokopasmowego w gospodarstwach domowych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mały/średni/duży zasięg</li> <li>• Zróżnicowanie regionalne</li> </ul>
2.	Uproszczenie reguł prawnych	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zmniejszenie liczby regulacji prawnych</li> <li>• Uproszczenie języka regulacji prawnych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procentowe zmniejszenie regulacji prawnych</li> <li>• Liczba poprawnie wypełnionych formularzy/ odrzuconych formularzy z powodów formalnych</li> </ul>

<sup>42</sup> Tamże, s. 3–4.

Lp.	Cecha	Wskaźniki	Zmienne
3.	Usługi elektroniczne dla obywateli	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liczba e-usług, z których można skorzystać</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procentowy udział dostępnych e-usług w danej jednostce</li> <li>Zróźnicowanie regionalne</li> </ul>
4.	Lepsze zarządzanie administracją	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elektroniczny obieg dokumentów</li> <li>Bezpieczne przekazywanie danych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Czy dokumenty są przekazywane</li> <li>Rodzaje przekazywanych dokumentów</li> <li>Ilość czasu potrzebna na przekazanie dokumentów</li> </ul>
5.	Publiczne zasoby	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liczba zasobów, z których można korzystać online</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procentowy udział dostępnych zasobów w danym regionie</li> </ul>
6.	Stanowienie prawa online	<ul style="list-style-type: none"> <li>Liczba dostępnych projektów uchwał/ustaw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procentowy udział dostępnych projektów</li> <li>Możliwości konsultacji projektów przez obywateli</li> </ul>

Oprac. własne: A. Dudzińska

Zaprezentowane w obu tabelach wskaźniki oraz zmienne na obecnym etapie procesu badawczego mają charakter wstępny. Zgodnie z przyjętymi standardami metodologicznymi, badacze powinni pozostać czujni i wrażliwi na zmieniającą się rzeczywistość, by móc odpowiednio korygować wyjściowe założenia. Perspektywa metodologiczna przyjęta na potrzeby badań *e-government* w Polsce jest w literaturze określana mianem „perspektywy striangulowanej” Jej autor, Norman Denzin, twierdzi, że prosty podział na metody ilościowe i jakościowe jest bezużyteczny, wobec tego proponuje łączenie metod badawczych, definiując to jako „triangulację metodologiczną”. Co ważne, może ona mieć zastosowanie w obrębie metod (np. ilościowych) albo między metodami. Warunkiem koniecznym przyjęcia tej perspektywy jest analiza tego samego problemu empirycznego<sup>43</sup>.

W niniejszym projekcie zostanie zastosowana triangulacja metodologiczna między metodami. Badanie zostało podzielone na dwie części. W pierwszej zostanie zastosowana metoda ilościowa, której podstawową techniką jest ankieta elektroniczna. Po zebraniu i opracowaniu danych

<sup>43</sup> M. Read, D. Marsh, *Łączenie metod ilościowych z jakościowymi*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 239.

nastąpi część druga, oparta na metodologii badań jakościowych. Podstawową zastosowaną techniką będzie ekspercki wywiad pogłębiony, oparty na scenariuszu rozmowy. Jednym z istotnych jego elementów będą wyniki badania ilościowego. Szczegółowe założenia obu części badania zostały scharakteryzowane poniżej.

## **Badanie ilościowe**

Metody ilościowe w naukach społecznych mają zastosowanie przy obserwacji i pomiarze zmiennych określających badane zjawisko. Im większa jest liczba przypadków (w stosunku do liczebności populacji), tym większa jest pewność badacza, że obserwowane zjawisko nie jest przypadkowe. Dzięki statystycznym pomiarom jest możliwe formułowanie generalizacji na temat rzeczywistości<sup>44</sup>. Zdając sobie sprawę z ograniczeń metod ilościowych oraz wątpliwości co do ich zastosowania do analizy rzeczywistości społecznej<sup>45</sup>, postanowiono w niniejszym badaniu wykorzystać jedną z technik badań ilościowych – ankietę elektroniczną. Celem jej przeprowadzenia jest zebranie znacznej liczby „twardych” danych dotyczących stopnia wdrażania modelu informatyzacji zintegrowanej (*e-government*) na różnych poziomach administracji publicznej w Polsce. Część wyodrębnionych cech modelu wymaga wykonania stosownych pomiarów, aby dokonać w trakcie analizy porównań i zestawień. Badanie zostanie przeprowadzone w wybranych jednostkach administracyjnych różnego szczebla z uwzględnieniem reprezentatywności próby. Ankieta, która zostanie wysłana drogą elektroniczną do instytucji wchodzących w skład próby badawczej, poprzedzona będzie oficjalnym listem wyjaśniającym cele i zasady badania. Zdecydowanym ograniczeniem, z którego autorzy zdają sobie sprawę, jest trudny do przewidzenia stopień zwrotu ankiet. Zadeklarowana odmowa wypełnienia ankiety lub brak jej odesłania jest również cennym wskaźnikiem stopnia wdrażania cyfrowej administracji. Ankieta będzie skonstruowana na podstawie starannie dobranych wskaźników statystycznych, które pomogą określić rzeczywisty zasięg e-administracji i jej obecność w danej jednostce.

---

<sup>44</sup> P. John, *Metody ilościowe*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 219.

<sup>45</sup> Por. np. tamże, s. 217–271.

## Badanie jakościowe

Stosowanie metod jakościowych w naukach społecznych ma na celu przede wszystkim zrozumienie subiektywnych doświadczeń, znaczeń i praktyk badanych osób oraz umiejscowienie ich w kontekście społecznym. Badania jakościowe przyczyniają się do ułatwienia rozumienia i wyjaśniania zjawisk społeczno-politycznych<sup>46</sup>. Podstawową techniką metod jakościowych jest wywiad pogłębiony. Pozwala on na swobodną wypowiedź rozmówcy, nieograniczanego przez kategorie narzucone przez badacza np. w kwestionariuszu wywiadu. Podstawą wywiadu jest scenariusz rozmowy, który zawiera spis ogólnych tematów, które mają pojawić się podczas badania, ale bez ustalonego porządku. Otwarty, elastyczny wywiad umożliwia badaczowi zadawanie dodatkowych pytań, próśb o doprecyzowanie i wyjaśnienie stosowanych przez rozmówcę pojęć. Próba badawcza w przypadku badania jakościowego jest niewielka. Badacz poza wywiadem ma możliwość obserwacji zachowań badanego oraz jego otoczenia społecznego, co ułatwia interpretację zebranego materiału. W ramach badań jakościowych możliwe jest również dokonywanie pewnych generalizacji. Jak twierdzi Fiona Devine: „[...] rzadko się [...] zdarza, że próba respondentów jest tak niereprezentatywna albo interpretacje tak mylące, że sugestie na temat szerszego zakresu wstępowania pewnych zjawisk byłby całkowicie bezpodstawne”<sup>47</sup>. Odpowiednio zróżnicowana próba rozmówców jest podstawą powodzenia badań jakościowych.

W niniejszym badaniu wywiady pogłębione zostaną przeprowadzone z dwoma grupami rozmówców: pierwszą z nich będą eksperci pracujący nad implementacją e-administracji w Polsce, drugą zaś praktycy, czyli urzędnicy odpowiedzialni za wdrażanie odpowiednich procedur. W scenariuszu wywiadu zostaną zawarte tematy związane z opracowanymi danymi ilościowymi, z celami postawionymi w dokumencie „Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji” oraz w projektach „Polska cyfrowa” i „Plan informatyzacji państwa”. Dyspozycja do rozmowy z praktykami będzie poszerzona o ich własne doświadczenia: trudności i sukcesy. Dodatkową techniką jakościową zastosowaną poza wywiadem pogłębionym będzie monitoring wybranych stron internetowych urzędów pod kątem przejrzys-

<sup>46</sup> F. Devine, *Metody jakościowe*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 197–199.

<sup>47</sup> Tamże, s. 207.



stości, czytelności, funkcjonalności oraz zawartości. Ta obserwacja będzie cennym uzupełnieniem interpretacji zebranych danych empirycznych.

Opracowanie oraz analiza zebranych bogatych danych pozwoli na weryfikację założeń zaprezentowanych w modelu informatyzacji zintegrowanej oraz na wskazanie słabych i mocnych strony przyjętych strategii. W przygotowanej analizie znajdą się również rekomendacje związane z korektą, zaniechaniem bądź kontynuacją projektowanych zmian z obszaru tworzenia dobrej cyfrowej administracji.

## STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie zostało podzielone na dwie części<sup>48</sup>. Pierwsza zawiera definicję e-administracji oraz chronologiczną prezentację dokumentów przyjętych przez organy Unii Europejskiej i Polski, kluczowych dla procesu jej tworzenia. Poszczególne dokumenty zostały zaprezentowane w zarysie.

Część druga została poświęcona założeniom metodologicznym badania *e-government* w Polsce w ramach projektu badawczego „Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej”.

*Aleksandra Dudzińska, Marek Gontarczyk*

## E-GOVERNMENT IN POLAND

This study has been divided into two parts. First part contains the definition of e-government and a chronological presentation of documents adopted by the authorities of European Union and Poland, crucial to the process of its creation. Second part is devoted to the methodological assumptions of the study on e-government in Poland carried out as a part of the “Governance in Transnational Space” research project.

**KEY WORDS:** *e-Government, e-Administration, ICT, State 2.0, integrated informatization*

---

<sup>48</sup> Autorem części pierwszej jest Marek Gontarczyk, a autorką części drugiej jest Aleksandra Dudzińska.

## Bibliografia

- M. Boni (red.), *Państwo 2.0. Nowy start dla e-administracji*, Warszawa, kwiecień 2012.
- Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, <http://kbn.icm.edu.pl/cele/index1.html>, 25.06.2012.
- P. John, *Metody ilościowe*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.
- P. Maj, *Internet i demokracja. Evolucja systemu politycznego*, Rzeszów 2009.
- S. Nowak, *Metodologia badań socjologicznych*, Warszawa 2010.
- M. Read, D. Marsh, *Łączenie metod ilościowych z jakościowymi*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.
- Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, [http://www.msw.gov.pl/download/56/6137/Strategia\\_Rozwoju\\_Spoleczenstwa\\_Informacyjnego\\_w\\_Polsce.pdf](http://www.msw.gov.pl/download/56/6137/Strategia_Rozwoju_Spoleczenstwa_Informacyjnego_w_Polsce.pdf), 31.08.2012.

Tekst dedykowany pamięci dr. Piotra Bielawskiego

Wawrzyniec Konarski

## Polityka i politycy w Polsce – analiza krytyczna<sup>1</sup>

SŁOWA KLUCZOWE:

*rentierstwo polityczne, obsesja reelekcji, sondażokracja, partia-kartel,  
partia doktrynerska*

### Wprowadzenie

Analiza bieżącej polityki polskiej pozwala na wyodrębnienie zestawu jej czterech cech szczególnych pozwalających nakreślić całościowy obraz tejże. Są nimi kolejno: *rentierstwo polityczne*, *sondażokracja*, *obsesja reelekcji* oraz nadanie dwom najważniejszym antagonistom w obecnym polskim systemie partyjnym odmiennych wizerunków: *partii-kartelu* oraz *partii doktrynerskiej*. W rezultacie pojawia się m.in. potrzeba zinterpretowania sposobu rozumienia podziału na *lewicę* i *prawicę* w Polsce w obecnej dobie. Stałe występowanie powyższych cech petryfikuje nadmiernie *oligarchiczny* i *trybalistyczny* charakter współczesnej polityki polskiej. Taka sytuacja może doprowadzić do negatywnych dla państwa konsekwencji społecznych na dużą skalę, postrzeganych w postaci kontinuum składającego się z kilku etapów. Najpierw zatem pojawiają się *społeczne: anomia* i *alienacja*, sygnalizując zachodzenie procesu *pasywnej kontestacji społecznej* wobec elity politycznej – tak rządzącej, jak i opozycyjnej. Statystycznym

<sup>1</sup> Artykuł niniejszy stanowi rozbudowaną wersję wystąpienia autora podczas obrad II Kongresu Politologii Polskiej, Poznań, 19–21 września 2012 r., przedstawionego – w dniu 20 września 2012 r. – w ramach panelu pt. „Politolog w procesie kreowania polityki i zachowań politycznych społeczeństwa”.

dowodem zachodzenia tego procesu jest stale utrzymujący się wysoki poziom absencji wyborczej, czyniący Polskę od dłuższego czasu niechlubnym rekordzistą wśród państw europejskich<sup>2</sup>. Naturalnym etapem następnym staje się *aktywna kontestacja społeczna*, czyli jakaś forma *buntu mas* – przywołując koncept i tytuł pracy José Ortegi y Gasset – przeciw elitom<sup>3</sup>. Jego wyrazem ekstremalnym, czyli ukierunkowanym na obalenie dotychczasowego systemu rządów, byłaby zmiana o gwałtownym charakterze, mająca znamiona rewolucji. Jednak bardziej realnym przejawem takiego buntu na dużą skalę, ale świadomie wykorzystującego mechanizmy demokratyczne, może stać się w Polsce w niedalekiej przyszłości *populizm*. Dotychczasowe polskie doświadczenia w tej mierze, kojarzone ze wspólnymi rządami Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin z lat 2005–2007, wcale nie muszą oznaczać, że nastąpiło już jego apogeum. Utrzymywanie się obrazu polityki polskiej składającego się z wymienionych powyżej jej negatywnych cech szczególnych może przyczynić się do rewitalizacji pozycji populizmu – zarówno wzrostu jego wyborczych wpływów, jak i dłuższego trwania takiego stanu. Nie wchodząc w liczne interpretacje populizmu<sup>4</sup>, przyjmuję, że na jego wizerunek składają się dwie postaci: *społeczno-ekonomiczno-polityczna retoryka* oraz *wynikające z niej działania, dla których wspólnym punktem wyjścia jest sprzeciw wobec elit, z reguły celowo nieprecyzyjnie określanych*. W swoich działaniach populiści wykorzystują argumentację o charakterze koniunkturalnym – lewicowym lub prawicowym, a czasami jednym i drugim równocześnie – ta zaś zależy od charakteru konfliktu społecznego w konkretnym czasie i środowisku, który chcą oni wykorzystać dla swoich politycznych celów. Liczy się tu więc bieżąca użyteczność przyjętej argumentacji i dlatego populizm jest z natury zmienny pod względem przyjętej aksjologii.

## **Przyczynki do rozumienia polityki w systemie liberalnej demokracji. Historyczny paradoks polityki polskiej**

Termin „polityka” stanowi od wieków inspirację do formułowania jego niezliczonych definicji i interpretacji. Punktem odniesienia do rozważań w niniejszym tekście jest współczesna polska demokracja, co ma znaczenie dla wyboru użytecznej definicji. Szerszy kontekst tworzy tu bowiem

<sup>2</sup> M. Cześćnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 6.

<sup>3</sup> J. Ortega y Gasset, *Bunt mas*, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> Y. Mény, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007.

system demokracji liberalnej, co przekłada się na wspomniany wybór. Za Bernardem Crickiem przyjmuję zatem, że polityką jest takie działanie, które umożliwi uzgodnienie „[...] interesów różnych grup społecznych żyjących na obszarze podległym jednej władzy, poprzez przyznanie im udziału w rządach proporcjonalnie do ich znaczenia dla przetrwania i dobrobytu całej wspólnoty”<sup>5</sup>. Jego zdaniem polityka jest *działaniem złożonym*<sup>6</sup>, której jednym z wyrazów staje się interesująca współzależność: „Polityka potrzebuje ludzi, którzy będą działać jako wolne podmioty, ale ludzie nie mogą działać w ten sposób bez polityki”<sup>7</sup>. Tak rozumianej interpretacji polityki Crick konsekwentnie broni, dobierając w tym celu argumenty zarówno historyczne, jak i przestrzenne. Broni więc politykę przed ideologią, demokracją, nacjonalizmem, technologią i fałszywymi przyjaciółmi. Tak określona linia rozumowania jest z jednej strony atrakcyjna poznawczo, z drugiej strony jednak może wzbudzać kontrowersje. Przyniesione wyżej opinie świadczą bowiem, że Crick traktuje termin polityka „[...] jako sposób rządzenia podzielonymi społeczeństwami bez zbędnej przemocy”<sup>8</sup>. W pierwszym rzędzie odnosi go zatem do reżimów politycznych tolerujących opozycję, proponując jej rozumienie pasujące głównie do aksjologii liberalnej<sup>9</sup>. Teza ta posiada naturalnie pokazną egzemplifikację, jednak z drugiej strony stanowi zawężenie historycznie weryfikowanego rozumienia polityki. Doświadczenia dziejów ludzkości aż nadto wyraźnie pokazują, że *punktem wyjścia do działań politycznych jest konflikt interesów*, ten zaś może mieć miejsce tak w czasach pokoju, jak i wojny. Stąd inną postacią polityki jest wojna, co 180 lat temu sformułował i rozwinął Karl von Clausewitz<sup>10</sup>. Generalnie, *istotą uprawiania polityki stanowi realizowanie własnych interesów przez jej uczestników znajdujących się między sobą w stanie konfliktu*. Ci zaś robią to metodami zarówno pokojowymi, jak i zbrojnymi, zmieniając przy okazji sojuszników.

Niejako naturalnie przypomina się tu dewiza sir Henry’ego Johna Temple’a, lepiej znanego jako lord Palmerston – dwukrotnego premiera brytyjskiego na przełomie lat 50. i 60 XIX w. – mówiąca o zmiennych

---

<sup>5</sup> B. Crick, *W obronie polityki*, Warszawa 2004, s. 28.

<sup>6</sup> Tamże, s. 33.

<sup>7</sup> Tamże, s. 45.

<sup>8</sup> Tamże, s. 45, 191.

<sup>9</sup> Tamże, s. 190 i n.

<sup>10</sup> Por.: A. Herberg-Rothe, J.W. Honig, D. Moran (eds.), *Clausewitz: The State and War*, Stuttgart 2011; F. Ryszka, *Polityka i wojna*, Warszawa 1975, s. 27–28, 35–38.

sojuszach, ale stałych interesach Wielkiej Brytanii<sup>11</sup>. Niezależnie od jej makiawelicznego wydźwięku stała się ona matrycą skutecznego prowadzenia zwłaszcza polityki zagranicznej. Na tym tle trudno powstrzymać się od stwierdzenia, że dokładnym odwróceniem tej reguły stała się także polityka uprawiana przez Rzeczpospolitą Obojga Narodów, która ostatecznie przyniosła temu państwu katastrofę w postaci trzech kolejnych rozbiorów (1772, 1793, 1795). W istocie bowiem w wymienionym okresie nastąpił stopniowy zanik rozumienia formuły *racji stanu* jako polityki chroniącej bezpieczeństwo wewnętrzne i międzynarodowe Rzeczypospolitej, demonstrowany przez jej elity rządzące. Zanik ten można zobrazować regułą kierowania się *zmiennymi interesami i jednym zwłaszcza, praktykowanym sojuszem*, stanowiącą odwrócenie tej sformułowanej później właśnie przez Palmerstona. Jej wyrazem stała się polityka traktowania przez Rzeczpospolitą Monarchii Habsburgów jako swojego głównego zagranicznego partnera. Do jej prowadzenia dochodziło wbrew nie tylko geopolitycznemu, ale i niekiedy wręcz zdrowemu rozsądkowi. Świadczyły o tym najpierw oba polityczne małżeństwa Zygmunta Augusta z księżniczkami habsburskimi. Z kolei przynajmniej dwukrotnie w XVII w. – dzięki wojskowym interwencjom państwa polsko-litewskiego (choć na różną skalę) – suwerenny byt Monarchii Habsburgów został uratowany. Stało się tak na początku wojny trzydziestoletniej w latach 1618–1620 oraz w 1683 r. za sprawą odsieczy wiedeńskiej. Ta ostatnia oznaczała naruszenie postrzeganego jako strategiczny sojuszu polsko-francuskiego. Zdaniem niżej podpisanego, uprawianie obu form polityki zagranicznej: małżeńskiej i wojskowej, prowadzących *summa summarum* do osłabienia Rzeczypospolitej, nie wytrzymuje krytyki z perspektywy czasu. Równocześnie umiejętność wyciągania wniosków z historii przez znaczną część polskich elit politycznych może wzbudzać wątpliwości także i dziś.

