

ISSN 2084-5294

**Rada
Redakcyjna**

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna
Akademia Administracji Państwowej, Rosja)

prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)

prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)

prof. Konstanty A. Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

**Kolegium
redakcyjne:**

**Redaktor
Naczelny**

dr Olgierd Annusewicz

**Sekretarz
Redakcji**

Paweł Krasowski

**Redaktorzy
tematyczni**

dr Izolda Bokszzanin, dr Tomasz Godlewski,

dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek, dr Marek Kochan,

dr Anna Materska-Sosnowska, dr Renata Mieńkowska-Norkiene,

doc. Ewa Pietrzyk-Zieniewicz, dr Błażej Poboży, dr Tomasz Słomka,

Jarosław Spychała, dr Adam Szymański, prof. Andrzej Wierzbicki,

dr hab. Justyna Zając, dr Jakub Zajączkowski, dr Jacek Zaleśny,

dr Piotr Załęski, dr Aleksandra Zięba, dr Jacek Ziółkowski

**Redaktorzy
językowi**

Eva Allen (native speaker)

Joanna Hermanowska

Katarzyna Wojtak

**Redaktor
statystyczny**

dr Tomasz Gackowski

**Wsparcie
redakcyjne**

Przemysław Zgudka, Katarzyna Rydz, Ewelina Białkowska,

Irena Mostowicz, Rafał Więckiewicz

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by



Ośrodek Analiz Politologicznych UW

Warszawa 2012

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politologicznych

ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa

adres do korespondencji:

ul. Krakowskie Przedmieście 3, pok. 6, 00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Spis treści

Wstęp.....	6
------------	---

Krzysztof Michał Księżopolski

Wpływ wydobywania gazu łupkowego na bezpieczeństwo ekonomiczne Polski.....	8
--	---

Agata Włodkowska-Bagan

<i>Soft Power</i> w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej wobec państw "bliskiej zagranicy"	36
--	----

Marzena Żakowska

Interwencja humanitarna a pragmatyzm polityczny państw w stosunkach międzynarodowych.....	62
---	----

Kamil Ławniczak

Między demokracją a efektywnością. Trzy spojrzenia na deficyt legitymizacji Unii Europejskiej	107
---	-----

Mirosława Skawińska

Polityka rodzinna i edukacyjna - główny priorytet polityki społecznej państwa	129
---	-----

Maciej Olejnik

Ewaluacja funkcjonowania dialogu społecznego na poziomie regionalnym w Polsce przez pryzmat działalności wojewódzkich komisji dialogu społecznego.....	150
--	-----

Jagoda Bloch

Wspólna sprawa, wspólny patos - o intonacji wystąpień sejmowych.....	174
--	-----

Jeremiasz Salamon

Wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych	182
---	-----

Lucyna Chmielewska

Przymierze biblijne w żydowskiej tradycji politycznej.....	215
--	-----

RECENZJE

Beata Górowska

P. Borecki, C. Janik (wyb. i oprac.), *Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989-2010*, Warszawa 2011, s. 391.....240

Paweł Krasowski

A. Paczeński, J.M. De Waele (red.), *Ludzie partii. Idealiści czy pragmatycy?*, Warszawa 2011, s. 179 249

Rafał Tenerowicz

Wojciech Kostecki, *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012, s. 188 256

Contents

Introduction	6
--------------------	---

Krzysztof Michał Księżopolski

The Impact of Shale Gas Extraction on Poland's Economic Security	8
--	---

Agata Włodkowska-Bagan

Soft Power in Russian Foreign Policy toward the "Near Abroad"	36
---	----

Marzena Żakowska

Humanitarian Intervention and Political Pragmatism in International Relations	62
---	----

Kamil Ławniczak

Between Democracy and Efficiency. Three Views on the Legitimacy Deficit of the European Union	107
---	-----

Mirosława Skawińska

Family and Education Policies - Main Priorities of Social Policy in Poland	129
--	-----

Maciej Olejnik

Evaluation of the Functioning of Social Dialogue at the Regional Level Through the Prism of Activities of the Voivodship Social Dialogue Commissions	150
--	-----

Jagoda Bloch

Common Cause, Common Pathos - on the Intonation of Parliamentary Speeches ...	174
---	-----

Jeremiasz Salamon

Candidates Impact on Split Ticket Voting in Mixed Member Electoral Systems	182
--	-----

Lucyna Chmielewska

Covenant in the Jewish Political Tradition	215
--	-----

REVIEWS

Beata Górowska

P. Borecki, C. Janik (ed.), *Joint Commission of the Government of the Republic of Poland and the Conference of the Polish Episcopate in archives for years 1989-2010*, Warsaw 2011, p. 391..... 240

Paweł Krasowski

A. Paczeński, J.M. De Waele (ed.), *Party Activists: Idealists or Pragmatists?*, Warsaw 2011, p. 179 249

Rafał Tenerowicz

Wojciech Kostecki, *Fear and Power. International Security in XXI Century*, Warsaw 2012, p. 188 256

Wstęp

Redagując trzeci tom „e-Politikonu” zdecydowaliśmy o utrzymaniu jego eklektycznego charakteru. Wpływ na to miały niewątpliwie wrażenia z II Ogólnopolskiego Kongresu Politologii, który odbył się we wrześniu tego roku w gościnnych murach Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Mnogość i różnorodność paneli oraz wystąpień politologów z całego kraju pokazała wyraźnie, jak zróżnicowaną i barwną dziedziną nauki jest politologia. Tę wielobarwność będziemy się starać także oddawać w kolejnych numerach naszego czasopisma i chociaż – najpewniej – będą pojawiały się specjalne numery tematyczne „e-Politikonu”, to różnorodność pozostanie cechą charakterystyczną pisma.