## Cechy szczególne polityki polskiej

Nie sposób zanegować opinii, że jedną z niekwestionowanych wartości trwającej już ponad dwadzieścia trzy lata polskiej transformacji gospodarczo-polityczno-ustrojowej okazał się brak zinstytucjonalizowanej cenzury. Jego konsekwencją stała się możliwość wielogłosowej wymiany poglądów wokół ważkich spraw kraju, choć jej prowadzenie nie mogło uzyskać

<sup>11</sup> Por.: D. Brown, *Palmerston: A Biography*, New Haven 2010; J. Kirchmayer, *Kampania wrześniowa*, Warszawa 1946, s. 260.

zrównoważonego – co nie stanowi tu jednak zaskoczenia – zasięgu społecznego oddziaływania. To ostatnie zastrzeżenie nie pozwala zarazem zgodzić się z poglądem wyrażanym zwłaszcza przez środowiska narodowo-katolickie, że w Polsce dochodzi do istotnych ograniczeń w sferze wolności słowa. To pogląd przesadny, choć z drugiej strony siła sprawcza prowadzonych debat bywa częstokroć pozorna. Podobnie też rozpoczęcie dyskusji o etyce w biznesie wskazuje na skalę zaniedbań i uchybień w tej dziedzinie. Również myślenie o Polsce jako państwie prawa było dotąd napędzane głównie poprzez natłok uchwalanych ustaw, nie zaś za sprawą wcielania ich w życie czy też przejawiania wobec nich respektu ze strony członków *klasy politycznej*. W konsekwencji tocząca się tu i ówdzie dyskusja o konieczności podnoszenia kultury politycznej obywateli Polski jest jałowa pod względem uzyskiwanych efektów. W dużym stopniu dzieje się tak właśnie za sprawą złej jakości tejże klasy politycznej i jej niechęci do korygowania własnych zachowań.

Pojęcia klasy politycznej, niezwykle istotnego w niniejszych rozważaniach, używam głównie w ujęciu stratyfikacyjnym, nie zaś wartościującym – w znaczeniu grupy osób mających klasę, czyli pozytywnie prezentujących się w odbiorze społecznym. Tak negatywny pogląd wynika z dłuższej obserwacji zachowań i wypowiedzi osób na bieżąco zaangażowanych w działalność polityczną. Mam równocześnie świadomość popularności poglądu, że politycy w dużym stopniu są emanacją swoich wyborców. Z jednej strony nie jest to wiedza pokrzepiająca, jednak z drugiej strony to przecież na politykach spoczywa szczególna odpowiedzialność za tworzenie dobrych wzorców społecznych. Trudno oprzeć się wrażeniu, że takie przekonanie wciąż jest obce bardzo dużej części polskiej klasy politycznej.

Jej krytyczne postrzeżenie ma zatem swoje, czasowo zweryfikowane przyczyny, a zarazem implikuje cechy szczególne polityki polskiej, znajdując swoje odzwierciedlenie w postaci wspomnianych zachowań samych polityków. Jako politolog obserwujący politykę polską i jej wykonawców kieruję się w trakcie tworzenia ocen tejże trzema głównymi kryteriami: własną wiedzą, doświadczeniem w jej stosowaniu oraz... zdrowym rozsądkiem opartym na intuicji.

## Rentierstwo polityczne

Okres transformacji gospodarczej i polityczno-ustrojowej pokazuje, że uprawianie polityki w Polsce, a zwłaszcza członkostwo w którejkolwiek z izb parlamentu, uzyskało rangę działalności dochodowej w sensie

dosłownym i przenośnym. Połączenie zachowania politycznego z konkretnymi, płynącymi z tegoż korzyściami natury merkantylnej spowodowało u wielu osób olbrzymie zainteresowanie wejściem do ułatwiających to struktur politycznych. Jego rezultatem było pojawienie się syndromu *deprofesjonalizacji* wśród osób uczestniczących w polityce. Wcale nie mała część posłów czy senatorów nie dysponuje bowiem ani wiedzą, ani doświadczeniami potrzebnymi do wykonywania pracy publicznego reprezentanta. Ich obecność w parlamencie stanowi zatem konsekwencję coraz silniej krytykowanego prawa wyborczego, preferującego listy partyjne układane wedle wzorców *oligarchicznych* i *trybalistycznych*<sup>12</sup>. Stąd mogą się na nich znaleźć osoby *znane z tego, że są znane*<sup>13</sup>, co nie przekłada się na potrzebne tu kompetencje, zwłaszcza ekonomiczne i prawne, o braku poczucia misji nie wspominając. Status parlamentarzysty daje im wszakże pozycję przetargową w relacjach polityki z ekonomicznymi oraz pozaekonomicznymi grupami interesu. Dlatego też działalność polityczna wzbudza zainteresowanie zarówno wśród owładniętych manią samorealizacji amatorów, jak i wśród przedsiębiorców chcących się sprawdzić w dziedzinie wcześniej im nieznannej. W efekcie pogłębiają się negatywne konsekwencje zrostu polityki i biznesu<sup>14</sup>.

Nie powinno zatem dziwić, że w okresie transformacji miały miejsce liczne afery z udziałem polityków powiązanych w kontrowersyjny sposób z przedstawicielami sfery biznesu. Za sprawą dociekań podjętych przez media pojawiały się ilustrujące takie praktyki nazwy-klucze, by przypomnieć afery: Rywina, starachowicką, hazardową czy taśmową i wreszcie tę z lata 2012 – z firmą Amber Gold w tle. To właśnie ich upublicznienie stworzyło szereg podejrzeń co do skali powiązań polityków z biznesem, sugerując, że polityka może się stać intratnym sposobem na życie dla wielu jej uczestników. Taka jej percepcja częstokroć odsuwa na plan dalszy zadania wynikające z faktu bycia politykiem *sensu stricto*. W odczuciu społecznym pozycja posiadana przez polityka staje się dlań trampoliną do uzyskania zarówno korzyści materialnych, jak i tworzenia potrzebnej sieci znajomości, mogącej dopomóc w pomnożeniu tych pierwszych. W istocie osiłą działań polityków, którzy tak właśnie rozumieją swoją rolę,

<sup>12</sup> W. Konarski, *Ambicje polityków albo niektóre wątki debaty o systemie rządów w Polsce okresu transformacji*, [w:] E. Kuźlewska, A. Bartnicki (red.), *Zachód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, Toruń 2009, s. 219–222.

<sup>13</sup> Określenia przytoczone za: W. Godzic, *Znani z tego, że są znani. Celebryci w kulturze tabloidów*, Warszawa 2007.

<sup>14</sup> [http://www.mojeopinie.pl/prof\\_wawrzyniec\\_konarski\\_polska\\_zostala\\_dzis\\_zawlaszczona\\_przez\\_sondazokracje,3,1317385649](http://www.mojeopinie.pl/prof_wawrzyniec_konarski_polska_zostala_dzis_zawlaszczona_przez_sondazokracje,3,1317385649), 28.10.2012.



nie jest bynajmniej poczucie misji, jaką powinni oni wypełniać, będąc np. parlamentarzystami czy radnymi, tylko chęć wzmocnienia swojego statusu jako ludzi ważnych, bo wpływających na treść stanowionych przepisów prawnych. To w istocie na wskroś plutokratyczna forma uprawiania polityki, do której umocnienia przyczynia się percepcja tejże jako zbioru swoiście pojmowanych kuponów, wybiórczo wykorzystywanych nie dla korzyści publicznej, lecz własnej. Stanowi to istotę stylu uprawiania polityki w Polsce, określanego tu jako rentierstwo polityczne. W konsekwencji niemała część polskich polityków uzyskuje status jej merkantylnie nastawionych uczestników, czyli właśnie *rentierów polityki*<sup>15</sup>.

Należy mieć świadomość, że negatywne skutki wzajemnego uzupełniania się sfery biznesu i polityki są nie do uniknięcia. Polska nie jest tu więc wyjątkiem. Wszystkie rozwinięte demokracje na świecie mają ten sam problem i radzą sobie z nim na różne sposoby. Idealem byłoby, gdyby polityka była uzależniona od biznesu w minimalnym stopniu, ale każdy ideał ma to do siebie, że jest nieosiągalny. Niemniej punktem wyjścia do naprawy sytuacji musi się stać zestaw przepisów prawnych stwarzających przekonanie o nieuchronności kary, powodującej społeczną kompromitację z tytułu stosowania praktyk niezgodnych ze statutem reprezentanta publicznego. Takiego przekonania w Polsce nie ma.

Naturalnie same przepisy prawne nie wyeliminują złych skutków zrostu tych dwóch sfer, gdyż natura ludzka jest hedonistyczna i materialistyczna. Jednak działalność polityczna oparta głównie na partykularnym interesie gospodarczym czy wręcz finansowym kosztem publicznego jest zaprzeczeniem samej siebie. Dlatego prowadząca ją osoba winna zdawać sobie sprawę ze swojej moralnej odpowiedzialności wobec wyborców i szerzej – całego społeczeństwa. Negatywne wzorce pochodzące ze sfery polityki stają się bowiem swoistym alibi dla innych ludzi, postępujących podobnie i rozgrzeszających siebie z tego tytułu.

## Obsesja reelekcji

Kolejna cecha polityki polskiej, określana przez mnie jako obsesja reelekcji, ma wiele wspólnego z omówionym powyżej zjawiskiem rentierstwa politycznego. W dużym stopniu za sprawą inercji elektoratu doszło do wykreowania polityków kierujących się w pierwszym rzędzie

---

<sup>15</sup> <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,To-kobieta-zastapi-Donalda-Tuska,wid,14911744,wiadomosc.html?ticaid=1f6cd>, 28.10.2012.

swoim prywatnym interesem, choć ukrywających to za pomocą retoryki, w której akcentowana jest dbałość o dobre standardy życia publicznego<sup>16</sup>. Politycy ci podejmują więc zróżnicowane działania mające ich doprowadzić do osiągnięcia głównego celu, czyli reelekcji. Służą temu często-kroć kontrowersyjne formy zachowania, by przypomnieć niezwykle ostre w słowach i nierzadko nastawione na tani efekt atakowanie przeciwników politycznych. Duża łatwość wysuwania niewybrednych oskarżeń przeciwko osobom prywatnym i publicznym czy instytucjom państwowym stanowi charakterystyczną cechę dialogu publicznego w okresie polskiej transformacji<sup>17</sup>. Trudno zarazem stwierdzić, czy ktoś obrzucający innych inwektywami traktuje to jako swoistą grę czy też ucieka się do takich środków, bo rzeczywiście nie jest w stanie opanować swoich emocji. Ale jest też inne wytłumaczenie częstego występowania takich zachowań. Mało zdecydowana forma czysto prawnego reagowania na stwierdzenia, które w innym kraju nie mogłyby być uznane tylko za przejaw wolności słowa, może wynikać z tego, że także atakowani przedstawiciele klasy politycznej mają świadomość swojej współodpowiedzialności za niewydolność systemu prawnego w naszym kraju. Osoby należące do tejże klasy, zarówno po stronie władzy, jak i opozycji, zdają sobie z pewnością sprawę z owej niewydolności, ale niewiele robią w kierunku zmiany sytuacji. W efekcie stosowanie inwektyw w obiegu publicznym staje się bezkarne, a zarazem okazuje się ryzykownym moralnie, choć często skutecznym politycznie instrumentem autokreacji, prowadzącym właśnie do reelekcji. Równie skuteczny, choć irytujący dla opinii publicznej bywa *serwilizm* demonstrowany przez parlamentarzystów wobec lidera własnej partii politycznej czy też koniunkturalne korygowanie własnych poglądów, będące konsekwencją wyciągania wniosków z publikowanych wyników badań sondażowych, o których za chwilę.

Wyborcy w Polsce w znacznym stopniu kierują się nastawieniem określanym jako trybalistyczne, czyli opierające się na silnej i często-kroć bezkrytycznej lojalności wobec swoich partii, która kojarzy się ze stosunkami kolokwialnie ujmowanymi jako plemienne. Efekt trybalizmu potęgowany jest za sprawą apatii społecznej, demonstrowanej poprzez wspomniany uprzednio, niezwykle wysoki poziom absencji wyborczej. Jej skalę można tłumaczyć rozczarowaniem wielu warstw społecznych

<sup>16</sup> W. Konarski, *Gdzie są polityczni bohaterowie? Przyczynek do tęsknot współczesnych demokracji*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji. Doświadczenia – trendy – turbulencje – perspektywy*, Warszawa 2011, s. 427.

<sup>17</sup> [http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/alfabet-migalskiego\\_169601.html](http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/alfabet-migalskiego_169601.html), 9.11.2012.

przebiegiem i rezultatami procesu transformacji. Ewentualna istotna zmiana w preferencjach polskich wyborców mogłaby nastąpić wtedy, gdyby udało się skłonić do wzięcia udziału w wyborach tę wielką liczebnie, ale nieaktywną grupę. Sami politycy w małym stopniu są zainteresowani podjęciem działań, które mogłyby wyrwać pasywnych obywateli z wyborczego letargu. Dotychczasowa rywalizacja między partiami pokazuje zatem, że walczą one głównie o tych, którzy z reguły i tak uczestniczą w wyborach. W rezultacie dochodzi do kreowania w polityce zbyt wielu miernot, które za sprawą bierności wyborców zwiększają swoje szanse na reelekcję. Równocześnie ci niewiele warci politycy nie są zainteresowani podejmowaniem działań ocenianych przez opinię publiczną jako potrzebne i skuteczne<sup>18</sup>. Następuje tu wzajemne napędzanie się dwóch procesów: apatyczne społeczeństwo, dostrzegając mierną jakość swoich reprezentantów, traci zainteresowanie udziałem w wyborach, zaś formalnie wybrani jego przedstawiciele, widząc tę apatię, czują się zwolnieni z obowiązku podnoszenia jakości swojej pracy. W konsekwencji długotrwałe utrzymywanie się wysokiej absencji wyborczej i niechęci do innych form partycypacji obywatelskiej pokazuje występującą obecnie w Polsce *pasywną kontestację społeczną*. Przejście do zorientowanej anty-elitarnie czynnej formy buntu społecznego, wykorzystującej instrumenty demokratyczne dla swoich celów, oznaczałoby z kolei aktywną kontestację społeczną. Jej wyrazem może się stać przywołany wcześniej populizm. Potencjalne pojawienie się jego statystycznie wysokich i rozciągniętych w czasie wpływów wyborczych zależy od stopnia wrażliwości na hasła populistyczne tej właśnie, dotąd apatycznej, ale licznej części elektoratu, czyli – mówiąc kolokwialnie – osób „głosujących nogami”.

## Sondażokracja

Dość częste w obecnych czasach ogłaszanie wyników sondaży wyborczych sprzyja powstawaniu społecznie ważnego, ale i irytującego paradoksu. Można go sformułować w postaci tezy, że rosnąca częstotliwość przeprowadzanych sondaży nadaje im charakter bardziej dezinformujący aniżeli informujący<sup>19</sup>. W dodatku przeprowadzają je ośrodki badania opi-

---

<sup>18</sup> Por.: W. Konarski, *Ambicje polityków...*, s. 228; tenże, *Gdzie są polityczni bohaterowie?...*, s. 424 i n.

<sup>19</sup> <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Zaskakujace-wyniki-sondazu-to-moze-byc-manipulacja,wid,13720660,komentarz.html>, 28.10.2012.

nii publicznej, których wiarygodność jest różna, metodologia częstokroć nieznana, zaś sposób doboru próby respondentów również wywołuje немало wątpliwości. Już jesienią 2007 r. wyraziłem swój sceptycyzm wobec takiejże częstotliwości przeprowadzania i samych wyników sondaży<sup>20</sup>. Od dawna też prezentuję pogląd, że zwiększanie liczby badań sondażowych w okresie przed kampanią i w jej trakcie może wręcz być formą przedwyborczej manipulacji<sup>21</sup>. Powoduje to zachwianie wcześniejszych preferencji u wyborców, którzy dokonują ich korekty w imię zasady mniejszego zła. W efekcie trzeba się zgodzić z tezą, że polityka uprawiana przez polskie partie polityczne pozostaje pod wielkim wpływem wyników sondaży, zatem jej wyrazem staje się sondażokracja, czyli władza sondaży. Pojęcie to można zdefiniować jako nadmierne podporządkowanie przez polityków swoich działań wynikom bieżących sondaży kosztem sformułowanych uprzednio obietnic. Być może dobrym rozwiązaniem w tej sytuacji byłby zakaz ogłaszania wyników sondaży na miesiąc (a może nawet na dwa–trzy miesiące) przed datą wyborów. W ten sposób wyborcy mogliby przemyśleć własne poglądy i odnieść się do tego, co prezentują partie polityczne, według własnej skali preferencji, nie zaś ulegać bodźcom płynącym z wyników sondaży. Takie postulaty spotykają się – co zrozumiałe – z krytyką ze strony pracowni przeprowadzających sondaże. Mogą też powodować wzajemne animozje w środowiskach ekspertów wywodzących się ze środowisk nauk społecznych.

## **Partia kartel i partia doktrynerska w polskim systemie partyjnym. Wybrane konsekwencje tej dychotomii**

Jedną z głównych trudności w wypracowaniu konstruktywnych form dialogu politycznego w Polsce między rządzącymi i opozycją stanowi całkowicie odmienny wizerunkowo charakter obu największych partii politycznych.

Platforma Obywatelska podległa istotnej przemianie od czasu wyborów parlamentarnych w 2007 r. Stała się partią jednoznacznie odideologizowaną, nastawioną na zysk w polityce, często dosłownie rozumiany, co

<sup>20</sup> *Nie ufam sondażom* (rozmowa z prof. Wawrzyńcem Konarskim, politologiem, wiceprezesem Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych), „Świat Elit” 2007, nr 10 (63).

<sup>21</sup> Por.: <http://www.wbj.pl/article-53644-polls-give-mixed-messages.html?type=wb>, 28.10.2012; [http://www.mojeopinie.pl/prof\\_wawrzyniec\\_konarski\\_polska\\_zostala\\_dzis\\_zawlaszczona\\_przez\\_sondazokracje,3,1317385649](http://www.mojeopinie.pl/prof_wawrzyniec_konarski_polska_zostala_dzis_zawlaszczona_przez_sondazokracje,3,1317385649), 28.10.2012.

skutecznie udawało jej się ukryć, stosując w mediach retorykę stylizowaną na język racjonalnej argumentacji. W swoim postępowaniu ugrupowanie to kieruje się logiką utrzymania kontroli nad szeroko pojętymi zasobami państwa, m.in. w sferze mediów, gospodarki czy władz lokalnych, i czerpania z tego konkretnych korzyści. Tak ujęty profil czyni ją tzw. partią kartelem, by użyć terminu zaproponowanego swego czasu przez Petera Maira i Richarda Katza. Za podstawowe cechy takiego typu partii uznaje się „[...] wzajemne przeniknięcie się struktur państwa i partii oraz powstanie zespołu partii, kartelu, czerpiącego wspólnie z zasobów państwa”<sup>22</sup>. Werbalnie akcentowana argumentacja ideologiczna traci tu na znaczeniu, natomiast zyskują jej poszczególne części partii i ich frakcje parlamentarne. W konsekwencji najważniejsza staje się rywalizacja o wpływy w elicie przywódczej samej partii, prowadzona przez szefów jej wewnętrznych frakcji. Istnienie tychże nierzadko dementowane jest przez głównego lidera takiej partii w jego wypowiedziach dla mediów. Z tytułu przyjętego sposobu i czasu sprawowania rządów Platforma Obywatelska stanowi w realiach polskich pierwowzór tak właśnie określanej partii (choć równie bliskie jest mu także Polskie Stronnictwo Ludowe). Określenie „czerpanie z zasobów państwa przez PO” rozumiem w takim samym stopniu dosłownie, jak i negatywnie. Wystarczy przypomnieć krytykowane w mediach obsadzanie stanowisk w radach nadzorczych spółek z udziałem skarbu państwa przez ludzi o wątpliwych kompetencjach, ale za to rekomendowanych przez PO. W takich przypadkach partia kartel potwierdza swój z natury oligarchiczny i trybalistyczny charakter pod kątem wyszukiwania beneficjentów takich nominacji. Jeśli zaś chodzi o znaczenie jej wewnętrznych frakcji, znamieną okazała się pozycja ministra infrastruktury Cezarego Grabarczyka, szefa swoistej frakcji w PO zwanej „spółdzielnią”. Mimo że wielokrotnie był oceniany jako minister niekompetentny, znaczenie jego frakcji pozwalało mu długo piastować to stanowisko. Intencje tworzenia własnej frakcji przypisywano też Grzegorzowi Schetynie<sup>23</sup>. Z kolei w 2012 r. zaczęto tak oceniać Jarosława Gowina. Działacze PO, z premierem Tuskiem na czele, mają zwyczaj werbalnego powoływania się na potrzebę podejścia do polityki opartego na zdrowym rozsądku. W ich wypowiedziach w niewielkim stopniu pojawiają się nawiązania do pierwotnie konserwatywnego światopoglądowo i liberalnego gospodarczo rodowodu partii. Zamiast tego akcent jest kła-

---

<sup>22</sup> K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010, s. 40.