I tak trzeci numer „e-Politikonu” otwiera artykuł Krzysztofa Księżopolskiego, w którym autor wskazuje na wpływ wydobycia gazu łupkowego na bezpieczeństwo ekonomiczne Polski, przedstawia zarówno specyfikę wydobycia gazu łupkowego w naszym kraju, jak i konsekwencje tej sytuacji dla Rosji, Europy Środkowej i Unii Europejskiej.

W kolejnym tekście Agata Włodkowska-Bagan podejmuje temat mniej popularny ale równie istotny we współczesnych stosunkach międzynarodowych, analizując mechanizmy miękkiego oddziaływania Rosji na państwa będące jej najbliższymi sąsiadami. Autorka wskazuje, iż po wielu latach stosowania całego wachlarzu środków politycznych, wojskowych i gospodarczych, Rosja sięgnęła także po kulturalno-ideologiczne. W artykule podjęto próbę analizy źródeł rosyjskiej *soft power* oraz jej wykorzystania w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Pozostając w tematyce stosunków międzynarodowych, Marzena Żakowska bada instytucję interwencji humanitarnej w kontekście pragmatyzmu politycznego państw. Z kolei Kamil Ławniczak próbuje pragmatycznie spojrzeć na problem legitymizacji Unii Europejskiej. Autor prezentuje trzy głosy w debacie akademickiej na temat legitymizacji UE. Próba ich syntezy skłania do przesunięcia uwagi z rzekomych

demokratycznych niedostatków UE na efektywność, rozliczalność i granice kompetencji instytucji unijnych.

Kolejne dwa teksty poświęcone są z kolei zagadnieniom z obszaru polityki społecznej. Mirosława Skawińska podejmuje temat polityki rodzinnej i edukacyjnej, jako głównego priorytetu polityki społecznej państwa, zaś Maciej Olejnik dokonuje ewaluacji funkcjonowania dialogu społecznego na poziomie regionalnym przez pryzmat działalności Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

Warto także zwrócić uwagę na opracowanie Jagody Bloch. Przy publikacji tego artykułu mogliśmy wreszcie wykorzystać możliwości „e-Politikonu” jako czasopisma elektronicznego. Pozwoliło to wzbogacić treść samego artykułu multimedialnym materiałem źródłowym – wypowiedziami polskich polityków.

Na konkretnych przykładach autorka przedstawia środki interpretacyjne, służące podniesieniu wagi wystąpienia: sposób akcentowania, linię intonacyjną, tempo mówienia, zabarwienie emocjonalne przekazu.

Ciekawym studium jest także artykuł Jeremiasza Salamona, który bada wpływ kandydatów na głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych. Zasadnicze pytania, na które odpowiedzi poszukuje autor, dotyczą wpływu kandydatów na decyzje wyborców o udzieleniu poparcia oraz rozdziale głosów pomiędzy różne siły polityczne.

W ostatnim artykule pt. „Przymierze biblijne w żydowskiej tradycji politycznej” Lucyna Chmielewska wskazuje, że akceptowane dziś powszechnie w świecie zachodnim polityczne pojęcia suwerenności ludu, republikanizmu, federalizmu, podziału władzy są świeckim pokłosiem biblijnej idei przymierza, która zakorzeniła się w filozofii politycznej Zachodu za sprawą tradycji żydowskiej.

Nieustannie zachęcam wszystkich czytelników do aktywnej dyskusji i współpracy z „e-Politikonem” – zapraszam do polemik, a także nadsyłania kolejnych artykułów.

Olgierd Annusewicz

Krzysztof Michał Księżopolski

WPŁYW WYDOBYCIA GAZU ŁUPKOWEGO NA BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE POLSKI

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo energetyczne, gaz łupkowy, zmiany klimatu, polityka energetyczna Polski

O bezpieczeństwie ekonomicznym

Celem niniejszego opracowania jest pokazanie wpływu wydobycia gazu łupkowego na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Charakterystyka znaczenia kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego w stosunkach międzynarodowych oraz w nauce o bezpieczeństwie wymaga uwzględnienia zarówno ujęcia politologicznego, jak i ekonomicznego. Samo pojęcie jest szeroko opisane w literaturze¹. Kategoria bezpieczeństwa ekonomicznego podlegała zmianom w wyniku obiektywnego procesu ekonomizacji bezpieczeństwa, to znaczy wzrostu znaczenia czynnika ekonomicznego w zapewnieniu bezpieczeństwa państw. Ekonomizacja oznacza między innymi uznanie sfery ekonomicznej za płaszczyznę rywalizacji międzypaństwowej, czyli za obszar, gdzie możliwe i uzasadnione jest używanie siły do realizacji własnych interesów o charakterze ekonomicznym. Skutkiem tego procesu jest wzrost znaczenia czynnika ekonomicznego w polityce międzynarodowej i jego samodzielny, znaczący wpływ na stosunki międzynarodowe.

Bezpieczeństwo ekonomiczne definiuje się jako niezakłócone funkcjonowanie gospodarek, to znaczy utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych oraz

¹ J. Sperling, E. Kirchner, *Economic Security and the Problem of Cooperation in Post-Cold War Europe*, „Review of International Studies” 1998, t. 24, nr 1, s. 221–237; P. De Souza, *Economic Strategy and National Security*, Boulder 2000, s. 37; A. Collins, *Contemporary Security Studies*, Oxford 2007, s. 210; R. Thakur, *The United Nations, Peace and Security: from Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge 2006, s. 230; V. Cable, *What is International Economic Security*, „International Affairs” 1995, t. 71, nr 2, s. 306; C.R. Neu, Ch. Wolf, *The Economic Dimensions of National Security*, Santa Monica 1994, s. XI.; K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 27-35.

zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw. Definicja ta łączy w sobie element ekonomiczny i politologiczny. Niezakłócone funkcjonowanie gospodarek jest bowiem możliwe w przypadku spełnienia zarówno warunków ekonomicznych (np. importu zaopatrzeniowego i inwestycyjnego), jak i warunków politycznych – czyli braku niepokoju społecznych w postaci strajków, kontestacji władz centralnych, chęci obalenia rządu czy też tendencji separatystycznych. To niezakłócone funkcjonowanie mieści w sobie zarówno zapewnienie ładu politycznego, spokoju społecznego, odpowiedniego funkcjonowania gospodarek, jak i odpowiednich regulacji umożliwiających wzrost gospodarczy². Taka definicja odzwierciedla dwoistą naturę kategorii. Z przytoczoną definicją łączy się kilka wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego: wymiar finansowy, surowcowo-energetyczny, żywnościowy, a także dostęp do czystej wody³, które *de facto* określają obszar tej kategorii. Dane empiryczne wskazują, iż wyodrębnione wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego to terminy, które mają realnie istniejące desygnaty. Podział na wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego najlepiej wykorzystać w rozważaniach na temat zagrożeń generowanych przez państwa lub przeciwdziałania państw zagrożeniom bezpieczeństwa ekonomicznego.

Przeprowadzona analiza wpływu wydobycia gazu łupkowego na bezpieczeństwo ekonomiczne zostanie przeprowadzona w duchu ekonomii politycznej stosunków międzynarodowych, *ergo* zawierając łączną analizę aspektów politycznych i ekonomicznych tego zagadnienia. W praktyce nie da się ujmować kwestii energetycznych w oderwaniu od ekonomicznych, tworzą one bowiem jedną całość. Nawet zwolennicy podejścia sektorowego, stosujący kategorię bezpieczeństwa energetycznego, odnoszą się w swoich opracowaniach wąsko lub szerzej do kwestii ekonomicznych.

² Patrz szerzej: K.M. Książkowski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa: metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 39-54, K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 27-35.

³ Szerzej o typologii patrz: K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 36-54.

O gazie łupkowym

Gaz łupkowy, według National Petroleum Council, jest to *gaz ziemny, który nie może być pozyskiwany w sposób ekonomiczny ani w ekonomicznych ilościach bez zastosowania hydraulicznego stymulowania odwiertu, w celu uzyskania licznych spękań, lub odwiertów horyzontalnych, lub poprzez gęstą siatkę wierceń, lub też zastosowania innych technik umożliwiających dostęp zasobów do odwiertu*⁴. Nazwa „gaz łupkowy” pochodzi od jego geologicznego położenia, a sam surowiec zalicza się do zasobów określanych jako złoża niekonwencjonalne. W tej grupie oprócz gazu w łupkach mamy również gaz uwięziony w izolowanych porach skalnych, gaz (metan) w pokładach węgla oraz hydraty gazowe. Gaz łupkowy występuje w skałach łupków bitumicznych (potocznie określane jako łupki). Różni się od innych rodzajów gazu niekonwencjonalnego tym, że są to dla niego skały macierzyste, czyli gaz po wytworzeniu się z materii organicznej nie przemieścił się do tzw. pułapek (lub w ogóle nie wydostał się do atmosfery), ale pozostał w skale, gdzie się wytworzył. Metan może przebywać w tych skałach w różnych miejscach: w porach skał, w pęknięciach i szczelinach, może być wchłonięty w minerałach lub związany z materią organiczną. Gaz uwięziony w izolowanych porach skalnych to gaz uwięziony w skałach o niskiej przepuszczalności. Oznacza to, iż jego wydobycie jest trudniejsze w stosunku do gazu łupkowego. Z kolei gaz w pokładach węgla (potocznie zwanym metanem) często występuje w kopalniach. Z kolei hydraty gazowe to substancja krystaliczna złożona z metanu i wody, znajdująca się na obszarach o niskiej temperaturze, również na dnie mórz. Na dzień dzisiejszy nie ma dostępnej technologii jego opłacalnego przemysłowego wydobycia. Według International Energy Agency, pozyskiwanie gazu z hydratu gazowego nie nastąpi przed 2035⁵.