<sup>23</sup> <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Totalna-kompromitacja-w-PO,wid,13155424,komentarz.html>, 28.10.2012.

dziony na kształtowanie jej wizerunku tu i teraz. Działacze Platformy częstokroć podkreślają, jak fachowo radzi sobie ona z bieżącą sytuacją w kraju i jak dobrze przygotowana jest do udźwignięcia wyzwań mających nadejść w przyszłości<sup>24</sup>. Odwrotnie do Platformy, rzecznicy ugrupowania Jarosława Kaczyńskiego (i on sam) konsekwentnie i celowo podkreślają takie wartości, jak prawicowa interpretacja patriotyzmu, suwerenność narodowa czy polityka historyczna. Nadaje to jej wizerunek partii doktrynerskiej. Przez długi czas PiS nie umiało znaleźć sposobu na zneutralizowanie korzystnego w oczach większości społeczeństwa wizerunku PO. Pozostaje sprawą otwartą, czy uwidoczniła w październiku 2012 r. sondażowa przewaga PiS nad PO ulegnie umocnieniu czy też Platforma obroni swoją wcześniejszą pozycję lidera w sondażach<sup>25</sup>.

Z obserwacji PO w trakcie sprawowania rządów wynika, że jest ona ugrupowaniem zasadniczo odmiennym od PiS nie tylko pod względem stosowanej retoryki. Ważny jest tu także wypracowany typ partyjnego przywództwa<sup>26</sup>. Zarówno PiS, jak i PO są strukturami oligarchicznymi i wodzowskimi, jednak takiego właśnie oblicza Platformy – także z powodu większej przychylności mediów wobec niej – przez długi czas opinia publiczna nie dostrzegała. Przywództwo polityczne w PiS – podobnie jak swego czasu w Samoobronie i Lidze Polskich Rodzin – ma charakter nieskrywanego autorytaryzmu, co jest zresztą często podkreślane w mediach. Model przywództwa sprawowanego przez Donalda Tuska można także określić jako autorytarny. W przeciwieństwie jednak do „twardej” retoryki stosowanej przez Jarosława Kaczyńskiego, mamy tu do czynienia z przesłaniem akcentującym „z troską i zdrowy rozsądek” lidera. Nie zmienia to faktu, że pod względem skutków zarządzania partią przywódca PO okazuje się równie bezwzględny jak Kaczyński. To, co jest siłą Donalda Tuska, jest również jego słabością, ponieważ to on pozostaje mózgiem i motorem działań swojej formacji lub – mówiąc językiem mediów – jej zwornikiem. W istocie bowiem tylko on posiada umiejętność przekonywania opinii publicznej do swojego wizerunku i podejmowanych decyzji. Żaden z jego bliskich współpracowników nie prezentuje tu porównywalnej z nim skuteczności<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> PO *uwierzyła, że może wszystko*, „Rzeczpospolita”, 12–13 maja 2012.

<sup>25</sup> *Bardzo zły sygnał dla PO*, „Super Express”, 9 października 2012.

<sup>26</sup> Por.: *Donald Tusk jest Mefistofelesem polityki*, „Rzeczpospolita”, 16 czerwca 2011; *Jak bardzo Platforma wygra wybory*, „Rzeczpospolita”, 7 lipca 2011.

<sup>27</sup> Por.: *Donald Tusk podcina gałąź, na której siedzi*, „Super Express”, 23 października 2012; *A Question of Leadership*, „Warsaw Business Journal”, 7 listopada 2011.

Skartelizowany i doktrynerski wizerunek dwóch największych partii politycznych w Polsce ma wpływ na interpretowanie podziału na lewicę i prawicę. Z punktu widzenia rodowodu podział ten nie sprawia trudności. Takie dziedziny, jak rozrost opiekuńczej funkcji państwa, wysuwanie na pierwszy plan praw pracobiorców przy równoczesnym dyscyplinowaniu pracodawców, rozdział Kościoła od państwa składają się na generalny wizerunek lewicy pod względem jej tradycyjnych wartości. Z kolei prawicę charakteryzowały: aprobata czy wręcz apologia wolności rynkowej, wspieranie indywidualistycznego podejścia do działań w sferze gospodarczej i społecznej, ograniczanie wpływu państwa na życie obywateli. Jednak podziały między prawicą i lewicą obecnie się zacierają. Dzieje się tak m.in. dlatego, że państwa stały się molochemi biurokratyczno-oligarchicznymi, stosującymi perswazyjną retorykę liberalno-demokratyczną w celu ukrycia swoich intencji wobec społeczeństwa, szczególnie rozbudowanych pod kątem uprawnień kontrolnych. Rosnące obciążenia podatkowe sprawiają, że również osoby o poglądach prawicowych czy centroprawicowych oczekują od państwa odpowiedzialnego wypełniania przypisanych mu funkcji. Trzeba pamiętać, że w swym obecnym kształcie państwo jest coraz częściej uzależnione od zorganizowanych struktur tworzących świat wielkich korporacji, zwłaszcza reprezentujących sferę bankowości i finansów. Roszczenia wobec państwa stają się zatem ideologicznie zantagonizowane pod względem wyrażanych treści. Mówiąc w uproszczeniu, współczesna prawica niekoniecznie kieruje ostrze krytyki w stronę rozrośniętego państwa, co widać bardziej na płaszczyźnie podejmowanych przez nią działań aniżeli wypowiedzianych haseł. Z kolei lewica piętnuje nadmierne uzależnienie państwa od biurokracji i porządku korporacyjnego na jego obecnym etapie rozwoju.

W Polsce częstokroć dochodzi do nadużywania terminu centroprawica. Z racji przywoływanego niekiedy rodowodu, współczesną polską centroprawicą jest PO. Z kolei eksponowana aksjologia pozwala tak określić ugrupowanie Polska Jest Najważniejsza. PiS jest partią o charakterze narodowo-katolickim, częściej nawiązującą do tradycji piłsudczykowskiej aniżeli endeckiej. Lewicą z punktu widzenia wizerunkowego i organizacyjnego wciąż jest Sojusz Lewicy Demokratycznej. Równocześnie występują też rozproszone i mające znikome wpływy społeczne organizacje lewicowe, uaktywniające się głównie podczas różnych wydarzeń rocznicowych. Należy zauważyć, że z SLD związała się część przedsiębiorców chętnie podkreślających swoje lewicowe poglądy. Trudno zaprzeczyć, że obecna polska lewicowość jest jednak zdecydowanie pasywna, nie potrafi bowiem znaleźć sposobu na ograniczenie wpływów szeroko pojmowanej

prawicy. Lewica nie jest też w stanie – co należy uznać za sytuację wręcz kuriozalną – z korzyścią dla siebie posłużyć się obawami społeczeństwa przed nadejściem kryzysu gospodarczego, a zwłaszcza finansowego. Równocześnie nie podejmuje próby pozbawienia prawicy monopolu na patriotyzm. Prostą metodą działania byłoby tu konsekwentne wykazywanie historycznej rangi ikon lewicowo identyfikowanego patriotyzmu, by przypomnieć Hugona Kołłątaja, Piotra Ściegiennego, Ignacego Daszyńskiego czy Mieczysława Niedziałkowskiego<sup>28</sup>. PO i PiS różnią się między sobą w swojej prawicowości, ale łączy je wspólny solidarnościowy rodowód. Jednak obie partie usiłują go zawłaszczyć, postępują więc utylitarnie. Ogólnie rzecz biorąc, kompromisy między partiami uważanymi za prawicowe i lewicowe są dziś bardziej widoczne w sferze gospodarczej aniżeli światopoglądowej. Spór światopoglądowy charakteryzuje bezkompromisowa retoryka, przy czym wywołuje go przede wszystkim ugrupowanie Janusza Palikota. W istocie jest ono ideologicznie eklektyczne, a jego lider nadaje mu wręcz oblicze libertariańskie. Ruch Palikota, kładąc nacisk na wolności w dziedzinie obyczajowej, zbliża się do lewicy, natomiast oddala go od niej preferowanie średniej przedsiębiorczości. Nie jest więc lewicowy pod względem rodowodu, za to dość swobodnie czerpie z zasobów różnych orientacji ideowych, co nadaje mu wspomniany eklektyczny wizerunek<sup>29</sup>.

## Podsumowanie

W kontekście potrzeby diagnozowania bieżącej polityki polskiej przez ekspertów politologów naturalne staje się pytanie o wynikające stąd konsekwencje. Należy je rozumieć podwójnie. Z jednej strony dotyczą one oceny zachowań zarówno tych, którzy sprawują władzę, jak i tych, którzy pozostają w szeroko rozumianej opozycji. Z drugiej strony stawia to konkretne wyzwania przed samą politologią tu i teraz.

Najważniejszym z nich staje się konieczność uzyskania przez nią roli partnera politycznych centrów decyzyjnych, uwalniającej ją od nadmiernego uzależnienia od oczekiwań tychże, które zresztą dotyczy w zdecydowanie większym stopniu doświadczeń Polski, a także Europy

<sup>28</sup> Takie próby zostały zainicjowane dopiero jesienią 2012 r., zob. <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,sld-chce-pomnika-daszynskiego-przy-trakcie-krolewskim,65982.html>, 9.11.2012.

<sup>29</sup> <http://natemat.pl/34945,czy-janusz-palikot-za-bardzo-uwierzyl-w-swoja-gwiazde-miotasie-miedzy-lewica-a-liberalizmem>, 28.10.2012.



Środkowo-Wschodniej, niż polityki euroatlantyckiej. Negatywnym czynnikiem, odziedziczonym po niedemokratycznym systemie politycznym okresu tzw. realnego socjalizmu, jest trudność w zerwaniu przez polityków z nawykiem sprowadzania roli politologów do tłumaczenia ich często złych decyzji. Uzyskanie przez politologów rangi ekspertów inspirujących działania polityków, zarówno w zakresie bieżącego zarządzania strukturami państwa, jak i poprzez formułowanie politycznych prognoz, wymaga jednak dojrzałości ze strony tych ostatnich i szerzej, całej sfery publicznej. W obecnej fazie przeważa tu niekiedy mało wyszukana retoryka, stosowana przez część mediów, a także samych polityków, w tym nawet obecnego premiera<sup>30</sup>. Takie – umniejszające ich rolę – postrzeganie politologów nie nadaje polskiej demokracji charakteru dojrzałego systemu rządów. Uzyskanie przez nią rzeczonożego wizerunku wymaga zatem stworzenia warunków prawnych i politycznych do korzystania z doradztwa naukowego w sposób wpływający na działania szeroko pojętych elit politycznych. Jest to ewidentne zadanie dla tych elit.

I wreszcie, pełne zademonstrowanie interdyscyplinarnej specyfiki politologii w ujęciu makro wymaga poszerzenia stosowanych dotąd metod analizy o inne, dopomagające w zrozumieniu zmian na poziomie globalnym, dokonujących się za sprawą wzrostu znaczenia nowych mocarstw regionalnych. Stanowiłoby to główną przesłankę w kierunku umocnienia aktywnej, nie zaś reaktywnej pozycji politologii tak w aspekcie globalnym, jak i regionalno-lokalnym.

## STRESZCZENIE

Reagowanie opinii publicznej na wypełnianie obowiązków przez przedstawicieli polskiej klasy politycznej w bardzo niewielkim stopniu wpływa na autokorektę postępowania osób do niej należących. Nie dopomaga w tym intensyfikacja – drogą medialną – komentarzy ekspertów na temat polityki i działań polityków. W rezultacie wzrasta społeczne przeświadczenie o braku szans na jakościową zmianę, demonstrowane przez niską frekwencję wyborczą, zatem pomniejszające rangę i skalę decyzji podejmowanych przez elektorat w Polsce. Równocześnie pogłębia się *oligarchizacja* i *trybalizacja* polityki polskiej na poziomie partyjnym i państwowym, wyrażająca się choćby w zjawiskach *rentierstwa politycznego* i *sondażokracji* czy też *obsesji reelekcji*, którym ulega wielu polityków. W ten sposób powiększa się

---

<sup>30</sup> [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,12667925,Tusk\\_\\_Lepiej\\_byc\\_pracujacym\\_spawaczem\\_\\_niz\\_politologiem.html?v=1&obxx=12667925](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,12667925,Tusk__Lepiej_byc_pracujacym_spawaczem__niz_politologiem.html?v=1&obxx=12667925), 29.10.2012.

pęknięcie między elektoratem i jego wybranymi reprezentantami, to zaś może skutkować tendencjami negatywnymi z punktu widzenia obowiązującego układu sił – demonstrowanymi tak przez rządzących, jak i przez opozycję. Wyobraźmalną konsekwencją takiego rozwoju wypadków może być wzrost znaczenia *populizmu*, który ma zdolność do naruszenia tego układu, ale w istocie nie jest zainteresowany zmianami rewolucyjnymi. Petryfikacja podobnych tendencji ma też negatywny wpływ na postrzeganie przez opinię publiczną – w tym przez samych polityków – politologii polskiej jako niezdolnej do skorygowania zachowań klasy politycznej. Potrzeba zmiany tej niekorzystnej sytuacji staje się przesłanką niniejszej analizy, tym bardziej że w stabilnych systemach demokratycznych to właśnie politolodzy stanowią ważną grupę w środowisku doradców i prognostów wpływających na praktykę polityczną.

*Wawrzyniec Konarski*

#### POLITICS AND POLITICIANS IN POLAND – A CRITICAL ANALYSIS

The reaction of the public opinion to the way in which Polish politicians fulfil their duties does not lead to the latter auto-correcting their behaviour. This is made still more difficult by the opinions expressed in the media by experts on the politics and the politicians' actions. As a result there is an increased belief in the society that there is no chance for any qualitative change, resulting in low voter turnout, which lowers the rank and scale of the decisions made by the Polish voters. At the same time there occurs an increased *oligarchization* and *tribalisation* of Polish politics at the party and state level manifested by the phenomenon of *political rentierism* and *pollcracy*, and the *re-election obsession* which drives many politicians. In this way the chasm between the electorate and the chosen representatives grows, which may result in a danger that the balance of power may become upset; what is caused by both: the ruling parties and the opposition. The possible consequence of such a course of events may be the increased rank of *populism* able to disturb this balance, but in fact not interested in revolutionary changes. Petrification of such tendencies also has a negative influence on the perception by the public opinion and the politicians themselves of the Polish political science as incapable to correct the behaviour of the political class. The need to change this unfavourable situation is a premise of the presented analysis, especially as in the stable democratic systems it is the political scientists who make up an important segment of the advisors and forecasters influencing the political practice.

**KEY WORDS:** *political rentierism, obsession of reelection, pollcracy, cartel party, doctrinaire party*

## Bibliografia

- M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009.
- W. Konarski, *Ambicje polityków albo niektóre wątki debaty o systemie rządów w Polsce okresu transformacji*, [w:] E. Kuźelewska, A. Bartnicki (red.), *Zachód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, Toruń 2009.
- W. Konarski, *Gdzie są polityczni bohaterowie? Przyczynek do tęsknot współczesnych demokracji*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji. Doświadczenia – trendy – turbulencje – perspektywy*, Warszawa 2011.
- Y. Mény, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007.
- J. Ortega y Gasset, *Bunt mas*, Warszawa 2008.
- K. Sobolewska-Mysłik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010.

Magdalena Musiał-Karg

## Cisza wyborcza w internecie – przykład polskich wyborów parlamentarnych z 2011 r.

### SŁOWA KLUCZOWE:

cisza wyborcza, internet, agitacja, wybory parlamentarne 2011

### Wprowadzenie

Współczesna demokracja ulega istotnym przeobrażeniom, będącym konsekwencją dynamicznego rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych (*Information and Communication Technologies* – ICT). Zastosowanie nowoczesnych technologii zauważalne jest praktycznie we wszystkich dziedzinach życia współczesnego człowieka. Technologie te są stosowane nie tylko w biznesie, bankowości, rozrywce czy handlu, ale także w życiu politycznym. ICT wywierają niezwykle duży wpływ na ewolucję państwa, jego instytucji czy procedur demokratycznych. Nowoczesne technologie w coraz szerszym zakresie są wykorzystywane na rynku politycznym, znajdując zastosowanie w procesach informowania wyborców przez polityków oraz komunikowania pomiędzy politykami i wyborcami, a także w procesie głosowania.

Nowoczesne technologie wywierają również wpływ na realizację fundamentalnych zasad demokracji. Kluczowa dla funkcjonowania państwa demokratycznego jest – prócz zasady trójpodziału władz czy zasady państwa prawa – zasada suwerenności narodu, której istotą jest założenie, że władza zwierzchnia znajduje się w rękach narodu<sup>1</sup>. Zasada zwierzch-

<sup>1</sup> W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 129.

nictwa narodu urzeczywistniana jest w sposób bezpośredni (przejawia się m.in. w prawie do referendum czy inicjatywy ludowej) i pośredni (np. poprzez wybór parlamentarzystów, którzy po uzyskaniu mandatu w imieniu społeczeństwa sprawują władzę<sup>2</sup>). W kontekście niniejszych rozważań na uwagę zasługuje fakt, że przed państwowymi elekcjami – zarówno przed wyborami (np. parlamentarnymi), jak i przed głosowaniem referendalnym – przeprowadzana jest kampania wyborcza (obecnie prowadzona m.in. w internecie), która w Polsce trwa od momentu zarządzenia wyborów przez stosowny organ do momentu rozpoczęcia ciszy wyborczej. Cisza wyborcza trwa natomiast do momentu zakończenia głosowania, czyli do zamknięcia lokali wyborczych.

Należy zauważyć, że w niektórych państwach (np. w Stanach Zjednoczonych) cisza wyborcza nie obowiązuje – a co więcej, jest instytucją praktycznie nieznaną. Tam partie polityczne i kandydaci prowadzą kampanię wyborczą do momentu zamknięcia lokali wyborczych. Taka sytuacja pozwala im walczyć o każdy głos niemal do momentu wejścia wyborcy do lokalu wyborczego.

Cisza wyborcza jest określonym w prawie okresem, który zazwyczaj rozpoczyna się bezpośrednio przed dniem głosowania, a kończy wraz z zakończeniem głosowania. W czasie trwania ciszy wyborczej zabronione są jakiegokolwiek formy agitacji wyborczej, zmierzające do promowania wśród wyborców określonego kandydata, listy kandydatów czy komitetu wyborczego biorącego udział w wyborach<sup>3</sup>. W czasie ciszy wyborczej zabronione jest prowadzenie jakiegokolwiek agitacji wyborczej, włączając w to zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień czy rozpowszechnianie materiałów wyborczych. Ponadto, media społecznego przekazu: telewizja, radio, prasa, internet, nie mogą podawać do publicznej wiadomości i publikować wyników sondaży wyborczych. W okresie ciszy wyborczej zabronione jest także podawanie wyników przedwyborczych badań opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów. Przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że wyniki sondaży wyborczych, służące celom informacyjnym i naukowym, są często również wykorzystywane w celach propagandowych przez marketing wyborczy i mogą działać zarówno mobilizująco, jak i demobilizująco na całe grupy elektoratu.

---

<sup>2</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, art. 4.

<sup>3</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 20.

W odniesieniu do zagadnienia ciszy wyborczej w nowych mediach, a bardziej szczegółowo – w internecie, zaznaczyć należy, że o ile dosyć łatwo jest sprawdzić, czy wspomniane powyżej działania były prowadzone, to o wiele trudniejszym przedsięwzięciem byłoby zapanowanie nad ciszą wyborczą na stronach WWW. Prócz tego, częste są przypadki prowadzenia agitacji wyborczej za pośrednictwem telefonii komórkowej – w formie krótkich wiadomości tekstowych sms wysyłanych w czasie trwania głosowania lub tuż po zakończeniu kampanii wyborczej. Ta platforma komunikacji pomiędzy wyborcami i klasą polityczną stwarza dużo możliwości łamania zasad ciszy wyborczej.

Celem rozważań prowadzonych w niniejszym tekście jest próba zarysowania pojawiających się w ostatnich latach wątpliwości co do zasadności obowiązywania ciszy wyborczej w dobie funkcjonowania nowych mediów (szczególnie w dobie internetu). Podejmowany w niniejszym artykule temat wydaje się być o tyle istotny z badawczego punktu widzenia, że przy okazji kilku ostatnich wyborów w Polsce pojawiało się wiele doniesień medialnych na temat przypadków agitacji wyborczej w sieci. Doniesienia te stały się przyczynkiem do dyskusji na temat wątpliwości co do sensu dalszego obowiązywania ciszy wyborczej.