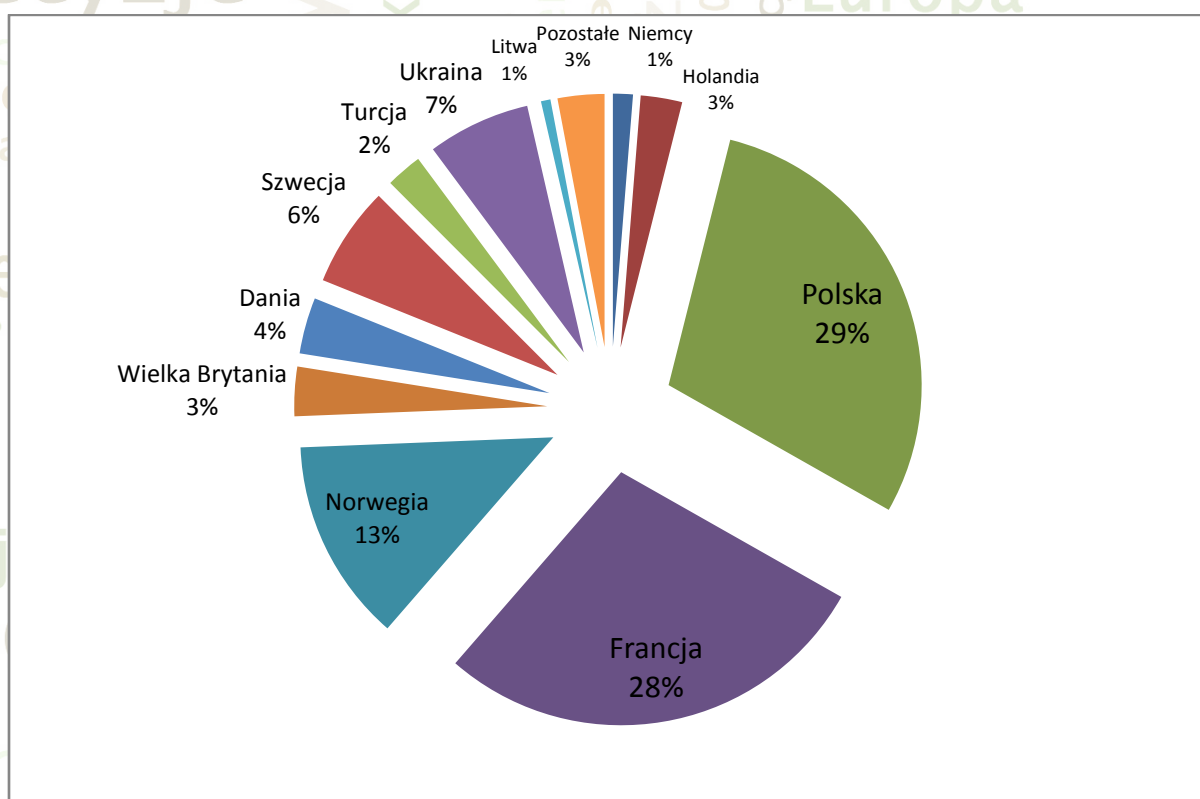
Źródło pozyskania gazu nie wpływa na jego jakość. Składa się on z metanu (CH_4), w niewielkich ilości występuje etan (C_2H_6), propan (C_3H_8), butan (C_4H_{10}) oraz inne domieszki gazów niewęglowodorowych, np. azot, rzadziej dwutlenek węgla czy

⁴ National Petroleum Council, *Topic paper no. 29 Unconventional gas*, 2007 s. 5.

⁵ International Energy Agency, *World Energy Outlook 2011*, s. 318.

siarkowodór⁶. Znaczenie gazu niekonwencjonalnego polega na tym, iż jego zasoby znajdują się na obszarach, gdzie nie musi występować gaz konwencjonalny. Na podstawie danych amerykańskiej Agencji Informacji ds. Energii (ang. *U.A. Energy Information Administration* – EIA) można stwierdzić, iż występują one w całej Europie w różnych ilościach. Największe europejskie zasoby gazu łupkowego dające się opłacalnie wydobyć znajdują się w Polsce i Francji (patrz wykres nr 1). Ilościowo EIA ocenia, iż Polska posiada 5,3 bln m³ dającego się wydobyć gazu łupkowego.

Wykres nr 1. Zasoby gazu łupkowego w Europie w ujęciu procentowym



Źródło: obliczenia własne na podstawie U.S. Energy Information Administration (EIA), *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*, Washington D.C. (US. Department of Energy), April 2011, s. 4.

Dane te pochodzą z raportu przedstawionego w kwietniu 2011 r. przez EIA, wykonanego na zlecenie Agencji przez Advanced Resources International (ARI), zawierającego nowe prognozy światowych zasobów gazu łupkowego⁷. Przedstawiane

⁶ <http://www.naturalgas.org/overview/background.asp>, 11.07.2012.