W swoich rozważaniach na temat dylematów związanych z funkcjonowaniem ciszy wyborczej w internecie omówię i zilustruję przykładami niektóre możliwości łamania zakazu agitacji wyborczej na stronach WWW. W artykule tym zostaną wykorzystane wybrane fragmenty wpisów na kilku blogach i stronach internetowych, na których łamano ciszę wyborczą przy okazji wyborów parlamentarnych w Polsce w 2011 r.

Moim celem nie jest wyczerpanie tematu (ze względu na jego zasięg byłoby to niezwykle trudne), chciałabym jednak, by niniejszy tekst stał się przyczynkiem do dalszej pogłębionej dyskusji dotyczącej funkcjonowania ciszy wyborczej w dobie nowych technologii.

## **Cisza wyborcza – istota i wybrane przykłady rozwiązań europejskich**

Cisza wyborcza, określane także mianem ciszy przedwyborczej (a w literaturze anglojęzycznej występująca pod określeniem: *election silence*, *pre-election silence*, *electoral silence*, *campaign silence*), jest ściśle ustalonym w przepisach prawa czasem, który rozpoczyna się zwykle bezpośrednio przed dniem głosowania, a kończy wraz z zamknięciem

lokali wyborczych. Cisza wyborcza rozpoczyna się wraz z zakończeniem kampanii wyborczej, a podczas trwania ciszy zabrania się prowadzić agitację wyborczą na rzecz jakiegokolwiek kandydata, partii politycznej czy komitetu wyborczego.

Jak wskazują Bartłomiej Michalak i Andrzej Sokół, celem ciszy wyborczej jest umożliwienie wyborcom spokojnego podjęcia decyzji wyborczych. Istotą ciszy wyborczej jest więc stworzenie uprawnionym do głosowania w wyborach czy w referendum możliwości spokojnej oceny oferty wyborczej, zastanowienia się i przemyślenia decyzji wyborczych w warunkach wolnych od wpływu działań podejmowanych przez sztaby wyborcze poszczególnych konkurentów na rynku wyborczym. Podczas ciszy zabronione są „jakiegokolwiek formy agitacji wyborczej, zmierzające do promowania wśród wyborców określonego kandydata, listy kandydatów, albo komitetu wyborczego biorącego udział w wyborach”<sup>4</sup>.

Wprowadzeniu ciszy wyborczej towarzyszy założenie, według którego winna ona służyć refleksji i zastanowieniu się, na kogo oddać głos w wyborach. Jednym z pierwszych państw, w których wprowadzono przed wyborami ciszę wyborczą, były po II wojnie światowej Niemcy, a bodźcem do wdrożenia takiego rozwiązania były złe doświadczenia z początku dwudziestolecia międzywojennego<sup>5</sup>. Obecnie cisza wyborcza obowiązuje w wielu państwach Europy Środkowej i Wschodniej. W innych państwach Europy i świata nie jest narzędziem często spotykanym, co wynika z przekonania, że zakaz agitacji wyborczej stanowi naruszenie wolności słowa. Stąd w wielu demokracjach zachodnich cisza wyborcza uznawana jest za działanie niezgodne z konstytucją.

Dodać należy, że w niektórych państwach – mimo iż cisza nie jest tam usankcjonowana prawnie – przedstawiciele konkurujących w wyborach sił politycznych nieformalnie ustalają przerwanie działań kampanijnych, zawierając tzw. *gentlemen's agreement*, co zobowiązuje ich do prowadzenia kampanii według określonych standardów oraz do wstrzymania się od agitacji w określonym czasie przed wyborami<sup>6</sup>.

Ciszę wyborczą wprowadzono w wielu tzw. młodych demokracjach. Wynika to z faktu, że w okresie bezpośrednio poprzedzającym głosowanie walka wyborcza pomiędzy konkurującymi politykami i ugrupowaniami jest tak ostra, że pewne ograniczenie debaty politycznej tuż przed wybo-

---

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> P. Kowalczyk, C. Gmyz, *Cisza wyborcza psuje demokrację?*, 6.06.2009, Rzeczpospolita.pl, <http://www.rp.pl/arttykul/316207.html>, 2.11.2011.

<sup>6</sup> *Campaign silence*, The ACE Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408090>, 2.11.2011.

rami wydaje się rozwiązaniem uzasadnionym. Wyciszenie w ten sposób kampanii przedwyborczej ma zapobiec eskalacji konfliktów przed samym głosowaniem i podczas jego trwania.

W większości państw, w których obowiązuje cisza wyborcza, jest ona ustanowiona prawnie – w ustawach wyborczych. Taka formuła została przyjęta m.in. w Polsce, gdzie wszystkie funkcjonujące wcześniej ordynacje wyborcze oraz obowiązujący obecnie Kodeks wyborczy wprowadzały zakaz prowadzenia agitacji wyborczej na 24 godziny przed rozpoczęciem głosowania. W regulacjach ustawowych wprowadzono zapisy mówiące o tym, że kampania wyborcza kończy się właśnie we wskazanym powyżej czasie.

Podobne rozwiązania przyjęły inne państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie (np. Albania, Rosja, Chorwacja, Litwa, Czechy, Słowacja, Rumunia) – kampania wyborcza nie trwa tam do ostatniej chwili, czyli do dnia, w którym odbywa się samo głosowanie. Wprowadzono ograniczenia w prowadzeniu kampanii wyborczej, ustalając okres, podczas którego zabroniona jest jakakolwiek agitacja na rzecz konkurujących ze sobą sił politycznych<sup>7</sup>. W większości przypadków w ustawach nie użyto zwrotu „cisza wyborcza”, jednak z przepisów poszczególnych artykułów wynika jej obowiązywanie (przepisy mówią o zakończeniu kampanii i zakazie agitacji w okresie przedwyborczym i w dniu głosowania).

Różnice w konstrukcji prawnej tego narzędzia w państwach Europy Środkowej i Wschodniej dotyczą odmiennej długości okresu trwania ciszy wyborczej.

W Polsce – zgodnie z art. 107 Kodeksu wyborczego – cisza wyborcza trwa od zakończenia kampanii wyborczej aż do końca głosowania. Kampania, jak wspomniano, kończy się 24 godziny przed dniem głosowania<sup>8</sup>. To samo rozwiązanie przyjęto w kilku państwach określanym mianem

---

<sup>7</sup> G. Kryszewski, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 185.

<sup>8</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112, art. 107 ust. 1).



państw byłego bloku wschodniego<sup>9</sup>: w Bułgarii<sup>10</sup>, Słowenii<sup>11</sup>, Chorwacji<sup>12</sup>, Albanii<sup>13</sup>, na Węgrzech<sup>14</sup>, a także w Federacji Rosyjskiej<sup>15</sup>. Tam cisza wyborcza rozpoczyna się na 24 godziny przed dniem głosowania.

W Czechach<sup>16</sup>, Słowacji<sup>17</sup> i Rumunii<sup>18</sup> cisza wyborcza obowiązuje o dobę dłużej niż w państwach wymienionych w poprzednim akapicie – rozpoczyna się więc 48 godzin przed dniem głosowania i trwa łącznie niemal 3 doby.

---

<sup>9</sup> Przywołane w kolejnych przypisach zagraniczne akty prawne zostały zaczerpnięte ze strony internetowej Legislationline.org, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR Documentation Center, <http://www.legislationline.org/>. Niniejsza strona Biura na rzecz Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) zawiera bazę europejskich państwowych aktów prawnych dotyczących m.in. regulacji wyborczych. W kolejnych przypisach wymienione zatem będą tytuły aktów prawnych wraz z tytułem strony (Legislationline), z której zostały zaczerpnięte.

<sup>10</sup> *Presidential Elections Act. Promulgated State Gazette*, No 82/04.10.1991; Amended SG No. 98/1991, 44/1996, 59/1998, art. 10; Legislationline.

<sup>11</sup> *National Assembly Elections Act. Official Gazette of the Republic of Slovenia*, No. 109/2006, 57/2007, 49/2008) ZVDZ-UPB1, art. 5; *Elections and Referendum Campaign Act*, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 41/2007, 105/2008) ZVRK, art. 2; Legislationline.

<sup>12</sup> *Act on the Elections of Representatives to the Croatian Parliament*, Zagreb, 9th April 2003, art. 26; Legislationline.

<sup>13</sup> *Republic of Albania. The Assembly Law no 9087, dated 19.6.2003 amended by the law nr. 9297 dated 21.10.2004 and by the law no. 9341, dated 10.1.2005, The Electoral Code of the Republic of Albania*, art. 133.

<sup>14</sup> *Act C of 1997 on Electoral Procedure*, art. 40, National Elections Office, [http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241\\_1\\_8.html](http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_8.html), 2.11.2011.

<sup>15</sup> Federal Law No 175-FZ of December 20, 2002 On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Adopted by the State Duma on November 20, 2002, Approved by the Federation Council on December 11, 2002, art. 58; Legislationline.

<sup>16</sup> *Act No. 247, On Elections to the Parliament of the Czech Republic, and on Amendments of Certain Other Acts*, September 27, 1995, art. 16; Legislationline.

<sup>17</sup> *Act of 18 March 1999 on election of the president of the Slovak Republic, plebiscite, recalling of president and amending of some other acts, as amended by the Act no. 515/2003 Coll., Act no. 167/2008 Coll. and Act no. 445/2008 Coll.*, art. 15; Act No. 333 in the Collection of Laws Of 13 May 2004 On Elections to the National Council of the Slovak Republic, art. 22; Legislationline.

<sup>18</sup> G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 185.

W innych państwach europejskich przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym cisza wyborcza obowiązuje tylko w dniu wyborów. Taka sytuacja ma miejsce w Estonii<sup>19</sup> oraz w Republice Kosowa<sup>20</sup>.

Jeszcze inaczej sprawę tę uregulowano na Litwie. Tam cisza wyborcza rozpoczyna się na 30 godzin przed dniem głosowania<sup>21</sup>.

Jak już wspomniano, w okresie ciszy wyborczej zabronione jest także podawanie do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań opinii publicznej dotyczących przewidywanych zachowań wyborczych i wyniku wyborów. Wiąże się to z faktem, że sondaże przedwyborcze mogłyby w istotny sposób wpływać na ostateczne wyniki elekcji. Jak zauważają B. Michalak i A. Sokala, wyniki sondaży wyborczych, oprócz swojej funkcji informacyjnej i naukowej, są również często wykorzystywane w celach propagandowych<sup>22</sup>. Efektem zatem podania informacji o wynikach sondażowych może być mobilizacja zwolenników partii A (bo np. wyniki wskazywały niskie poparcie dla tego ugrupowania), jak i demobilizacja zwolenników partii B (którzy widząc duże poparcie dla swojej partii, rezygnują z pójścia do lokali wyborczych, będąc pewnymi wygranej). Te same sondaże mogą również demobilizować niektórych wyborców partii A (którzy widząc bardzo słabe wyniki swojej partii, rezygnują z głosowania, przewidując jej pewną porażkę), jak i mobilizować zwolenników ugrupowania B (którzy mogą chcieć pójść do głosowania, by pokazać przeciwnikom siłę swojej partii i postawić w ten sposób kropkę nad i). Sondaże również oddziałują na wyborców niezdecydowanych, którzy w niektórych państwach stanowią znaczną część uprawnionych do głosowania. Właśnie z powodu tej funkcji mobilizacyjnej – bądź demobilizacyjnej – ustawodawca w wielu państwach przewidział zakaz publikowania sondaży przedwyborczych bezpośrednio przed głosowaniem i w jego trakcie<sup>23</sup>.

Niezwykłe interesujący wydaje się fakt, że termin „cisza wyborcza” w języku angielskim praktycznie nie funkcjonuje. Jeśli już gdzieś pojawia się takie określenie, to raczej sporadycznie i zwykle w bardzo lakonicznej

<sup>19</sup> *Riigikogu Election Act, passed on 12.06.2002*, published in Riigi Teataja (State Gazette) – RT I 2002, 57, 355, art. 5 ust. 2; *Referendum Act, passed 13 March 2002*, published in Riigi Teataja (State Gazette) – RT I 2002, 30, 176, art. 10 ust. 1; Legislationline.

<sup>20</sup> *Law No. 03/L-073 On General Elections in the Republic of Kosovo*, 5 June 2008, art. 3; Legislationline.

<sup>21</sup> *Republic of Lithuania Law on Elections to the Seimas*, 9 July 1992, No I-2721, Vilnius (As last amended on 15 April 2008 – No X-1490), art. 56; Legislationline.

<sup>22</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa...*, s. 127.

<sup>23</sup> Tamże.

formie. Wynika to głównie z tego, że cisza wyborcza jest w krajach anglosaskich zjawiskiem zupełnie nieznanym. „Gdyby ktoś próbował narzucić ciszę wyborczą w Ameryce [...] podniósłby się powszechny alarm, zarówno na lewicy, jak i na prawicy, że urzęduje zamach na świętą Pierwszą Poprawkę do Konstytucji USA, która zapewnia obywatelom całkowitą wolność wypowiedzi”<sup>24</sup>. Mariusz Zawadzki słusznie zauważa, że w przypadku Stanów Zjednoczonych „nie chodzi tylko o kwestię zasad, ale też o mocno zakorzenione lokalne zwyczaje. Amerykańskie życie polityczne jest dużo żywsze, barwniejsze i bardziej brutalne niż polskie. Debata trwa tutaj w zasadzie na okrągło, każdego dnia, i próba jej ograniczania zostałaby uznana za szaleństwo”<sup>25</sup>.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zaznaczyć, że jakkolwiek sam zamiysł wprowadzenia ciszy wyborczej po to, by umożliwić wyborcom spokojne podejmowanie decyzji, wydaje się w pełni uzasadniony, to jednak nie w każdym państwie, nie w każdym społeczeństwie, a ściślej rzecz biorąc w jego mentalności – narzędzie to znajduje podatny grunt. O ile w Europie Środkowej i Wschodniej cisza wyborcza funkcjonuje, a nawet można stwierdzić, że jest pożądana przez wyborców<sup>26</sup>, to w państwach zachodnich utożsamiana jest z zamachem na wolność słowa.

Dodać w tym miejscu należy, że o ile podczas ciszy obowiązuje zakaz prowadzenia agitacji wyborczej, to nie jest zabroniona tzw. kampania profrekwencyjna<sup>27</sup>, której celem jest zachęcenie wyborców do udziału w głosowaniu.

---

<sup>24</sup> M. Zawadzki, *W Ameryce o ciszy nie słyszeli*, 8.10.2011, Gazeta.pl, <http://wyborcza.pl/2029020,75477,10431487.html>, 3.12.2012.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Warto w tym kontekście wspomnieć o wynikach badania opinii publicznej zrealizowanego przez Millward Brown SMG/KRC na zlecenie TVN24 (badanie przeprowadzono w dniach 17 i 18 czerwca 2010 r. na ogólnopolskiej próbie 2004 osób (telefony stacjonarne i komórkowe)), według których 35% ankietowanych stwierdziło, że cisza wyborcza jest zdecydowanie potrzebna, 24% oceniło, że jest raczej potrzebna, 21% określiło ją jako raczej niepotrzebną, a 13% respondentów zadeklarowało się jako jej zdecydowani przeciwnicy; *Cisza wyborcza? 59 proc. Polaków jest „za”*, 19.06.2010, Gazeta.pl, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8035780,Cisza\\_wyborcza\\_\\_59\\_proc\\_Polakow\\_jest\\_\\_za\\_.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8035780,Cisza_wyborcza__59_proc_Polakow_jest__za_.html), 11.11.2011.

<sup>27</sup> Przed wieloma wyborami państwowymi w Europie i na świecie, twórcy reklamy społecznej przypominają w formie merytorycznych kampanii profrekwencyjnych o wyborach i zachęcają do udziału w głosowaniu. Kampania profrekwencyjna to działania zachęcające do uczestnictwa w wyborach. Są to przedsięwzięcia podejmowane na wielu płaszczyznach, polegające m.in. na emitowaniu społecznych spotów radiowych i telewizyjnych.

## Cisza wyborcza w Polsce

Cisza wyborcza – jak wskazuje użyty w jej nazwie przymiotnik – ma ścisły związek z wyborami. „Wybory, elekcja (z łac. *eligere* – wybierać) to okresowy proces wybierania przez obywateli w drodze głosowania przedstawicieli na określone stanowiska lub do pełnienia określonych funkcji”<sup>28</sup>. Cisza wyborcza jest również stosowana przy głosowaniach referendalnych – w tym przypadku mechanizmy są zwykle identyczne jak np. przy wyborach parlamentarnych. Zasady i sposób przeprowadzania zarówno wyborów, jak i referendów, a także inne kwestie związane z wyborami są określone w prawie wyborczym. Do fundamentalnych źródeł polskiego prawa wyborczego należy zaliczyć Konstytucję z 1997 r. oraz względnie nowy (ustanowiony w 2011 r.) Kodeks wyborczy<sup>29</sup>. Przypomnieć należy, że o ile ustawa zasadnicza zawiera najważniejsze zasady wyborcze (sformułowane w dość ogólny sposób), to kodeks mówi o poszczególnych wyborach w sposób szczegółowy.

Począwszy od 1989 r. w Polsce obowiązywało kilkanaście ordynacji wyborczych. „Często miały one jednorazowy charakter, tzn. służyły przeprowadzeniu konkretnych wyborów, zaś następne odbywały się już na podstawie kolejnej ordynacji. Pewnym wyjątkiem była ordynacja prezydencka<sup>30</sup>, na podstawie której dokonano elekcji aż pięciokrotnie [...]. Trzykrotnie «wykorzystywana» była ordynacja do Senatu z 1991 r.<sup>31</sup>. [...] Trzykrotnie również wykorzystano ordynację wyborczą [do Sejmu i Senatu – M.M.-K.] z 2001 r.<sup>32</sup>”. Spośród „najmłodszych” ordynacji

---

zyjnych, dystrybucji ulotek, plakatów, znaczków itp. W ostatnich latach kampania profrekwencyjna prowadzona jest także w internecie. Kampanie profrekwencyjne wydają się niezwykle istotne ze względu na aktywizację obywatelską uprawnionych do głosowania, a przez to – na będącą jej konsekwencją legitymizację podjętych decyzji wyborczych. W tego typu kampaniach przede wszystkim apeluje się do elektoratu, by nie rezygnował z konstytucyjnego prawa, jakim jest głosowanie.

<sup>28</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*. 4 Wydanie, Warszawa 2011, s. 11.

<sup>29</sup> Do źródeł prawa wyborczego w Polsce zaliczyć można również akty rangi podstawowej, czyli rozporządzenia, które winny być wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu wykonania tejże ustawy; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 11.

<sup>30</sup> *Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 1990 r. Nr 67, poz. 398 ze zm.).

<sup>31</sup> *Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 58, poz. 246).

<sup>32</sup> *Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499 ze zm.).

dwukrotnie wykorzystano ordynację wyborczą z 2004 r. do Parlamentu Europejskiego<sup>33</sup>, czterokrotnie – z 1998 r. do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>34</sup>, a ustawę z 2002 r. dotyczącą bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta<sup>35</sup> miasta – trzykrotnie<sup>36</sup>. Dodać należy, że każda z tych ordynacji wprowadzała ciszę wyborczą.

Jak zaznaczono, od 1 sierpnia 2011 r. obowiązuje w Polsce *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*<sup>37</sup>, regulująca kwestie związane z wszystkimi rodzajami wyborów: parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych i do Parlamentu Europejskiego. Wcześniejsze ordynacje wyborcze<sup>38</sup> zostały uchylone zgodnie z art. 10 ustawy o przepisach wprowadzających Kodeks wyborczy<sup>39</sup>.

W art. 107<sup>40</sup> Kodeksu wyborczego – podobnie jak w poprzednio funkcjonujących aktach prawnych dotyczących prawa wyborczego – została ustanowiona cisza wyborcza. Z przepisów ustawy wynika, że w czasie

---

<sup>33</sup> *Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz.U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219 ze zm.).

<sup>34</sup> *Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602 ze zm.).

<sup>35</sup> *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 ze zm.).

<sup>36</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 12.

<sup>37</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112).

<sup>38</sup> Moc utraciły: *Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 1990 r. Nr 67, poz. 398 ze zm.), *Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602 ze zm.), *Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2001 r. Nr 46, poz. 499 ze zm.), *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 ze zm.), *Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz.U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219 ze zm.).

<sup>39</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113, art. 10).

<sup>40</sup> Warto w tym miejscu nadmienić, że art. 107 Kodeksu wyborczego jest praktycznie powtórzeniem art. 87 poprzednio obowiązującej *Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*. Przepis zbliżony pod względem treści do art. 87 ust. 2 znajdował się w rozdziale 4. ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r., zatytułowanym *Głosowanie* (*Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. z 1993 r. Nr 45, poz. 205.). W ust. 1 art. 42 wprowadzono tam zakaz agitacji wyborczej w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 123.

trwania ciszy, tzn. od zakończenia kampanii wyborczej aż do momentu zamknięcia lokali wyborczych, zakazane jest promowanie kandydatów, partii politycznych czy komitetów wyborczych w następujących formach: „zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, jak też prowadzenie w inny sposób agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów”<sup>41</sup>. W ust. 2 tego przepisu wprowadzono zakaz prowadzenia wszelkich form „agitacji w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje”<sup>42</sup>.

W kontekście prowadzonych rozważań należy zwrócić uwagę na fakt, że w ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 2001 r. wprowadzono istotne – wydaje się – rozróżnienie pomiędzy kampanią a agitacją wyborczą. Zgodnie z ustawą, kampania wyborcza jest pojęciem szerszym niż agitacja i definiowana jest jako okres, w którym partie polityczne i wyborcy mogą tworzyć komitety wyborcze, zgłaszać i rejestrować kandydatów, gromadzić fundusze przeznaczone na prowadzenie agitacji wyborczej, a także prowadzić agitację. „Kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów i ulega zakończeniu na 24 godziny przed dniem głosowania”<sup>43</sup>. Agitacja z kolei rozumiana jest jako szereg działań zmierzających do przekonywania i nakłaniania wyborców do zagłosowania na konkretną listę wyborczą czy na konkretnego kandydata<sup>44</sup>. Można rzec, że agitacja jest niejako składową częścią kampanii.

Zgodnie z literą Kodeksu wyborczego, agitacja wyborcza rozumiana jest jako „publiczne nakłanianie lub zachęcanie, do głosowania w określony sposób lub do głosowania na kandydata określonego komitetu wyborczego”<sup>45</sup>. Można ją prowadzić „od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu”<sup>46</sup>. Agitacja wyborcza nazywana jest walką wyborczą, na którą składa się propagowanie haseł i nakłanianie wyborców do zagłosowania na konkretny komitet wyborczy czy też na konkretną osobę.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć za Arkadiuszem Żukowskim, że zwrotów „prowadzenie agitacji wyborczej” oraz „prowadzenie kampanii

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, art. 107 ust. 1.

<sup>42</sup> Tamże, art. 107 ust. 2.

<sup>43</sup> Tamże, art. 104.

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu..., art. 85; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz...*, s. 119–120.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, art. 105 ust. 1.

<sup>46</sup> Tamże, art. 105 ust. 2.

wyborczej” nie należy rozumieć w ten sam sposób. Mimo to oba określenia są często uznawane za synonimy, co jest nieuzasadnione<sup>47</sup>. Tezę tę uzupełnia stwierdzenie Grzegorza Kruszenia, że niejednoznaczności w pojmowaniu agitacji i kampanii wyborczej mogą wywoływać spory interpretacyjne dotyczące tych pojęć. Błędne rozumienie obu określeń może z kolei powodować trudności w stosowaniu przepisów o przestrzeganiu ciszy wyborczej<sup>48</sup>.

Zgodnie z art. 105 ust. 2 Kodeksu wyborczego, „agitację wyborczą można prowadzić od dnia przyjęcia przez właściwy organ zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego na zasadach, w formach i w miejscach, określonych przepisami kodeksu”<sup>49</sup>.

O ile w dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie aktywnej agitacji wyborczej (zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych) jest zabronione, to w czasie trwania ciszy (ani tuż przed jej rozpoczęciem) zarejestrowane komitety wyborcze i kandydaci nie mają obowiązku usuwania z miejsc publicznych wszystkich „rzucających się w oczy” materiałów wyborczych: billboardów, plakatów, ulotek itd. Chodzi o to, by nie umieszczać nowych materiałów promujących kandydatów czy partii politycznych. Oczywiście jest również to, że usunięcie wywieszonych wcześniej materiałów (głównie plakatów, ale także wielkoformatowych billboardów) byłoby raczej niewykonalne technicznie.

W czasie ciszy wyborczej Państwowa Komisja Wyborcza wprowadziła jednak zakaz przemieszczania się pojazdów, w tym pojazdów komunikacji miejskiej, na których umieszczono materiały agitacyjne. Takie działania uznano bowiem za aktywną formę agitacji wyborczej. Użytkownik takiego pojazdu w okresie ciszy wyborczej zobligowany jest do usunięcia materiałów wyborczych z pojazdu – zarówno z zewnątrz, jak i z jego wnętrza<sup>50</sup>.

Agitacja wyborcza zabroniona jest również na terenie urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów, na terenie zakładów pracy – w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie, na terenie jednostek wojskowych, oddziałów obrony cywilnej, a także na terenie szkół wobec uczniów. Warto

---

<sup>47</sup> A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 115.

<sup>48</sup> G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 186.

<sup>49</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, art. 105 ust. 2.

<sup>50</sup> *Wyjaśnienie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 29 września 2011 r. w sprawie kampanii wyborczej prowadzonej na pojazdach*, ZPOW-503-208/11, Państwowa Komisja Wyborcza, [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl), 1.12.2012.

zaznaczyć, że agitacją wyborczą nie są zajęcia z edukacji obywatelskiej, polegające na upowszechnianiu wśród uczniów wiedzy o prawach i obowiązkach obywateli, znaczeniu oraz zasadach organizacji wyborów<sup>51</sup>. Jeśli po zakończeniu kampanii wyborczej ktokolwiek próbowałby agitować na rzecz jakiegoś kandydata lub komitetu, działanie to uznane zostałoby za próbę łamania ustanowionego zakazu.

Sondaże przedwyborcze (czyli badanie opinii publicznej dotyczące przewidywanych zachowań wyborczych i wyników wyborów oraz wyniki sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania) to również istotny (pod względem wpływu na wyborcę) element kampanii wyborczej.

Sondaże przedwyborcze są w Polsce kategorią prawną zawartą w art. 115 Kodeksu wyborczego. Podawanie do publicznej wiadomości wyników sondaży dozwolone jest jedynie w czasie trwania kampanii wyborczej. Publikacja wyników badań podlega ustawowym ograniczeniom czasowym, bowiem prawo traktuje je jako regulowaną formę agitacji wyborczej. Jak wskazuje Ferdynand Rymarz, były przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, „szczególnie silną ochronę prawną, przed bezwzględnie zakazaną agitacją wyborczą, posiada czas tzw. «ciszy wyborczej» [...], a w szczególności zakaz podawania do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych badań opinii publicznej i wyników sondaży wyborczych przeprowadzonych w dniu głosowania [*exit polls* – *M.M.-K.*]”<sup>52</sup>. Uzasadnieniem tej regulacji jest to, że wyniki sondaży są jednym z mocniej oddziałujących bodźców na postawy wyborcze niezdecydowanych obywateli. Ta właśnie grupa uprawnionych do głosowania – jak się wydaje, powiększająca się w Polsce – powinna dysponować czasem na spokojne (bez wpływu agitacji i sondaży) podjęcie decyzji wyborczej, tymczasem jest ona coraz częściej przedmiotem sondażowej manipulacji. Zdaniem F. Rymarza, „krótki okres obowiązywania tego zakazu [publikowania sondaży – *M.M.-K.*] korzystny jest dla komitetów wyborczych przewodzących w sondażach, gdyż sondaż oddziałuje na niezdecydowanych obywateli, którzy nie chcąc utraty siły własnego głosu, oddają go na komitet wyborczy mający szansę zwycięstwa”<sup>53</sup>. Dodać w tym miejscu należy, że na wyniki sondaży bezpośredni wpływ ma m.in. przebieg kampanii wyborczej. W związku z tym, że kampania w różnym czasie jej trwania „przybiera różne tempo”, wyniki tych szczególnych badań

<sup>51</sup> *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, art. 108 ust. 1–3.

<sup>52</sup> F. Rymarz, *Sondaże przedwyborcze a tzw. „demokracja sondażowa”*, 12.05.2012, Obserwator Konstytucyjny, <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/debaty/sondaze-przedwyborcze-a-tzw-demokracja-sondazowa/>, 1.12.2012.

<sup>53</sup> Tamże.



opinii publicznej nie dają pełnego obrazu sytuacji na scenie politycznej, a czasem mogą nawet wprowadzać w błąd (spirala milczenia<sup>54</sup>). Potwierdzeniem tego mogą być często pojawiające się po kolejnych wyborach w Polsce opinie, według których „sondaże jak zwykle się pomyliły”. Oczywiście jest, że zwykle najgłośniejsze zdania takie wygłaszali politycy partii, dla których poparcie w sondażach było mocno zaniżone. „Pojawiały się nawet inicjatywy, by powołać specjalną komisję śledczą do wyjaśnienia pomyłek sondażowych, ustanowić wysokie kary dla firm, które się mylą, lub w ogóle zakazać takich badań przed wyborami”<sup>55</sup>. Z racji wpływu sondaży na ostateczny wynik wyborów, w Kodeksie wyborczym przewidziano sankcję za łamanie zakazu w czasie ciszy wyborczej: kto złamie powyższy zakaz, podlega grzywnie od 500 tys. do 1 mln zł<sup>56</sup>. Warto dodać, że podczas prac parlamentarnych proponowano, by zakaz publikacji sondaży przedwyborczych rozpoczął się już na 12 dni przed wyborami. Wnioski te zostały jednak odrzucone, ponieważ byłyby one niezgodne z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, według którego „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”<sup>57</sup>. W kontekście sondaży interesujący jest także fakt, że przepisy Ordynacji wyborczej do Sejmu z 1991 r. wprowadzały zakaz podawania do publicznej informacji wyników sondaży przedwyborczych na siedem dni poprzedzających dzień wyborów. Podobny zapis (rozciągnięty w czasie do 12 dni) znalazł się w ordynacji z 1993 r.<sup>58</sup>

## Czy „milczenie jest złotem” dla internautów? – wybory parlamentarne 2011 r.

Internet jest specyficznym medium, które charakteryzuje się tym, że praktycznie każda osoba mająca dostęp do sieci może ingerować w treści umieszczane na stronach WWW w dowolnym czasie i z dowol-

---

<sup>54</sup> „Zjawisko polegające na wycofywaniu się ludzi z publicznego wyrażania własnych opinii w sprawach społeczno-politycznych w sytuacji, w której w społeczeństwie dominuje (albo ludziom tak się wydaje) pogląd przeciwny”; B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa...*, s. 129.

<sup>55</sup> J. Stróżyk, *Tym razem sondaże się nie pomyliły*, 11.10.2011, Rzeczpospolita.pl, <http://www.rp.pl/artukul/731432.html>, 1.12.2012.

<sup>56</sup> *Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu...*, art. 219; *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*, art. 500.

<sup>57</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 54 ust. 1.

<sup>58</sup> J. Majchrowski, *Ordynacje wyborcze do Sejmu w procesie krystalizacji systemu partyjnego w Polsce*, „*Studia Iuridica*” 1998, nr XXXVI, s. 187.

nego miejsca. Ponadto, treści umieszczone w internecie są dostępne dla internautów permanentnie, a informacja umieszczona w wirtualnej sieci pojawia się tam praktycznie natychmiast (nie tak, jak w telewizji, radio czy prasie – po jakimś określonym czasie w serwisie informacyjnym czy w kolejnym wydaniu dziennika). Po opublikowaniu jakiegoś tekstu, pozostaje on na stronach WWW zwykle przez długi czas, a internauci mogą w każdej chwili do niego dotrzeć i go przeczytać. Dodatkowo, tekst ten jest dostępny w tym samym czasie dla nieskończenie dużej liczby użytkowników internetu, przebywających w różnych miejscach całego globu. Ta specyfika internetu przyczynia się do tego, że narzędzie to jest coraz częściej stosowane jako platforma komunikacji w kampanii wyborczej, a także poza nią. Poszczególni kandydaci i partie polityczne zdają sobie sprawę z ogromnych możliwości internetu w procesie pozyskiwania kapitału wyborczego. Wyborcy z kolei coraz powszechniej wykorzystują strony WWW do udzielania poparcia komitetom wyborczym i kandydatom, a także do wyrażania opinii na temat ugrupowań – zarówno popieranych przez siebie, jak i tych, którym są przeciwni. O ile promowanie kandydatów czy komitetów wyborczych na antenie telewizyjnej, radiowej czy w prasie (a także za pośrednictwem tzw. bezpośredniej kampanii wyborczej, czyli np. na spotkaniach z wyborcami, wiecach i konwencjach wyborczych) odbywa się w czasie do tego prawnie przeznaczonym – wyłącznie podczas kampanii wyborczej (zapewne poza drobnymi incydentami), to akcje internetowe zachęcające do głosowania na jakiegoś kandydata czy partię polityczną mają miejsce nie tylko w czasie trwania kampanii wyborczej, ale i – co wynika ze specyfiki funkcjonowania internetu – w czasie objętym ciszą wyborczą. Internet, w przeciwieństwie do telewizji czy radia, daje wyborcom możliwość stałego dostępu do reklamy politycznej i materiałów wyborczych umiejscowionych na stronach WWW. Dotarcie do tych materiałów jest o tyle ułatwione, że na różnego rodzaju portalach internetowych często znajdują się specjalne działy tematyczne dotyczące kampanii wyborczej, na których oprócz informacji o poszczególnych komitetach i kandydatach umieszczone są materiały wyborcze, główne założenie programowe, ostatnie sondaże przedwyborcze itd. Internauci w czasie trwania ciszy wyborczej mogą również wejść na oficjalne strony internetowe poszczególnych kandydatów czy partii politycznych, gdzie zwykle w zakładce multimedia mogą obejrzeć (nieemitowane już w telewizji) spoty wyborcze, przeczytać teksty o charakterze agitacyjnym, zobaczyć – zwykle optymistyczne dla kandydata – wyniki sondaży przedwyborczych. Należy też zauważyć, że przekaz na tych stronach internetowych jest zazwyczaj bardzo jednostronny

(zachęcający do oddania głosu na partię polityczną czy kandydatów tej partii).

Ponadto zdarza się, że niektóre reklamy wyborcze nie są „zdejmowane” z głównych stron jakichś portali, przez co wpływ na wyborcę może być o wiele większy. Wiadomo również, że chcąc dotrzeć do informacji o charakterze agitacyjnym, internauta musi się niejako „wysilić” (wejść na stronę partii, polityka), by znaleźć tam tego typu wpisy. Nie zmienia to jednak faktu, że te informacje są stale dostępne, a nawet łatwo dostępne dla użytkowników sieci.

Wszystko to sprawia, że wyborca – mimo że kampania wyborcza już nie trwa – stale poddany jest działaniom agitacyjnym (może więc sugerować się informacjami, które uzyskał w internecie).

O wiele istotniejszy z punktu widzenia rozważań nad ciszą wyborczą jest fakt, że internet to taka przestrzeń, gdzie permanentnie na czatach czy forach internetowych prowadzone są dyskusje, których przedmiotem mogą być różne kwestie – również wyborcze. Również różnego rodzaju media społecznościowe mogą być – i jak się okazuje, czasami są – miejscem agitacji wyborczej. Podobnie rzecz ma się z komentarzami wpisywanymi pod postami na blogach politycznych. Jeśli właściciele (administratorzy) blogów nie zablokują możliwości komentowania wpisów w okresie ciszy wyborczej, wówczas zdarzyć się może, że ich blogi będą miejscem, gdzie łamana jest cisza wyborcza.

W związku z powyższymi uwagami, rodzi się pytanie o zasadność funkcjonowania ciszy wyborczej w internecie. Pytanie to wydaje się jeszcze istotniejsze, jeśli uwzględni się fakt, że podczas gdy trwa cisza wyborcza w Polsce, na polskojęzycznych stronach WWW ulokowanych na zagranicznych serwerach może być prowadzona agitacja wyborcza, a na zagranicznych portalach informacyjnych mogą być podawane wyniki sondaży wyborczych (co może mieć wpływ na decyzje wyborcze Polaków głosujących poza granicami państwa). Mimo że działania takie nie są przejawami łamania (a jedynie omijania) ciszy wyborczej<sup>59</sup>, stanowią one jedynie przykłady możliwości wpływania informacji wyborczych na postawy elektoratu.

Wydaje się, że w dobie internetu zachowanie ciszy wyborczej jest niemożliwe, a w każdym razie na pewno bardzo trudne. W związku z coraz większą dostępnością internetu oczywiste jest, że wyborcy – kiedy tylko wyrażą na to chęć, będą mogli swobodnie znaleźć informacje, które nie powinny być publikowane w czasie trwania ciszy wyborczej. Celem

---

<sup>59</sup> Ta bowiem dotyczy wyłącznie terytorium danego państwa.

ciszy jest bowiem umożliwienie wyborcy spokojnego podjęcia decyzji co do oferty wyborczej, a decyzja ta nie powinna być obciążona wpływem jakichkolwiek publikacji o treściach wyborczych. Warto zatem zwrócić uwagę na przypadki omijania ciszy wyborczej na stronach internetowych.

Stosowanie przepisów dotyczących ciszy wyborczej w nowych mediach, szczególnie w internecie, napotyka duże trudności. Przyczynia się do tego zapewne fakt, że dynamiczny rozwój ICT stwarza innowacyjne, nieznane i niestosowane wcześniej możliwości i metody oddziaływania na wyborców. Jeśli chodzi o internet, to bez wątplenia stwierdzić można, że narzędzie to stwarza pole do nadużyć w zakresie przestrzegania ciszy wyborczej, bowiem „przesyłane i wymieniane przezeń – bez względu na różnice czasowe i granice państwowe – informacje i wypowiedzi niełatwo jest poddać globalnej, kompleksowej kontroli organów państwowych; na nic zdać się mogą dyrektywy dążące do przestrzegania ciszy wyborczej”<sup>60</sup>.

Warto w tym miejscu odnotować, że w Kodeksie wyborczym nie ma konkretnego przepisu, który mówiłby o ciszy wyborczej w szeroko rozumianych nowych mediach. Należy jednak w tym miejscu zauważyć, że zakaz agitacji wyborczej oraz publikowania sondaży dotyczy wszelkiego rodzaju mediów, także tych internetowych, które są traktowane jak prasa<sup>61</sup>. Ponadto, nie można pominąć faktu, że w jednym z wyjaśnień z 2010 r. Państwowa Komisja Wyborcza podała wytyczne co do zachowania ciszy. Wytyczne te dotyczyły zakazu agitacji m.in. w internecie; „Zakaz prowadzenia kampanii wyborczej w okresie tzw. ciszy wyborczej obejmuje również wszelką aktywność w Internecie. Oznacza to, że informacje mające nawet charakter agitacyjny umieszczone w Internecie do godz. 24.00 dnia 18 czerwca 2010 r. [do momentu zakończenia kampanii wyborczej – M.M.-K.] mogą w nim pozostać. W czasie ciszy wyborczej w Internecie można zamieszczać wyłącznie informacje niemające charakteru agitacji na rzecz kandydatów”<sup>62</sup>.

Mimo obowiązywania zakazu prowadzenia agitacji wyborczej w internecie, w sieci znaleźć można wiele przykładów naruszania ciszy wyborczej. W niniejszej części przedstawione zostaną wybrane próby łamania

<sup>60</sup> G. Kryszewski, *Standardy prawne...*, s. 186.

<sup>61</sup> *Cisza wyborcza na portalu Emito.net*, 7.10.2011, Emito.net Polski Portal w Wielkiej Brytanii, [http://www.emito.net/wiadomosci/wielka\\_brytania/cisza\\_wyborcza\\_na\\_portalu\\_emito\\_net\\_1031720.html](http://www.emito.net/wiadomosci/wielka_brytania/cisza_wyborcza_na_portalu_emito_net_1031720.html), 15.11.2011.

<sup>62</sup> *Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie tzw. ciszy wyborczej*, Państwowa Komisja Wyborcza, <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-pkw-22827/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-18-czerwca-2010-r-w-sprawie-tzw-ciszy-wyborczej.html>, 15.11.2011.

zakazu agitacji, które dokonywane były przed wyborami parlamentarnymi w Polsce w 2011 r.