⁷ U.S. Energy Information Administration (EIA), *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*, Washington D.C., April 2011,

analizy dotyczące ilości gazu łupkowego obarczone są dużym błędem. Każde szacowanie bez konkretnych odwiertów zależy od przyjętej metodologii. Należy brać pod uwagę także postęp technologiczny, który wpływa zarówno na możliwości, jak i na opłacalność wydobycia gazu niekonwencjonalnego. O znaczeniu technologii niech świadczy fakt, iż już w 1821 roku eksploatowano złoża gazu łupkowego w Devonian Dunkirk⁸. Jednak dopiero w latach 80. XX wieku zaczęto szerzej interesować się tą technologią i ją stosować. Do swoistego boomu na wydobycie gazu łupkowego doszło po roku 2003. W tym właśnie roku wprowadzono technologię wierceń poziomych oraz technologię szczelinowania hydraulicznego, polegającą na wtłaczaniu pod ciśnieniem płynu szczelinującego, tak aby powiększyć szczeliny w formacjach łupkowych. Postęp technologiczny umożliwił pozyskiwanie większej ilości gazu z jednego odwiertu, czyli uczynił cały proces wydobywania gazu łupkowego bardziej efektywnym i tańszym⁹. Według szacunków EIA, zasoby konwencjonalnego gazu ziemnego wystarczą na okres 120 lat przy poziomie konsumpcji z roku 2010. Jeśli dodamy do tego zasoby gazu łupkowego, to gazu ogółem powinno wystarczyć na 250 lat. Gaz łupkowy jest również bardziej równomiernie rozłożony w skali świata i, jak wspomniano wcześniej, niekoniecznie pokrywa się z zasobami tradycyjnego gazu, a to oznacza, iż więcej państw będzie mogło wydobywać gaz ze swoich własnych zasobów, czyli będą bardziej bezpieczne¹⁰.

Przedstawione dane EIA dotyczące ilości gazu łupkowego w Polsce na poziomie 5,3 bln m³ trzeba uznać za bardzo optymistyczne. Wcześniejsze badania prowadzone w 2009 roku przez Wood Mackenzie wskazywały na zasoby 1,4 bln m³, z kolei te przedstawione przez Advanced Research Institute na 3,0 bln m³, a Rystad Energy oceniała ilość gazu łupkowego w Polsce na 1,0 bln m³. Trudno zatem jednoznacznie stwierdzić, jakie są zasoby gazu łupkowego, a to ma przecież istotne znaczenie z

<http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/fullreport.pdf>, s. 4, 6.10.2012.

⁸ D. Hill, T. Lombardi, J. Martin, J.P., *Fractured Shale Gas Potential in New York*, "Northeastern Geology And Environmental Sciences", nr 26, s. 57-78; J. Hadro, *Strategia poszukiwań złóż gazu ziemnego w łupkach*, „Przegląd Geologiczny”, vol. 58, nr 3, 2010, s. 251.

⁹ J. Siemek, M. Kaliski, S. Rychlicki, P. Janusz, S. Sikora, A. Szurlej, *Wpływ shalegas na rynek gazu ziemnego w Polsce*, 2011.

¹⁰ U.S. Energy Information Administration (EIA), *World Shale Gas Resources...*, s. 5.

punktu widzenia oceny wpływu gazu łupkowego na bezpieczeństwo ekonomiczne. Najbardziej wiarygodne dane dostarcza nam Państwowy Instytut Geologiczny (PIG) w raporcie *Oceny zasobów wydobywalnych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce*¹¹. Zgodnie z szacunkami zawartymi w raporcie, w łupkach w Polsce może znajdować się maksymalnie 1,92 bln m³ gazu. Najbardziej prawdopodobna ilość gazu do wydobycia to od 346 do 768 mld m³. W raporcie PIG czytamy (...) *Są to zasoby od 2,5 do 5,5 krotnie większe od udokumentowanych do tej pory zasobów ze złóż konwencjonalnych, które wynoszą ok. 145 mld m³. Przy obecnym rocznym popycie na gaz ziemny w Polsce (ok. 14,5 mld m³), wliczając wcześniej oszacowane zasoby dającego się wydobyć gazu ziemnego ze złóż konwencjonalnych, łączne zasoby wystarczą na 35-65 lat pełnego zapotrzebowania polskiego rynku na gaz ziemny lub odpowiadają 120 – 200-letniej produkcji gazu ziemnego w Polsce na dotychczasowym poziomie bez zmiany poziomu i proporcji podaży z importu i z wydobycia krajowego. (...)*¹². W ocenie tego raportu i wielkości złóż należy pamiętać, iż nie uwzględniono odwiertów dokonanych po 2010 roku. Kolejne szacunki ilości gazu łupkowego będą dokonane przez PIG za dwa lata. Pozostaje więc przyjąć najbardziej pesymistyczny obraz zasobów i sposobów jego wydobycia w Polsce, licząc, iż PIG myli się w swoich szacunkach.

Energetyczny wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego

Najważniejszą korzyścią z wydobycia gazu łupkowego może być uniezależnienie się od dostaw gazu z Rosji. W Polsce obserwujemy od 2000 roku powolny przyrost (2,3% rocznie) z 13,3 mld do 16,4 mld w 2009 roku konsumpcji gazu¹³. Z szacunków zamieszczonych w Strategii Energetycznej Polski do 2030 wynika, iż konsumpcja gazu wzrośnie o 28% w 2020 i 52% w 2030 roku w stosunku do roku