Jeśli chodzi o łamanie ciszy wyborczej, to zwrócić należy uwagę na nadużycia dwu portali informacyjnych. Pierwszym tego typu nadużyciem było opublikowanie na stronie „Tygodnika Ostrołęckiego” w trakcie wyborów sondażu wyborczego<sup>63</sup>. Drugim przykładem może być kontrowersyjne zachowanie portalu Onet.pl, który lansował wpisy blogerów nawołujące do głosowania na konkretne komitety wyborcze. Całą sprawę nagłośnił bloger Jarek Kefirek<sup>64</sup>.

Przykładem prób omijania lub łamania ciszy wyborczej jest umieszczanie postów i komentarzy pod postami na blogach – głównie politycznych. Politycy w wielu państwach świata coraz częściej doceniają to narzędzie komunikacji z wyborcami i wykorzystują swoje blogi do dzielenia się poglądami i komentowania bieżących wydarzeń politycznych. Wielu z nich wyraża swoje zdanie na temat kampanii wyborczych, sondaży przedwyborczych czy samych wyborów.

Wydaje się, że również polscy politycy zdają sobie sprawę z tych możliwości dotarcia do wyborców, które daje internet. Niektórym z przedstawicieli klasy politycznej zdarza się komentować na swoich blogach np. sens obowiązywania ciszy wyborczej. Za przykład posłużyć tu może blog – europośła z ramienia PiS – Ryszarda Czarneckiego, który w dniu wyborów parlamentarnych, 9 października 2011 r., umieścił na swoim blogu wpis zatytułowany *Cisza wyborcza – czysty pure nonsense*. Treść tego wpisu była następująca: „Ponieważ mamy ciszę wyborczą, więc ani mru-mru o wyborach. Zamiast tego polecam swój artykuł o ... absurdzie istnienia ciszy wyborczej, który ukazał się w ostatnim numerze tygodnika «Gazeta Polska». Można nabyć go w kioskach i empikach także podczas ciszy wyborczej, choć zawiera zarówno reklamy kandydatów do Sejmu RP, jak i wywiady z kandydatami i artykuły jednoznacznie polityczno-wyborcze. Co zresztą pokazuje absurdalność obowiązywania ciszy wyborczej”<sup>65</sup>. Oczywiście nie jest to naruszenie ciszy wyborczej, jednak należy zauważyć, że opinia Czarneckiego popiera tezę o wątpliwościach, jakie budzi obowiązywanie ciszy wyborczej nie tylko w nowych, ale również tradycyjnych mediach.

---

<sup>63</sup> *Prokuratora sprawdza czy w Internecie złamano ciszę wyborczą*, 10.10.2011, <http://www.press.pl/newsy/internet/pokaz/27178,Prokuratora-sprawdza-czy-w-Internecie-zlamano-cisze-wyborcza>, 8.12.2012; za: D. Batorski, M. Nagraba, J.M. Zając, J. Zbieranek, *Internet w kampanii wyborczej 2011*, Warszawa 2012, s. 31.

<sup>64</sup> D. Batorski, M. Nagraba, J.M. Zając, J. Zbieranek, *Internet...*, s. 31.

<sup>65</sup> *Cisza wyborcza – czysty pure nonsense*, 9.10.2011, Blog Ryszarda Czarneckiego, <http://ryszardczarnecki.blog.onet.pl/>, 5.11.2011.

O ile sami politycy zdają się zachowywać bardzo ostrożnie podczas ciszy wyborczej i raczej nie umieszczają na swoich stronach WWW czy na blogach wpisów łamiących zakaz agitacji, to internauci już nie trzymają się tej zasady. Na blogu Leszka Millera, pod wpisem pt. *Mniej niż zero* (z 16 września 2011 r.) w okresie trwania ciszy wyborczej umieszczono komentarze, które ewidentnie łamały ciszę wyborczą. Na przykład internauta o nicku „m komuch” 8 października (w sobotę przedwyborczą) o godzinie 12.42 umieścił następujący komentarz: „Chociaż jest cisza wyborcza, ale komuchów ona nie obowiązuje. Głosować tylko na SLD”. Tego samego dnia „Polak” próbował zdyskredytować polityków związanych z PO, pisząc: „Twarz Platformy Obywatelskiej = Kluzik Rostkowska i Donald Tusk. Czy kupilibyście używane auto od takich ludzi????????? Każdy normalny człowiek nie będzie głosował na moralnych wsioków – volksdeutschów...”<sup>66</sup>.

W dniu 8 października na blogu Marka Migalskiego z PJN i Janusza Piechocińskiego z PSL internauta podający się za „Wysłannika” pisał: „chronić nas Boże przed PO, PiSem i innym katoPOLaczkowatym badziewiem – i POsłanie ślę – POLaku bądź mądry PO szkodzie i stawiaj krzyżyki na eseldowskim narodzie – LISTA NR 3”<sup>67</sup>, a także: „PSL niech odejdzie na wieczność – POLacy głosujcie na SLD – LISTA NR 3”<sup>68</sup>.

Co ciekawe, mimo że właściciele blogów mają możliwość zablokowania funkcji umieszczania komentarzy, często – co widać w przywołanych przykładach – tego nie czynią. Odnosząc się do egzekwowania sankcji za łamanie ciszy w ten sposób, należy uzmysłowić sobie fakt, że ograniczoną liczbę osób jest względnie łatwo złapać na gorącym uczynku (np. poprzez identyfikację numeru IP komputerów), ale gdyby setki lub tysiące osób w ten sposób łamały ciszę wyborczą, to prawdopodobnie pociągnięcie tych osób do odpowiedzialności byłoby niezmiernie trudnym i długotrwałym przedsięwzięciem. Sprawę zapewne mógłby komplikować fakt korzystania przez wielu z nich z tzw. kawiarenek internetowych. Wówczas zidentyfikowanie tych ludzi byłoby o wiele bardziej skomplikowane (wręcz niemożliwe).

<sup>66</sup> Komentarze pod postem: *Mniej niż zero*, 16.10.2011, Leszek Miller. Oficjalny blog polityczny, <http://leszek-miller.blog.onet.pl/5219167,435826994,1,200,200,89631350,435826994,6596546,650,forum.html>, 5.11.2011. Na potrzeby niniejszego tekstu z cytowanych komentarzy usunięto wszelkie błędy ortograficzne, interpunkcyjne.

<sup>67</sup> Komentarze pod postem: *Hymn PJN! Będziemy czarnym koniem tych wyborów!*, 7.10.2011, blog Marka Migalskiego, <http://migalski.blog.onet.pl/Hymn-PJN-Bedziemy-czarnym-koniem,2,ID437242827,n>, 5.11.2011.

<sup>68</sup> Komentarze pod postem: *Koniec...*, 7.10.2011, blog Janusza Piechocińskiego *Polityka i infrastruktura*, <http://piechocinski.blog.onet.pl/1,DA2011-10-07,index.html>, 5.11.2011.

Cisza wyborcza obowiązuje również w stosunku do użytkowników forów internetowych czy osób korzystających z czatów i komunikatorów internetowych, np. gadu-gadu czy skype. O ile wirtualne rozmowy w gronie znajomych nie są łamaniem ciszy wyborczej, to już przesyłanie informacji do szerszych grup internautów należy uznać za łamanie zakazu agitowania. W tym przypadku zidentyfikowanie i pociągnięcie do odpowiedzialności dużej grupy osób – podobnie jak w przypadku komentatorów blogów – sprawiłoby wiele trudności i byłoby zapewne działaniem bardzo czasochłonnym.

Cisza wyborcza obowiązuje wyłącznie na terenie Polski. Zakaz agitacji wyborczej dotyczy również polskich stron internetowych (stron, których właścicielami są obywatele RP lub polskie firmy, oraz portali internetowych założonych na polskich serwerach). Problem jednak pojawia się w przypadku respektowania ciszy wyborczej na stronach internetowych umieszczonych na zagranicznych serwerach. Teoretycznie możliwe jest zamieszczanie na nich treści agitacyjnych, jednak – jak zaznacza Krzysztof Lorenc z Krajowego Biura Wyborczego w Warszawie – gdy „portal [zagraniczny – M.M.-K.] czytany jest w Polsce, to cisza wyborcza też w tym przypadku obowiązuje”<sup>69</sup>. Stanowisko to potwierdza rzecznik prasowy Ambasady Polskiej w Londynie, Robert Szaniawski: „Polska cisza wyborcza w Internecie obowiązuje także na Wyspach”<sup>70</sup>.

Cisza nie obowiązuje jednak mediów zagranicznych. Skoro tak, to należy zauważyć, że Polacy przebywający za granicą i zamierzający uczestniczyć w wyborach, są narażeni w czasie polskiej ciszy wyborczej na to, iż nie będą mieć spokoju potrzebnego do podjęcia decyzji wyborczych. Przez cały czas bowiem mogą otrzymywać informacje (zagranicznych portali internetowych) na temat sondaży przedwyborczych oraz przewidywanych wyników wyborów w Polsce<sup>71</sup>. Można w tym miejscu przywołać stronę Euronews – International News, gdzie 8 października o godzinie 16.44 pojawił się tekst zatytułowany *Polish voters get a pre-election campaign break*, podający wyniki sondaży przedwyborczych, ale też wyjaśniający istotę ciszy wyborczej<sup>72</sup>, a w dniu głosowania pojawiły się dwa artykuły, które informowały, że sondaże przedwyborcze lub badania

---

<sup>69</sup> Cisza wyborcza na portalu Emito...

<sup>70</sup> Tamże.

<sup>71</sup> Takie informacje o trwających wyborach pojawiają się praktycznie w każdym serwisie informacyjnym w mediach zagranicznych.

<sup>72</sup> *Polish voters get a pre-election campaign break*, 8.10.2011, Euronews – International News, <http://www.euronews.net/2011/10/08/polish-voters-get-a-pre-election-campaign-break/>, 22.11.2011.

*exit polls* przemawiają na korzyść PO, sugerując przy tym zwycięstwo tego ugrupowania<sup>73</sup>. Dodatkowo, na stronach internetowych niemieckiego dziennika informacyjnego tagesschau.de<sup>74</sup> 9 października o godzinie 00.07 opublikowano tekst pt. *Premier Tusk rechnet sich gute Chancen aus*, w którym sugerowano dziesięcioprocentową przewagę PO nad PiS<sup>75</sup>.

Biorąc to wszystko pod uwagę, istotne wydaje się pytanie o celowość i sens ciszy wyborczej, skoro nie może ona być do końca zagwarantowana. Każdy z wymienionych wcześniej przykładów wskazuje na to, że potencjalny wyborca przebywający w Polsce i za granicą (i posiadający dostęp do internetu) stale narażony jest na sugerowanie się tym, co przeczyta w sieci po formalnym zakończeniu kampanii wyborczej. Nie może być zatem mowy o czasie ciszy, który ma służyć refleksji i zastanowieniu się, na kogo oddać głos w wyborach.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na przykłady łamania ciszy wyborczej zaczerpnięte z aktywności użytkowników tzw. mediów społecznościowych (*social media*). Użytkownicy tych serwisów korzystają z nich w dogodnym czasie, „w różnych porach dnia i tygodnia, stąd też utrzymanie ciszy wyborczej może być w tym środowisku szczególnie trudne<sup>76</sup>. Przed wyborami większość najważniejszych portali instruowała internautów o tym, czego nie wolno robić w czasie ciszy wyborczej, jednak niektórzy użytkownicy internetu te informacje ignorowali. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na tzw. *fanpage* Ruchu Poparcia Palikota umieszczony na Facebooku. Administratorzy tego *fanpage*'u w trakcie trwania ciszy wyborczej – 9 października 2011 r. – opublikowali wpis, którego celem było zachęcenie użytkowników Facebooka do „polubienia” zdjęcia z logo komitetu wyborczego RPP, sugerując dużą liczbę fanów komitetu. Takie działanie można uznać za propagowanie komitetu<sup>77</sup>. Na Facebooku można było znaleźć także pojedyncze wyrazy poparcia publikowane przez fanów – np. wpis Ryszarda Kalisza o treści „Mój głos już Pan ma ;-)” z 9 paź-

<sup>73</sup> *Poland votes in parliamentary election*, 9.10.2011, Euronews – International News, <http://www.euronews.net/2011/10/09/voting-begins-in-poland-s-general-election/>, 22.11.2011; *Tusk heading for Polish general election win*, 9.10.2011, Euronews – International News, <http://www.euronews.net/2011/10/09/polish-voters-choose-between-tusk-and-kaczynski/>, 22.11.2011.

<sup>74</sup> Tagesschau – niemieckojęzyczny dziennik informacyjny ARD emitowany głównie w programach Das Erste, Phoenix i 3sat.

<sup>75</sup> *Premier Tusk rechnet sich gute Chancen aus*, 9.10.2011, Tagesschau.de, <http://www.tagesschau.de/ausland/polen402.html>, 24.11.2011.

<sup>76</sup> J.M. Zając, D. Batorski (red.), *Kampania w sieci*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 69.

<sup>77</sup> D. Batorski, M. Nagraba, J.M. Zając, J. Zbieranek, *Internet...*, s. 31.



dziennika z godziny 15.23<sup>78</sup>, które też należałoby uznać za działania niezgodne z zasadami ciszy wyborczej, zawierające sugestie dla wyborców.

Wydaje się, że w serwisie Twitter łamanie ciszy wyborczej przybrało inny charakter. Próbowano tam upubliczniać informację o wynikach sondaży przeprowadzanych w trakcie głosowania (*exit poll* i sondaż Homo Homini). Internauci wymyślili nowy sposób, polegający na ukryciu wyników sondaży pod postacią nazw składników w przepisie na pączki lub pod kodem warzywnym. W internecie można było znaleźć następujące treści: „Najnowszy przepis na pączki to: mąka 33 dag, cukier 31 dag, jaja 7 szt., masło 11 dag, mleko wiejskie 8 ml”, gdzie jaja oznaczały Ruch Palikota, a wiejskie mleko – PSL<sup>79</sup>. Użytkownicy Twittera wymieniali się również informacjami o wynikach sondaży OBOP, szyfrując je w postaci cen za kg warzyw: „Na bazarku OBOk pory po 32.70 zł, papryka 29.60, pomidory 12.90, sałata 9.30, wieprzowina 8.90 a konina 3.60 zł. Jak dla mnie nadal za pikantne”<sup>80</sup>. Jak pisał Wojciech Wybranowski, „w dniu wyborów [...] Internet zdominowały kulinaria. Głównie warzywne. «Po śniadaniu jadłem paprykę. Bo kto zaczyna dzień od POra?» – pisał jeden z internautów. Papryka to symbol PiS w tej kampanii. Inny proponował: «Zapraszam na niedzielę. Śniadanie: Pieczywko i Serek. Obiad: Pularda i Stek. Deser: Piwo i Słone paluszki. Kolacja: Polenty i Sardynki»”<sup>81</sup>. Warto dodać, że tego typu publikacje pochodziły zarówno od osób prywatnych, jak i polityków czy dziennikarzy<sup>82</sup>.

Jeśli chodzi o polityków, to trzeba powiedzieć, że – mimo iż wprost nie agitują – zdarza im się przypominać o swojej kandydaturze. Wielu z nich na swych profilach umieszcza informacje o sposobie spędzania weekendu lub o ważnych wizytach, do których dochodzi w okresie ciszy wyborczej<sup>83</sup>. Oczywiście nie jest to łamanie ciszy, a raczej sprytny sposób zwrócenia na siebie uwagi.

---

<sup>78</sup> Tamże, s. 30.

<sup>79</sup> M. Jędrzyk, *Kod warzywny, czyli cisza wyborcza w Internecie*, 9.10.2011, Gazeta.pl, [http://wyborcza.pl/1,76842,10439476,Kod\\_warzywny\\_\\_czyli\\_cisza\\_wyborcza\\_w\\_internecie.html](http://wyborcza.pl/1,76842,10439476,Kod_warzywny__czyli_cisza_wyborcza_w_internecie.html), 24.11.2011.

<sup>80</sup> „POry po 32 zł, a PIstacje po 30”, czyli jak na Twitterze omija się ciszę wyborczą, 9.10.2011, Deser.pl, [http://deser.pl/deser/1,111858,10438623,\\_POry\\_po\\_32\\_zl\\_a\\_PIStacje\\_po\\_30\\_\\_czyli\\_jak\\_na\\_Twitterze.html](http://deser.pl/deser/1,111858,10438623,_POry_po_32_zl_a_PIStacje_po_30__czyli_jak_na_Twitterze.html), 22.11.2011; *Zarty z ciszy wyborczej w internecie: ziemniaki po 32 zeta...*, 10.10.2011, Gazeta.pl, <http://www.tokfm.pl/Tokfm/2029020,117303,10440644.html>, 13.10.2011.

<sup>81</sup> W. Wybranowski, *Zakupy na bazarku, czyli jak internauci komentowali przecieki*, 10.10.2011, Rp.pl, <http://www.rp.pl/artykul/730402.html>, 23.11.2011.

<sup>82</sup> D. Batorski, M. Nagraba, J.M. Zając, J. Zbieranek, *Internet...*, s. 31.

<sup>83</sup> J.M. Zając, D. Batorski (red.), *Kampania w sieci*, s. 71–72.

Powyższe rozważania prowadzą do sformułowania wniosku, że media społecznościowe, ze względu na brak kontroli instytucjonalnej nad prowadzonymi tam działaniami, mogą być miejscem, w którym łamanie ciszy wyborczej stanie się częstą praktyką. Wydaje się, że tego typu media, wraz ze zwiększaniem się dostępu do nich, będą odgrywały coraz większą rolę w tym zakresie. Warto również zauważyć, że „mieszany, prywatno-publiczny charakter przestrzeni mediów społecznościowych utrudnia ocenę, na ile indywidualne zachowania użytkowników można zakwalifikować jako naruszenie ciszy wyborczej”<sup>84</sup>.

## Podsumowanie

W dobie dynamicznego rozwoju nowych technologii – szczególnie internetu – nie budzi żadnych wątpliwości fakt, że w dzisiejszych czasach praktycznie każdy użytkownik sieci miał styczność z różnymi formami agitacji politycznej: oglądając reklamy polityczne na stronach wielu portali, otrzymując maile, będące zachętą do głosowania na partię polityczną, czy wreszcie uczestnicząc w dyskusjach na forach, czatach internetowych czy na portalach społecznościowych. Internet jako narzędzie agitacji politycznej jest wykorzystywany nie tylko przez polityków (w celach informowania elektoratu i komunikowania się z nim), ale także przez samych wyborców, którzy za pośrednictwem sieci wyrażają swoje poparcie lub dezaprobatę dla klasy politycznej. Co więcej, praktyki te mają miejsce nie tylko w czasie samej kampanii lub poza nią, ale także w okresie ciszy przedwyborczej. Nie ulega wątpliwości, że „informacje podawane przez Internet, z wyłączeniem komunikacji indywidualnej [...], są – w rozumieniu prawa – «informacjami podawanymi do publicznej wiadomości»”<sup>85</sup>.

Przedstawione w niniejszym tekście przykłady potwierdzają opinię o tym, że coraz trudniej jest mówić o szansach zachowania ciszy wyborczej w internecie. Internet bowiem ze względu na swój szczególny charakter jest medium nie do opanowania. Trudno mu narzucić tradycyjne reguły prowadzenia kampanii wyborczej, czego dowodem jest fakt, że w trakcie obowiązywania ciszy wyborczej – nie bacząc na ograniczenia prawne – prowadzi się agitację w internecie (choć o wiele mniej intensywnie niż w czasie kampanii).

<sup>84</sup> Tamże.

<sup>85</sup> J. Barta, M. Markiewicz, *Internet a prawo*, Kraków 1998, s. 38.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że zagadnienie ciszy wyborczej może być jednym z tych problemów, które w najbliższych latach będą wymagały doprecyzowania i dostosowania do obowiązujących realiów. Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych niesie ze sobą wiele korzyści, ale przede wszystkim wyzwania, przed jakimi będą musieli stanąć ustawodawcy nie tylko z Polski, ale także z innych państw, w których przyjęto instytucję ciszy wyborczej. Ciszę wyborczą bowiem zwłaszcza w internecie trudno jest utrzymać, a zakazu agitacji w zasadzie nie daje się wyegzekwować. Przytoczone w niniejszym tekście przykłady omijania bądź łamania zakazu agitacji wyborczej są tego ewidentnym potwierdzeniem.

## STRESZCZENIE

Cisza wyborcza to określony prawem czas, w trakcie którego zabronione są jakiegokolwiek formy agitacji wyborczej, zmierzające do promowania określonego kandydata, listy kandydatów lub komitetu wyborczego biorącego udział w wyborach. Celem ciszy wyborczej jest stworzenie wyborcom właściwych, wolnych od agitacji warunków do spokojnego przemyślenia i podjęcia decyzji wyborczych. W związku z wieloma przykładami naruszenia ciszy wyborczej na różnych stronach WWW, pojawiło się wiele wątpliwości co do możliwości jej zagwarantowania w internecie. Celem rozważań podjętych w niniejszym tekście jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o zasadność stosowania ciszy wyborczej w internecie. W tekście posłużono się przykładami naruszenia ciszy wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w Polsce w 2011 r.

*Magdalena Musiał-Karg*

## THE ELECTION SILENCE ON THE INTERNET – THE CASE OF THE POLISH PARLIAMENTARY ELECTIONS OF 2011

The election silence is a special time provided by law during which any form of electioneering, aiming to promote a particular candidate, a list of candidates or electoral committees is prohibited. The purpose of election silence is to give voters a peaceful, free from political agitation, conditions to consider and make final decision on elections. Due to the numerous examples of violations of election silence on various websites, there appeared many doubts as to the guarantee of the silence on the internet. The aim of this article is to answer the question about the

legitimacy of the election silence on the internet. The examples of violations of election silence are taken from the 2011 parliamentary elections in Poland.

**KEY WORDS:** *election silence, internet, agitation, parliamentary elections 2011*

## **Bibliografia**

- D. Batorski, M. Nagraba, J.M. Zając, J. Zbieranek, *Internet w kampanii wyborczej 2011*, Warszawa 2012.
- M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej. 4 Wydanie*, Warszawa 2011.
- G. Kryszeń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.
- W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
- A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004.

CHARLES R. KESLER

*I am the Change. Barack Obama and the Crisis of Liberalism*Broadside Books  
New York 2012, 276 s.

(Leszek Nowak)

RECENZJE

Barack Obama jest postacią wzbudzającą skrajnie odmienne emocje. W stosunkowo krótkim czasie z mało znanego senatora-debiutanta stał się politykiem porównywanym do mesjasza. Fascynacja jego osobą przypomina niekiedy religijne uniesienie. Z drugiej strony, widzimy ogromną niechęć, jaką wzbudza Obama. Przeciwnicy oskarżają go o najrozmaitsze rzeczy: o bycie socjalistą, muzułmaninem, wytworem kontrkultury albo murzyńskiego radykalizmu. Znany konserwatywny publicysta Dinesh D'Souza twierdzi nawet, że u podstaw myślenia Obamy tkwi ideologia antykolonialna, której zwolennikiem był jego ojciec. Elementem wspólnym tych wszystkich głosów jest przeświadczenie, że Barack Obama ukrywa swoje prawdziwe poglądy – stąd możliwe są tak różne i rozbieżne interpretacje.

Książka Charles'a Keslera *I'm the Change* prezentuje zupełnie inną metodę analizy. Kesler proponuje, aby wziąć słowa Obamy poważnie i postarać się go zrozumieć tak, jak on rozumie sam siebie. Wielu komentatorów traktuje przemówienia publiczne prezydenta USA jako element PR, Kesler natomiast uważa, że należy je odczytać jako wyraz autentycznych poglądów Obamy. Wysoko ocenia jego intelekt i sądzi, że jego ambicje są ogromne. Książka jest próbą zrozumienia Obamy i jego krytyką.

Dla zrozumienia stanowiska Keslera warto kilka słów poświęcić jego osobie. Jest on profesorem nauk politycznych w Claremont McCenna College w Kalifornii i wydawcą „Claremont Review of Books” – niewątpliwie jednego z najbardziej wyrafinowanych intelektualnie czasopism poświę-

conych polityce i historii w Stanach Zjednoczonych. Kesler jest konserwatystą, ale szczególnie rodzaju – należy mianowicie do niezwykle ważnego środowiska „strausistów”. Uczniowie (oraz uczniowie uczniów) Leo Straussa stworzyli coś w rodzaju szkoły we współczesnej politologii, wyrażającej ze sprzeciwu wobec dominującego w amerykańskich naukach politycznych pozytywizmu (używam tego terminu ogólnie na określenie poglądu, że nauki społeczne powinny traktować nauki przyrodnicze jako model do naśladowania). Zwolennicy Straussa starają się odrodzić klasycznie rozumianą naukę o polityce, nastawioną na poszukiwanie ustroju, w którym możliwe jest dobre życie. W realiach amerykańskich oznacza to zwrot ku filozofii politycznej Ojców Założycieli i Abrahama Lincolna. Analiza Keslera odbiega od typowych – wypełnionych statystykami, tabelami i żargonem politologicznym – książek z zakresu nauk społecznych. Jest za to bardzo solidnym namysłem nad tym, czy zmiana, którą wprowadza Obama, dobrze służy amerykańskiemu ustrojowi.

Kesler przedstawia subtelną analizę poglądów Obamy w świetle ewolucji amerykańskiego liberalizmu. Tak jak król Francji Ludwik XIV miał powiedzieć „Państwo to ja”, tak Obama uważa: „Ja jestem zmianą”.

Kesler traktuje Obamę jako znak kryzysu liberalizmu. Prezydent jest – jak pisze – jego „awatarem”. Autor posługuje się pojęciem kryzysu nie w popularnym znaczeniu, że coś, co dobrze działało w przeszłości, teraz działa gorzej (np. kryzys gospodarczy), lecz nawiązuje do klasyczne-

go rozumienia tego pojęcia. Kryzys oznacza dosłownie stanie na rozdrożu i konieczność wyboru jednej z dróg albo po prostu – punkt zwrotny. Tak więc Obama personifikuje przemianę liberalizmu. W obliczu jego kryzysu nie tylko nie cofa się, nie przyjmuje bardziej konserwatywnego kursu – jak czynił to zdaniem autora Clinton – lecz radykalizuje swój program.

Książka Keslera w sposób znakomity charakteryzuje specyfikę amerykańskiego liberalizmu i jego odmienność od myśli europejskiej. Historia liberalizmu w Europie została dobrze opisana. Zwykle lokujemy jego początki w XVII w., kiedy pojawiły się pierwsze dzieła zapowiadające liberalizm (Hobbes, Spinoza), a zwłaszcza książki, które do dziś są klasyką tego nurtu (*Dwa traktaty o rządzie* Johna Locke’a). Liberałowie bronili przede wszystkim wolności jednostki i w tym celu stworzyli koncepcję ustroju z takimi mechanizmami, jak rządy prawa, podział władzy czy prawa jednostki. Początkowo liberalizm odwoływał się w swojej obronie do nowożytnej teorii prawa naturalnego, głoszącej, że uprawnienia jednostki mają charakter przyrodzony i niezbywalny. Taka filozofia obecna jest w amerykańskiej *Deklaracji Niepodległości*. Niektórzy historycy twierdzą wręcz, że amerykańska tradycja polityczna jest tradycją liberalną. W związku z tym kryzys liberalizmu oznaczałby kryzys amerykańskiego ustroju. Nie do takiego sposobu rozumienia liberalizmu odwołuje się Kesler. Dla konserwatystów współczesny liberalizm amerykański ma niewiele wspólnego z liberalizmem klasycznym; ten ostatni znajduje wię-

cej obrońców w obozie amerykańskich konserwatystów.

Kesler opisuje trzy fale liberalizmu, które doprowadziły do obecnej sytuacji. Obama syntetyzuje te trzy nurty i jednocześnie je przekracza. Pierwsza fala to liberalizm polityczny łączony z Woodrow Wilsonem. Druga to liberalizm ekonomiczny, którego symbolem jest Franklin Delano Roosevelt. Trzecia to liberalizm kulturowy, który doszedł do głosu za czasów prezydenta Lyndona B. Johnsona, a jego dopełnieniem była kontrkultura lat 60. XX w. Każda z tych trzech fal obiecywała coś nowego – nową wolność, nowy ład i nowe społeczeństwo. Dwie ostatnie fale stały się tematem wielu konserwatywnych komentarzy. Ożywienie konserwatyzmu w XX w. w dużym stopniu można łączyć z reakcją na, po pierwsze, politykę Nowego Ładu FDR i – po drugie – na przemiany polityczne i obyczajowe lat 60. W tych punktach Kesler miał więc przetartą drogę. Szczególnie cenny jest ten aspekt jego analizy rodowodu liberalizmu, który dotyczy progresywizmu.

Dla zrozumienia, czym jest liberalizm amerykański i Obama, który jest jego wytworem, należy – według Keslera – przede wszystkim odwołać się amerykańskiego progresywizmu. Kesler wprowadza szeroki sposób rozumienia tego pojęcia. Opisuje progresywizm rozumiany zarówno jako filozofia społeczna, ruch polityczny, jak i praktyka polityczna. W warstwie filozoficznej progresywizm odrzuca teorię prawa naturalnego, a także samo pojęcie niezmiennej natury, w tym – natury ludzkiej. Wyrocznią

dla progresywizmu nie jest „Natura”, lecz „Historia”. Rzeczywistość jest ujmowana w kategoriach ciągłej zmiany. Świat natury i świat ludzki podlega ciągłym przekształceniom, postęp jest faktem, a nie postulatem. Zadaniem polityki jest kierowanie tą zmianą. Filozofia ta czerpie z różnych źródeł: myśli Hegla, darwinizmu czy – na gruncie amerykańskim – pragmatyzmu. Szczególną rolę w przemianie przypisuje wiedzy, która jest traktowana jako przewodnik, a ci, którzy ją posiadają, powinni zajmować wyróżnione miejsce w społeczeństwie. Według progresywidów nowoczesny uniwersytet miał być miejscem kształtowania ekspertów zarządzających przemianami; z miejsca refleksji oddalonej od wrzawy codziennego życia, powinien zostać przekształcony w czwartą gałąź władzy. Trudno się dziwić, że pierwszy wielki przywódca progresywizmu, Woodrow Wilson, był słynnym profesorem i prezydentem jednego z największych uniwersytetów – Uniwersytetu Princeton.

Liberalizm Wilsona przyniósł według Keslera dwie ważne zmiany. Po pierwsze, ideę „żywej konstytucji”. Konstytucja Stanów Zjednoczonych, która do tego czasu była traktowana jako dokument o wyróżnionym statusie, stała się obiektem ataku. Progresywiści uważali ją za dokument przestarzały, opierający się na anachronicznej filozofii XVIII w. Woodrow Wilson był pierwszym amerykańskim prezydentem, który mówił wprost o „ślepych kulcie” Konstytucji i potrzebie uchwalenia nowej. Zamysł ten się nie powiódł, ale skutkiem zmiany, którą przyniósł, jest traktowanie Kon-

stytucji jako dokumentu, który należy poddawać ciągłej interpretacji, aby odpowiadał nowym potrzebom. Zwolennicy tego stanowiska twierdzą, że trudno dokładnie ustalić, jakie były intencje twórców tego dokumentu – wszak był to rezultat kompromisu – a nawet gdybyśmy to wiedzieli, to nie ma powodów do respektowania starej wykładni. Idea „żywej Konstytucji” stała się podstawą aktywizmu sędziowskiego, co w praktyce – jak uważają krytycy – czyni z sędziów legislatorów.

Druga fala liberalizmu to liberalizm ekonomiczny FDR. Polityka Nowego Ładu nie tylko przyniosła doraźne efekty w postaci walki z kryzysem ekonomicznym poprzez aktywizację państwa, ale i zmieniła sposób pojmowania praw jednostki. Dla pokolenia Ojców Założycieli i dla twórców liberalizmu państwo istniało w celu zagwarantowania praw, których było kilka: chodziło o ochronę podstawowych wolności, własności czy bezpieczeństwa. FDR mówi o drugim *Bill of Rights*; prawa jednostki obejmują także prawo do pracy, służby zdrowia, ochrony socjalnej, płatnego urlopu. Praw tych jest coraz więcej i trudno określić, gdzie się kończą. Kesler zwraca uwagę na zmianę, jaka nastąpiła w pojmowaniu państwa. Twórcy amerykańskiego ustroju do władzy odnosili się z nieufnością, obawiając się jej nadużyć. Jednostka posiadała pewne przyrodzone prawa, których ochrona należała do zadań rządu. Obawiano się, że wzmocnienie rządu może oznaczać ograniczenie albo wręcz zagrożenie praw jednostki. Taka filozofia stała u podstaw rządu ogra-

niczonego. Od czasów FDR rząd jest traktowany jako podmiot, który otrzymuje swoją władzę od ludu, a w zamian obdarowuje go coraz to nowymi prawami. Nie powinien więc być przedmiotem obaw i nieufności. Im więcej praw, tym lepiej; im silniejszy rząd, tym więcej praw. Taka filozofia stała się podstawą nowego sposobu rozumienia relacji między władzą a prawami jednostki, która odchodzi od poglądu budowniczych amerykańskiego ustroju.

Trzecia fala liberalizmu to polityka wielkiego społeczeństwa Lyndona B. Johnsona i Nowa Lewica. Liberalizm FDR chciał udzielać jednostce pomocy, z którą robiła ona to, co uznawała za słuszne. W nowej fali liberalizmu ważne staje się to, w jakim celu i jak państwo jednostce pomaga. To w latach 60. poprzez politykę nadaje się „znaczenie” naszemu życiu. „Sens” czy „znaczenie” nie jest czymś, co się odkrywa, lecz stwarza. W klimacie duchowym relatywizmu wartości nie istnieją obiektywnie – są ludzkimi kreacjami, o ich istnieniu przesądza zaangażowanie.

Obama jest dla Keslera efektem takiej autokreacji. Będąc jeszcze stosunkowo młodym człowiekiem z ograniczonym doświadczeniem, napisał już dwie autobiografie. Zgodnie ze sposobem myślenia liberalizmu ostatniej fali, jednostka sama siebie stwarza, kreuje swoje wartości i wymyśla siebie.

W tym punkcie Obama wykracza poza liberalizm dwóch pierwszych fal. Nie jest też przekonany, tak jak progresywiści, że postęp jest faktem, a zadanie polityków to jedynie za-



rządzenie nim. Skoro postęp nie jest czymś pewnym, to rolę progresywnego przywódcy jest „narzucanie” go społeczeństwu.

Jak wspomnieliśmy, analiza drugiej i trzeciej fali dokonana przez Keslera nie jest tak oryginalna, jak w przypadku pierwszej – idzie on tutaj śladem konserwatywnych poprzedników. Krytyka FDR o zdradę Konstytucji i przededefiniowanie praw jednostki była motywem dobrze znanym tzw. Starej Prawicy.

Lata 60. widziane w świetle zbanalizowanego nietzscheanizmu to z kolei wątek bardzo dobrze znany ze słynnej książki Allana Blooma *Umysł zamknięty*. Zasługą Keslera jest połączenie tych różnych wątków i wpisanie w tę historię prezydentury Obamy.

Za czasów prezydentury Reagana wielu Amerykanom wydawało się, że liberalne przemiany udało się odwrócić. Od czasu, kiedy Reagan powiedział, że „państwo jest problemem, a nie rozwiązaniem”, można było sądzić, że amerykańskie życie polityczne przesunęło się na stałe na prawo i że to koniec ery liberalizmu. Konserwatyści ogłosili zwycięstwo, ale także wielu liberałów podzieliło te diagnozę. Kesler uważa, że tak należy rozumieć prezydenturę Clintona, który zaakceptował realia polityki po udanej rewolucji Reagana i wiedział, iż może sobie pozwolić jedynie na drobne korekty. Obama jest człowiekiem, który odrzucił taką ocenę. Według Keslera, trafnie zdiagnozował sytuację: to, co nazywano rewolucją Reagana, miało charakter powierzchowny. Amerykę przez ostatnie 100 lat kształtowały kolejne fale liberalizmu; odpowiedź

konserwatystów była spóźniona i słaba.

Obama od początku swej prezydentury działał bardzo śmiało. Wielka reforma służby zdrowia, olbrzymi pakiet stymulacyjny, nowe regulacje ekonomiczne – to zmiany bezprecedensowe, oznaczające wzrastający poziom redystrybucji dochodu narodowego. Wbrew temu, co twierdzą niektórzy obserwatorzy, nie były to dobrane środki antykryzysowe. Obama potwierdzał, że jego zadaniem nie jest walka z kryzysem, lecz zmiana historii. Słowa te należy potraktować poważnie. Jeśli te zmiany nie zostaną zaprzepaszczone, zmieni się charakter państwa amerykańskiego, gospodarki, ale także moralny charakter Amerykanów. Zmiana obiecwana przez Obamę z pewnością nie była tylko sloganem wyborczym.

Obama stoi w obliczu zasadniczych wyzwań, na które – jak się zdaje – nie ma odpowiedzi. Kesler pisze o dwóch takich wyzwaniach. Pierwsze ma charakter fiskalny. Kontynuowanie rewolucji uprawnień, nadającej jednostkom coraz to nowe prawa ekonomiczne, stwarza dla państwa obciążenie, którego ono nie jest w stanie udźwignąć. Nowe prawa to także nowe zobowiązania. Obecnie te zobowiązania przerzucane są na przyszłe pokolenia. Rachunek jednak trzeba będzie w końcu zapłacić. Drugie wyzwanie ma charakter filozoficzny. Liberalizm stanął w obliczu zwątpienia we własną prawomocność. Obecnie filozoficznym znakiem liberalizmu amerykańskiego nie jest Thomas Jefferson, piszący o „oczywistych prawdach”, lecz Richard Rorty, który za

jedyną prawdę oczywistą uważa pogląd, że nie ma żadnych prawd oczywistych. Rorty wprawdzie sądzi, że takie kategorie, jak „prawda” czy „relatywizm” są nieadekwatne do opisu jego stanowiska, ale to właśnie odrzucenie dawnego słownika filozoficznego jest podstawą jego myśli. Obama wyraża pewną dwoistość współczesnego liberalizmu. Z jednej strony posługuje się retoryką moralistyczną, chwając i potępiając, co mogłoby sugerować, że pewne zasady moralne mają charakter niekwestionowalny, z dru-

giej strony ma świadomość, iż wszystkie te twierdzenia nie mają żadnej podstawy.

Co będzie oznaczać dziedzictwo Obamy, nie jest dziś pewne. Książka Keslera pozwala nam zrozumieć rolę jego prezydentury widzianą w kontekście długofalowych procesów i ich związek z próbami przekształcenia amerykańskiego ustroju. Pomaga też w zrozumieniu, jak duża jest stawka prezydenckich wyborów.

*Leszek Nowak*

FERNANDO VALLESPÍN OÑA

*La mentira os hará libres. Realidad y ficción  
en la democracia*Galaxia Gutenberg  
Barcelona 2012, 178 s.

(Anna Sroka)

RECENZJE

W książce autorstwa Fernanda Vallespína pt. *Kłamstwo uczyni was wolnymi. Rzeczywistość i fikcja w demokracji*, już sam tytuł parafrazujący słowa Jezusa z Ewangelii św. Jana (*Poznacie prawdę, a prawda uczyni was wolnymi*, 8:32) jest prowokujący. Praca jest dość trudna w odbiorze, mimo że ambicją autora, o czym wspomina we wstępie, było napisanie książki, która może trafić do szerokiego grona czytelników, a nie jedynie do wąskiej grupy badaczy zajmujących się współczesną politologią. Autor wprowadza bardzo dużo odniesień do koncepcji współczesnych badaczy z zakresu filozofii, politologii czy socjologii, próbując tłumaczyć za pomocą tychże koncepcji złożoną rzeczywistość społeczno-polityczną. Chcąc przybliżyć czytelnikowi nierzadko skomplikowane paradygmaty teoretyczne, obrazuje

je aktualnymi przykładami – z polityki zarówno światowej, jak i hiszpańskiej. Równocześnie należy dodać, że książka napisana w formie eseju spełnia wszystkie wymogi opracowania naukowego.

Książka ma bardzo przejrzystą i symetryczną strukturę. Składa się z czterech rozdziałów oraz epilogu. W pierwszym rozdziale, zatytułowanym *Dekadencja politycznego kłamstwa*, autor próbuje wytłumaczyć istnienie kłamstwa w życiu społecznym, w szczególności w polityce. Zdaniem Fernanda Vallespína występowanie kłamstwa łączy się ze zdolnością wykorzystywania przez ludzi niejasności i niejednoznaczności języka do osiągnięcia partykularnych celów. *Defensywna hipokryzja polityków* wynika nie tyle ze skłonności do kłamstwa leżącej w ich naturze, co ze specyfiki polityki

w połączeniu z mediatyzacją. W postmodernistycznym świecie, w którym język nie opisuje rzeczywistości, lecz ją tworzy, walka o władzę sprowadza się do możliwości definiowania rzeczywistości. W tej walce bronią stają się elementy socjotechniki, takie jak *spin*, *frames* czy *storytelling*. Idea prawdy ulega rozmyciu, mutując w coś, czego nie można skonstruować ani zanegować. Dlatego też politycy już nie muszą kłamać, lecz jedynie konstruować rzeczywistość za pomocą różnych form narracji, aby ukryć swoje prawdziwe działania. Politycy równocześnie przestali być ważni, przekształcając się w zwykłych zarządców decyzji podjętych przez innych, dlatego też wysiłki skierowane są na to, aby praca, którą mają do wykonania, nie wyglądała na delegowaną.