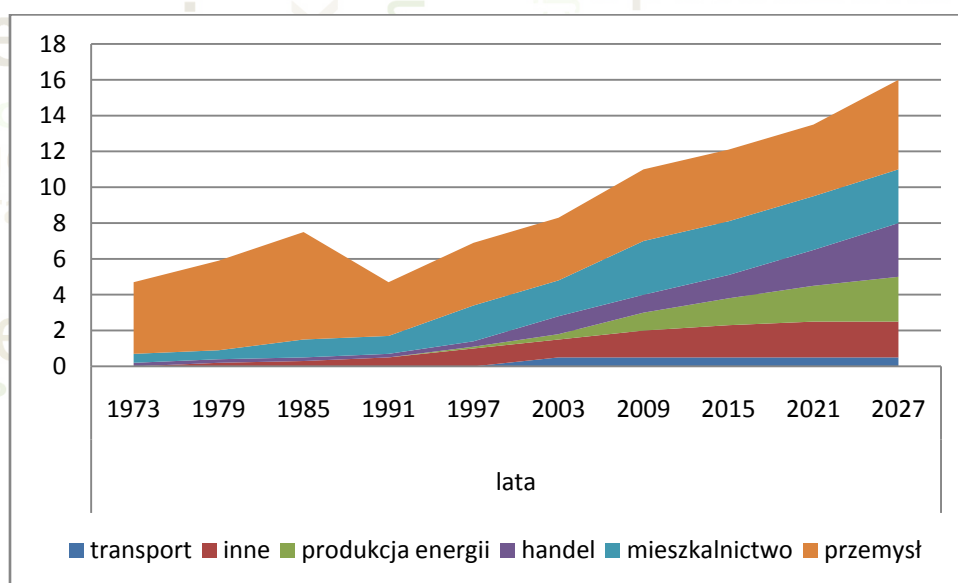
¹¹ Państwowy Instytut Geologiczny, *Ocena zasobów wydobywalnych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (Basen Bałtycko-Podlasko-Lubelski)*, Warszawa 2012.

¹² Tamże, s. 5.

¹³ Dane pochodzą z International Energy Agency i oparte są na ich metodologii; są różnice z danymi podawanymi przez instytucje w Polsce, International Energy Agency, *Energy Policies of IEA Countries – Poland*, France 2011, s. 97-115.

2009¹⁴. Wzrośnie również udział gazu ziemnego w bilansie energetycznym z 13% w 2009 roku do 14,5 % w 2030 roku¹⁵. Polskie wydobycie gazu wynosi około 5,8 mld m³¹⁶ rocznie, co, biorąc pod uwagę strukturę konsumpcji (patrz rys. nr 1), jest bardzo pozytywnym zjawiskiem, ponieważ umożliwia zaspokojenie potrzeb odbiorców indywidualnych, co ogranicza zastosowanie wstrzymania dostaw gazu jako efektywnego narzędzia oddziaływania na system polityczny.

Wykres nr 2. Struktura konsumpcji gazu w Polsce.



Źródło: International Energy Agency, *Energy Policies of IEA Countries 2011 Reviews Poland, France 2011*, s. 100, dane po 2009 są prognozami według metodologii IEA.

Głównym dostawcą gazu do Polski jest Rosja, z której w 2009 roku Polska importowała 82% gazu, 11% całego importu pochodziło z Niemiec¹⁷. Stosowanie gazu lub innych surowców jako metod oddziaływania państw w stosunkach międzynarodowych jest powszechne. Uznawanie tej sfery jako wyłącznie regulowanej

¹⁴ Polityka Energetyczna Polski do 2030, Ministerstwo Gospodarki, 10.11.2009, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf>, 6.10.2012.

¹⁵ International Energy Agency, *Energy Policies of IEA Countries – Poland, France 2011*, s. 98.

¹⁶ Dane pochodzą z International Energy Agency i oparte są na ich metodologii; są różnice z danymi podawanymi przez instytucje w Polsce, International Energy Agency, *Energy Policies of IEA Countries Poland, France 2011*, s. 97-115.

¹⁷ Tamże, s. 98.

przez rynek jest niepełne, a w związku z tym prowadzące do fałszywych wniosków¹⁸. Z punktu widzenia Polski istotnym zagrożeniem jest import gazu z Rosji. Rosja w swoim myśleniu o bezpieczeństwie ekonomicznym na poziomie naukowym, planistyczno-strategicznym oraz politycznym cały czas uważa gaz za ważny instrument oddziaływania, który może zostać użyty w celu realizacji celów politycznych i ekonomicznych¹⁹. Tak jak od dziesięcioleci, również dla dzisiejszej Rosji eksport surowców stanowi istotne źródło dochodu. W latach 80. Związek Radziecki był poddany silnym negatywnym ekonomicznym oddziaływaniom ze strony Stanów Zjednoczonych. Wtedy to administracja Reagana wszelkimi możliwymi sposobami chciała ograniczyć eksport surowców energetycznych z ZSRR i w ten sposób ograniczyć napływ dewiz do tego kraju. Działania te były na tyle skuteczne, iż doprowadziły w połowie lat 80. do deficytu na rachunku obrotów bieżących. Bazując na tych doświadczeniach, Rosja stara się maksymalizować swoje zyski tam, gdzie jest to możliwe, i maksymalnie dywersyfikować odbiorców. W 2010 roku udało się Niemcom i Francuzom wynegocjować zakup części gazu po cenach z rynku natychmiastowego, czyli spotowego. Obecnie są one znacznie niższe niż ceny zapisane w kontraktach, ponieważ wydobycie gazu łupkowego w Stanach Zjednoczonych doprowadziło do spadku cen i osłabienia korelacji między ceną ropy naftowej a ceną gazu. Dzięki temu cena nabywanego przez te państwa gazu z Rosji spadła o około 20% w 2011 roku. W przypadku Polski, która jest trzecim odbiorcą gazu w Unii Europejskiej, czyli istotnym rynkiem zbytu, strona rosyjska nie zgadza się na takie rabaty. Polska jest bezradna, ponieważ słabość infrastruktury uniemożliwia zmianę kierunku zaopatrzenia w gaz. Biorąc pod uwagę uwarunkowania polityczne, ekonomiczne i infrastrukturalne Polski i Rosji, trzeba dostrzegać możliwość podjęcia działań przez Rosję, mających na celu uniemożliwienie wydobywania gazu łupkowego.