Rozdział drugi, zatytułowany *Demokracja i prawda, niedobrana para*, dotyczy relacji między demokracją a prawdą. Polityka w systemie demokratycznym jest zdaniem autora w coraz większym stopniu fikcją, co wynika z bardzo złożonej relacji prawdy i demokracji. Prawda z jednej strony charakteryzuje się *potencjałem despotycznym*, a z drugiej określają ją wysokie standardy i ideały, które są z miernym skutkiem realizowane. Ponadto autor zwraca uwagę, że polityka w systemie demokratycznym jest zależna od dwóch czynników: po pierwsze nadal jest zakotwiczona lokalnie mimo kontekstu unijnego, gdyż to właśnie na poziomie lokalnym polityk obiecuje, a ludzie głosują. Należy jednak mieć na uwadze, że działania rządu są ograniczone przez aktorów i regulacje na poziomie ponadnaro-

dowym, na którym wartości demokratyczne właściwie nie stanowią punktu odniesienia. Po drugie, *społeczne wyzroczenia* – wprowadzane przez rządy, a narzucane przez system gospodarczy – wymagają uzasadnienia ich wyborcom, kolegom, politykom i klientom. Przy czym, jak zauważa autor, jeżeli ich działania ograniczają się jedynie do wprowadzania w życie decyzji rynków, agencji rankingowych czy MFW, to potrzeba kreowania narracji będzie wzrastać. Jeżeli natomiast sami politycy zaakceptują swoją niemoc polityczną, skutkiem będzie zastąpienie polityka administratorem i utrata znaczenia roli obywatela. Bo gdy demokracja zamienia się w technokrację, będziemy partycypować jedynie w kłamstwach.

W rozdziale trzecim, zatytułowanym *Patologie opinii*, obiektem obserwacji nie są już politycy, lecz społeczeństwo. W pierwszej kolejności Vallespín przeprowadza krytyczną analizę założeń liberalnej demokracji. Następnie omawia teoretyczne aspiracje demokracji deliberatywnej, które jego zdaniem są niezgodne z naszą kondycją ludzką. Wiąże się to m.in. z pogłębiającym się *indywidualizmem*, który odzwierciedla rozwój sieci społecznych w internecie. Według autora mamy do czynienia z *narcyzmem własnej opinii*, gdyż wirtualne gesty, wspólnota na Facebooku, fora, blogi, na które wchodzimy, służą nam do potwierdzenia własnych opinii i wzmocnienia poczucia przynależności do grupy. Prowadzi to do sytuacji, w której zwykły obywatel często się komunikuje, choć rzadko deliberuje. Innym ciekawym wątkiem podejmowanym przez

Vallespína jest kwestia równości i powszechności opinii. Z jednej strony, współczesna rzeczywistość, w której niełatwo dostrzec prawdę, legitymuje pojawienie się całej serii opinii, nawet tych najdziwniejszych, które wymagają, aby traktować je z taką samą powagą. Z drugiej strony, w indywidualistycznym społeczeństwie idea wolności zbyt często jest łączona z możliwością wyrażania opinii na każdy temat, bez wysilania się na argumentację. Ludzie opiniują dla samej sztuki opiniowania, a na tym korzystają politycy, wzmacniając te opinie, które im odpowiadają. Jednak prawdziwa polityka wymyka się opiniom, a to otwiera możliwości dla technokracji.

W czwartym i ostatnim rozdziale, zatytułowanym *Bazar przebrań (kostiumów)*, autor pyta o istnienie świata wspólnego, o którym można byłoby debatować i w którym mieści się działanie polityczne. We współczesnej rzeczywistości segmentowej każdy tworzy swoje opinie w dużej liczbie zatimizowanych grup, dialektyka, która generowałaby syntetyczne rezultaty, właściwie wydaje się niemożliwa. Urzeczywistnienie *agory*, za którą tęskni autor, jest mało prawdopodobne. Zdaniem Vallespína, w związku z tym, że w przestrzeni publicznej nie dyskutuje się o faktach, a jedynie informuje o *obserwacjach obserwatorów*, aktywność polityków sprowadza się do działań na rzecz zmiany percepcji społecznych, nie zaś samej rzeczywistości. Nawet debaty publiczne są symulowane, gdyż jakkolwiek wydaje się, że politycy spierają się i dyskutują między sobą, to tak naprawdę zwracają się do publiczności. Uda-

ją, że przyznają sobie rację, jednak nic ich nie zachęca do wypracowania wspólnych pozycji i do osiągnięcia kompromisów z oponentami, bowiem opłacalna wyborczo wydaje im się jedynie *polityka spektaklu*. Wszakże od tego zależy uwaga, jaką skupią na nich media; to jedyna płaszczyzna, na której mogą rywalizować w walce o kształtowanie opinii obywateli *zredukowanych do roli klientów*. Polityka w konsekwencji jest mniej argumentacyjna, a bardziej emocjonalna, i ulega coraz większej radykalizacji, nabierając charakteru personalnego zamiast instytucjonalnego. Wygraną staje się uwaga publiczności, skupiona za pośrednictwem mediów. Jednak politykę sensacji cechuje pejoratywność, gdyż w rywalizacji o publiczność wygrywa szokowanie, gorszenie.

W epilogu książki, zatytułowanym *Grecja na początku, Gracja na końcu (Gracja u zarania, Gracja u schyłku)*. *Czy demokracja uległa samolikwidacji?*, Fernando Vallespín dystansuje się wobec dyskursu antypolitycznego, którego charakterystyczną cechą jest przeświadczenie obywateli o byciu niewinnymi ofiarami klasy politycznej. Tymczasem, jak podkreśla autor, synowie i córki Abrahama, tak bardzo przekonani o własnej wolności, wykazują się daleko idącą pasywnością w życiu społecznym, która jest bezpośrednio skorelowana z tym, co oferują nam politycy.

Podsumowując, należy podkreślić, że autora formułuje bardzo pesymistyczną konkluzję: jesteśmy uwięzieni między polityką, w której wszystkie wypowiedzi są podobne i bez wyrazu, gdyż odróżnienie prawdy od fałszu

wydaje się niemożliwe w tej pozornej rzeczywistości, a paradygmatem ekonomicznym, który jest ponad polityką i nie podlega opiniowaniu. W tej sytuacji obywatele coraz częściej wyrażają niezadowolenie nie tylko z tych, którzy powinni zarządzać systemem, lecz z całego systemu, co zdaniem autora jest jeszcze bardziej niebezpieczne. Nie jest jasne, czy autor porównuje aktualne demokracje z lepszymi, bardziej realnymi, istniejącymi w przeszłości, czy też odwołuje się do niespełnionych obietnic współczesnych demokracji, co w jakimś stopniu przypomina krytykę Norberta Bobbio. Autor apeluje do zdolności ludzkiej do

działania, do możliwości kreowania nowych początków, do przeświadczenia o istnieniu cudów, o których pisała Hannah Arendt. Bez względu na to, czy zgadzamy się – czy też nie – z zaproponowaną przez Fernanda Vallespína pesymistyczną wizją współczesnej demokracji, przesiąkniętej aktualnym złym stanem gospodarki i polityki hiszpańskiej, książka *Kłamstwo uczyni was wolnymi. Rzeczywistość i fikcja w demokracji* z pewnością powinna zainteresować wszystkich tych, którzy obawiają się o przyszłość systemów demokratycznych.

Anna Sroka

ANNA M. SROKA, RUBÉN DARÍO TORRES KUBRÍAN  
(RED.)

*POLSKA i HISZPANIA w Unii Europejskiej*  
– *doświadczenia i perspektywy*

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR  
Warszawa 2012, 262 s.

(Anna Wierzchowska)

Pozycja *POLSKA i HISZPANIA w Unii Europejskiej – doświadczenia i perspektywy*, pod redakcją Anny Sroki oraz hiszpańskiego badacza Rubéna Darío Torresa Kubríana jest kolejną analizą członkostwa wybranych państw europejskich (w tym przypadku Polski i Hiszpanii) w strukturach zintegrowanej Europy. Słowo „kolejna” w odniesieniu do tej pracy nie powinno być jednak traktowane tutaj jako zarzut czy element negatywnej oceny. Jest to bowiem publikacja o znacznych walorach poznawczych i dydaktycznych, wyraźnie wzbogacająca obecną ofertę na rynku dydaktycznym i naukowym.

Praca ta jest zbiorem kilku artykułów, których autorami są zarówno badacze polscy, jak też związani z Hiszpanią, co gwarantuje nową, ciekawą dla polskiego czytelnika perspekty-

wę i znacznie wzbogaca analizę. Jak we wstępie nadmienia Anna Sroka, dobór poszczególnych analiz przedmiotowych i podejść metodologicznych był dowolny. W pracy spotkamy się z omówieniem wybranych polityk (spójności, rolnej, społecznej), bardziej generalnymi analizami traktującymi o wpływie członkostwa Polski i Hiszpanii na sytuację gospodarczą tych państw czy porównaniami prezydencji obydwu krajów. Może to wywołać u czytelnika wrażenie pewnego chaosu i przypadkowego doboru treści, ale z drugiej strony możemy bez cienia wątpliwości stwierdzić, że w publikacji utrzymana jest równowaga, polegająca na odniesieniu każdego problemu zarówno do Polski, jak i Hiszpanii. Dzięki temu zabiegowi autorom udało się osiągnąć ostatecznie cel, jakim jest merytoryczna spójność publikacji.

Publikacja rozpoczyna się słowem wstępnym Anny Sroki, a następnie przechodzimy do lektury tekstu Agnieszki Rothert, stanowiącego najbardziej generalny wkład w całą książkę. Jest to bowiem niezwykle ciekawe ujęcie rządzenia w strukturach ponadnarodowych, w którym autorka odwołuje się do fenomenu władzy sprawowanej w Unii Europejskiej. Ponadnarodowość wymusza pewne specyficzne mechanizmy rządzenia, które zaczyna przypominać układ sieci i w którym elementy niehierarchicznego rządzenia zdecydowanie przeważają nad elementami rządu. Pojawiają się nowi aktorzy, którzy w efekcie znacznie modyfikują funkcjonowanie państw narodowych, będących nadal podstawowymi uczestnikami sfery politycznej. Nowe sposoby rządzenia – oparte w dużej mierze na nieformalnej koordynacji, komunikacji, negocjacjach, konsensie i zaufaniu – nie są jednak łatwe do przyjęcia i absorpcji przez wszystkie państwa. Autorka podejmuje próbę porównania tego, jak w nowej sytuacji odnalazły się Polska i Hiszpania po wejściu do UE.

Podobnie generalny charakter i znaczny walor poznawczy ma artykuł Eugeniusza Górskiego, który podjął problem historycznej i filozoficznej perspektywy członkostwa Polski i Hiszpanii w zintegrowanej Europie. Autor odwołuje się do wartości bliskich kulturze Hiszpanii i Polski, biorąc także pod uwagę polityczne konotacje wynikające z tych afiliacji. Wyraża przekonanie, że mimo zwrotów politycznych, które w jednym i drugim państwie mają miejsce, zmian ekip rządzących, wskazujących na

odmienne zabarwienia ideologiczne, czy wreszcie wpływu kryzysu gospodarczego, zarówno Polska, jak i Hiszpania nadal podkreślają swoje przywiązanie do wartości europejskich, które pozwoliły obydwu państwom przetrwać w przeszłości trudny okres rządów autorytarnych.

Ciekawym wkładem w merytoryczną zawartość publikacji jest tekst Anny Sroki, w którym przedmiotem rozważań jest prezydencja Polski i Hiszpanii w UE w perspektywie porównawczej. Obydwa przewodnictwa zrealizowały się w niedalekim odstępie czasie i znajdowały się pod wpływem zbliżonych, aczkolwiek nieoddziaływających w sposób identyczny czynników zewnętrznych. Autorka w sposób wnikliwy i krytyczny porównuje uwarunkowania obydwu prezydencji, w konkluzji zaś stwierdza, że w obydwu przypadkach największy wpływ na sposób ich realizacji miały czynniki zewnętrzne, takie jak kryzys gospodarczy, tzw. arabska wiosna czy wejście w życie postanowień traktatu lizbońskiego. Stanowisko autorki wydaje się zgodne z powszechnie podzielanymi poglądami na ten temat. Być może w analizie zabrakło odwołań do takich czynników wpływających na skuteczność sprawowania Prezydencji, jak sposób określenia priorytetów czy aspekty administracyjnej obsługi Prezydencji.

W dalszej części publikacji znajdziemy teksty dotyczące wybranych polityk realizowanych w UE i spojrzenie na nie z perspektywy Polski i Hiszpanii, jako beneficjentów ich rezultatów. W tekście Rubéna Darío Torresa Kumbriána, oraz Ángeles



Martínez Boyé przedmiotem analizy jest polityka spójności, postrzegana jako istotny czynnik modernizujący UE w okresie kryzysu. Tematykę wpływu członkostwa w UE na gospodarkę Polski i Hiszpanii podejmują Artur Nowak-Far – w odniesieniu do Polski, oraz José Manuel Saiz Álvarez, w odniesieniu do Hiszpanii. W książce nie zabrakło miejsca na podjęcie zagadnienia polityki rolnej, tak ważnej dla Polski. Do tego problemu odnosi się w swoim artykule Justyna Miecznikowska, rozważając znaczenie WPR dla rozwoju polskiej wsi, oraz Juan Sebastián Castillo Valero, który dokonuje bardzo cennego zabiegu porównania realizacji WPR w polskich i hiszpańskich uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych.

W książce wyraźnie zaznacza się przewaga problematyki społecznej, co widać także na przykładzie artykułów Tomása Fernández Garcíi i Laury Ponce de León Romero oraz Macieja Duszczyka, którzy rozprawiają się z wesią polityki społecznej oraz państwa dobrobytu.

Artykułem nieco odbiegającym od przewodniego motywu merytorycznego jest ostatni tekst, autorstwa Laury Martínez Murgui i Juana de Dios Izquierdo Collado, odnoszący się do usług internetowych. Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, dlaczego mimo sukcesu portali społecznościowych hiszpańskie firmy z oporem akceptują media społecznościowe jako narzędzie komunikacji i informacji niezbędne dla dużej części sektora przemysłowego i usługowego. Jest to ważny problem, wart poddania pod dyskusję także w Polsce. Współczesne

społeczeństwo w dużym stopniu opiera swoją wiedzę o świecie, procesach politycznych i ekonomicznych na zasobach internetowych. Ignorowanie czy zaniedbywanie tego zjawiska nie odbije się korzystnie na relacjach społeczeństwo obywatelskie – władza.

Recenzowana publikacja jest bardzo ciekawym i cennym wkładem w rozwój badań nad integracją europejską, postrzeganą z perspektywy jej praktycznych implikacji dla państw członkowskich. Ten właśnie aspekt publikacji nadaje jej szczególnie wartościowy walor poznawczy. Czytelnik może pogłębić swoją wiedzę z zakresu zagadnień, która są częścią rzeczywistości związanej z procesami integracyjnymi. Książka może być szczególnie przydatna dla studentów i dla badaczy podejmujących problematykę członkostwa w UE. W sposób szczególny, po lekturze artykułów, nasuwa się refleksja na temat podobieństw Polski i Hiszpanii, jako krajów członkowskich UE. Odnosi się to do pozycji obydwu państw w punkcie wyjścia, a więc w momencie rozpoczęcia negocjacji członkowskich, jak też do sposobu radzenia sobie z wyzwaniem wyzwaniami wynikającymi z członkostwa.

Podsumowując, należy stwierdzić, że publikacja niewątpliwie wzbogaca ofertę naukową skierowaną do profesjonalistów zajmujących się problematyką unijną. Jest ciekawym spojrzeniem, które – wśród wielu prac o charakterze ściśle teoretycznym – zwraca uwagę na aspekty bardziej funkcjonalne i wpływające na życie obywateli Unii Europejskiej.

*Anna Wierzchowska*

## **Autorzy**

**ALEKSANDRA DUDZIŃSKA**, doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**MAREK GONTARCZYK**, doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**LESZEK GRANISZEWSKI**, politolog i prawnik, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**WAWRZYNIEC KONARSKI**, dr hab., profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego; kierownik Zakładu Polityki Etnokulturowej w Instytucie Studiów Regionalnych UJ; wiceprzewodniczący Polskiego Towarzystwa Współpracy z Klubem Rzymskim; komentator polityczny w mediach w Polsce i za granicą.

**TOMASZ KOWNACKI**, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, autor szeregu publikacji na temat systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem roli Parlamentu Europejskiego, procesów modernizacji systemu politycznego UE, legitymizacji Unii Europejskiej oraz prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Redaktor publikacji dotyczących metodologii badań europeistycznych.

**RENATA MIĘNKOWSKA-NORKIENE**, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, doktor nauk politycznych, politolog oraz socjolog – absolwentka Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych oraz Instytutu Nauk Politycznych w ramach Kolegium Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych UW, stypendystka – m.in.: Reńskiego Uniwersytetu im. Fryderyka Wilhelma w Bonn, Uniwersytetu w Wilnie, Liechtenstein-Institut w Liechtensteinie, autorka wielu publikacji i ekspertyz dla polskich i zagranicznych instytucji, ekspert Ośrodka Analiz Politologicznych UW.

**MAGDALENA MUSIAŁ-KARG**, doktor, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z demokracją bezpośrednią oraz wykorzystaniem nowych technologii w demokracji, szczególnie w procesach wyborczych (*e-voting*).

**LESZEK NOWAK**, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**AGNIESZKA ROTHERT**, dr hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, politolożka, pracuje w Instytucie Nauk Politycznych UW, zajmuje się analizą sieciową, systemami złożonymi i rządzeniem w przestrzeni transnarodowej.

**ANNA SROKA**, doktor, zatrudniona na stanowisku adiunkta w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**JOLANTA SZYMAŃSKA**, doktor, współpracownik naukowo-dydaktyczny Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego. Jej zainteresowania badawcze obejmują problematykę unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz systemu instytucjonalnego UE.

**ADAM SZYMAŃSKI**, doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; w latach 2004–2011 analityk w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (PISM); w latach 2012–2013 stypendysta w ramach programu badawczego TÜBITAK na Uniwersytecie Koç w Stambule.

**KRZYSZTOF TOMASZEWSKI**, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

**ANNA WIERZCHOWSKA**, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w Zakładzie Instytucji Europejskich; członek – sekretarz Komitetu Nauk Politycznych PAN.

**MARTA WITKOWSKA**, doktor, zatrudniona na stanowisku adiunkta w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego.

## STUDIA POLITOLOGICZNE

### Wytyczne dla Autorów

Forma przekazania tekstu: e-mail'em, w edytorze Word (na adres: jacekzalesny@o2.pl) oraz w postaci wydruku (na adres: Redakcja „Studiów Politologicznych”, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, pok. 211).

Do wydruku tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

### Redakcja tekstu

#### Układ analizy:

Autor

Tytułu analizy w języku polskim i angielskim

Abstract: w języku polskim (do 600 znaków) i w j. angielskim (do 600 znaków)

Kluczowe słowa: 5 (w języku polskim i angielskim)

Tekst artykułu

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy).

Czcionka: Times New Roman „13”

Akapit: wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

Przypisy polskie: na dole strony, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.

Tamże, s. 27.

<sup>1</sup> M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo- Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

<sup>1</sup> T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe

Objętość: 25-40 tys. znaków (wraz ze spacjami)

Bibliografia: tak.

W celu przeciwdziałania „ghostwriting” i „guest authorship” Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą „ghostwriting”.

„Ghostwriting” oraz „guest authorship” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („*financial disclosure*”).

Redakcja „Studiów Politologicznych” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja „Studiów Politologicznych” dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce.

Teksty przekazywane do opublikowania w „Studiach Politologicznych” podlegają postępowaniu recenzyjnemu. W ciągu 2 miesięcy od złożenia tekstu Autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne. Następnie każda praca (po poddaniu jej anonimizacji) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Studiów Politologicznych”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji. W przypadku uzyskania recenzji negatywnej informacja o tym fakcie jest podawana Autorowi, a postępowanie publikacyjne ulega zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym. W przypadku recenzji negatywnej Autor otrzymuje recenzję nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzenta) oraz informację, że postępowanie publikacyjne uległo zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym.

Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