¹⁸ Wywiad z A. Szcześniakiem z dnia 12 grudnia 2011 roku, *Nie będziemy drugą Norwegią*, w: „Polska Zbrojna”, 51/52-2011.

¹⁹ Patrz szerzej: K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Federacji Rosyjskiej, a jej polityka zagraniczna w relacjach z Unią Europejską*, [w:] J. Tymanowski, *Federacja Rosyjska w procesie demokratyzacji*, Warszawa 2011, s. 239-266.

Z kolei polityka Niemiec, polegająca na budowie gazociągu północnego (Nord Stream), czego efektem jest wzrost współzależności Rosji i Niemiec oraz osłabienie europejskiego, wspólnego, opartego na solidarności sposobu myślenia o bezpieczeństwie energetycznym, skłoniła państwa europejskie do podejmowania działań wewnętrznych w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Budowa gazociągu północnego z punktu widzenia ekonomicznego była pozbawionym sensu przedsięwzięciem. Do tego negatywnie wpływała ona na spójność Unii Europejskiej oraz na pozycję Polski i całej Europy Środkowo-Wschodniej, która przeszła od stanu współzależności z Rosją, uzyskiwanego przede wszystkim dzięki tranzytowi gazu, do stanu zależności z Rosją.

Podpisana między Polską a Rosją w październiku 2010 roku umowa o dostawie gazu do roku 2022 w wielkości 9,7 mld m³ w 2010, 10,5 mld m³ w 2011, 11 mld m³ w 2012 roku daje Polsce możliwość importu potrzebnego gazu, który jest jednak relatywnie drogi²⁰. Istotnym postępowaniem jest skrócenie czasu obowiązywania tego porozumienia, które pierwotnie miało sięgać roku 2037. Daje to możliwość podjęcia działań mających na celu zapewnienie sobie innych źródeł zaopatrzenia w gaz od roku 2022. Realizacja tej strategii uniezależnienia się od jednego dostawcy polega między innymi na budowie terminalu LNG w Świnoujściu, mającego zdolności przeładunkowe 2,5 mld m³, z możliwością rozbudowy infrastruktury przeładunkowej do poziomu 7,5 mld m³ bez konieczności rozbudowy samego portu. Również w 2009 r. zawarto porozumienie między Qatargas a PGNiG (*Sales and Purchase Agreement – SPA*) na dostawę gazu skroplonego w ilości 1,5 mld m³ od 2014 roku²¹. W tę strategię wpisuje się również pozyskiwanie własnych źródeł energii, czyli między innymi gazu łupkowego. Zdaniem Geny, w epoce wyczerpywania się zasobów gazu konwencjonalnego przy jednocześnie wzrastającym zapotrzebowaniu na gaz, wydobywanie gazu niekonwencjonalnego na skalę przemysłową stanowi nieuniknioną alternatywę²². Wydobywanie gazu łupkowego, oprócz zlikwidowania relacji zależności w

²⁰ International Energy Agency, *Energy Policies...*, s. 99.

²¹ Tamże, s. 105.

²² F. Geny, *Can Unconventional Gas be a Game Changer In European Gas Markets?*, Oxford 2010, s. 3.

stosunkach Polski z Rosją, prowadzić będzie również do zmniejszenia cen gazu w Polsce, a co za tym idzie –zwiększy konkurencyjność gospodarki. Dobrym przykładem tego zjawiska jest kształtowanie się cen importowanego gazu do Stanów Zjednoczonych oraz Japonii. Wyraźnie udaje się zauważyć tendencję, iż wraz ze wzrostem produkcji gazu łupkowego następowało obniżenie cen importowanego gazu do Stanów Zjednoczonych; z kolei w Japonii, gdzie nie jest wydobywany gaz łupkowy, ta tendencja nie występuje. W styczniu 2004 roku, kiedy zaczynano wydobywać gaz z łupków (16 mld m³), cena importowanego gazu LNG wynosiła 12 USD/MMBtu, natomiast w styczniu 2009 roku wydobyte wyniosło 87 mld m³, a cena spadła do 5 USD/MMBtu. Z kolei w Japonii, oprócz spadku cen wywołanego kryzysem 2008 roku, obserwujemy odmienną tendencję (cena w analogicznym okresie wzrosła z 4 do 11 USD/MMBtu).

Można prognozować, iż w przypadku wydobywania gazu łupkowego w Polsce, ceny importowanego gazu spadną; z tego powodu jego import może ustać z powodu nieopłacalności. Spadek cen to zmniejszenie wydatków na gaz ponoszonych przez gospodarstwa domowe. Stowarzyszenie American Gas Association (AGA) ocenia, iż oszczędności z tytułu niskich cen w ostatnich trzech latach w USA wyniosły 250 mld USD²³ dla całej gospodarki amerykańskiej. Z kolei przeciętny odbiorca indywidualny i przemysłowy zapłacił w 2010 r. rachunki za gaz o ok. 18% i 23% niższe w porównaniu z tymi z 2008 roku²⁴. Również dzięki inwestycjom w wydobywanie gazu łupkowego nastąpił wzrost ilości miejsc pracy. W 2010 roku dzięki inwestycjom w ten sektor w Stanach Zjednoczonych utworzono 600 tysięcy nowych miejsc pracy, do 2015 roku liczba ta ma wzrosnąć do ok. 870 tys., a w 2035 roku do 1,6 mln²⁵. Ceny gazu na rynku USA utrzymują się na poziomie ok. 90 USD za 1 tys. m³ wobec ok. 450 USD w Europie²⁶. Opierając się na przykładzie amerykańskim, można stwierdzić, iż dzięki

²³ American Gas Association, *Identifying key economic impacts of recent increases in U.S. natural gas production*, 22.05.2012, EA 2012-03, s. 1.

²⁴ Tamże, s. 6-7.

²⁵ IHS CERA, *The economic contributions of shale gas in the United States*, December 2011, s. V.

²⁶ D. Walewska, *Gaz z łupków może przynieść rewolucję cen energii*, „Rzeczpospolita”, 29.05.2012, <http://www.ekonomia24.pl/arttykul/883327-Gaz-z-lupkow-moze-przyniesc-rewolucje-cen-energii.html>, 6.10.2012.

wydobyciu gazu łupkowego nastąpi uruchomienie pozytywnych zjawisk w gospodarce, mianowicie zwiększenie popytu dzięki oszczędnościom na cenach gazu oraz zwiększenie ilości miejsc prac. Skala rynku amerykańskiego jest i będzie zdecydowanie inna niż rynku polskiego; również rola przemysłu wydobywczego w Stanach Zjednoczonych jest znacznie większa, z tego powodu pozytywne efekty będą miały niewątpliwie mniejszą skalę.

Obniżenie cen gazu bardzo pozytywnie wpłynie na saldo bilansu obrotów bieżących, stabilność kursu walutowego i stóp procentowych, które są bardzo ważnymi wskaźnikami, umożliwiającymi ocenę bezpieczeństwa ekonomicznego. W przypadku zrezygnowania z importu gazu z Rosji ulegnie zmniejszeniu deficyt w bilansie handlowym, który w I kwartale 2012 roku wyniósł, w porównaniu z rokiem poprzednim, w pozycji import surowców mineralnych 5,3 mld euro i zwiększył się o 1 mld euro²⁷. Duży przyrost importu wynikał ze zmian kursów walutowych oraz ze zmian cen surowców przede wszystkim energetycznych, co doprowadziło do pogłębienia deficytu w obrotach z Rosją z 1 mld euro do 3,6 mld euro w kolejnym roku. Zwiększył się również udział surowców mineralnych w polskim imporcie z 11,5 % do 14,7%. Istotny wpływ na saldo bilansu handlowego ma import surowców mineralnych takich jak gaz i ropa naftowa. Koszt importu gazu z Rosji w 2011 roku wyniósł prawdopodobnie około 3,2 mld \$, czyli około 2,3 mld euro przy założeniu, iż kupujemy go za około 320 \$ za 1000 m³. W 2011 roku deficyt na rachunku obrotów handlowych wyniósł 10,112 mld euro, czyli importowany gaz był odpowiedzialny za 22% deficytu na rachunku obrotów bieżących. Jeśli oprzemy się na innych szacunkach mówiących, iż gaz kupujemy za 500 \$, to będzie kwota 4,1 mld euro, co już stanowi 40% deficytu.

Również wysokie ceny surowców energetycznych importowanych do Polski wpływają na poziom inflacji, która z kolei jest czynnikiem zmuszającym do utrzymywania wysokich stóp procentowych, czego skutkiem jest zmniejszenie dynamiki rozwoju gospodarczego. W komunikacie po posiedzeniu Rady Polityki

²⁷ Obroty towarowe z zagranicą po I kwartale 2012 r. (wg wstępnych danych GUS), Ministerstwo Gospodarki, 30.05.2012, s. 8-9.

Pieniężnej z dnia 8 lutego 2012 r. czytamy, iż *wciąż wysokie ceny surowców na rynkach światowych oraz efekty wcześniejszego osłabienia kursu złotego będą czynnikami podtrzymującymi podwyższoną dynamikę cen*²⁸.

Wykorzystując mechanizm podwyższania cen gazu ziemnego, Rosja wpływała destabilizująco nie tylko na sytuację ekonomiczną, lecz także polityczną w innych krajach²⁹. Istotne jest, że w przypadku Polski cena jest płynna i ustalana w stosunku do ropy naftowej, co „chroni” nas przed pozytywnym wpływem wydobycia gazu łupkowego na rynek gazu na świecie, ponieważ dzisiaj ceny ropy naftowej i gazu na świecie są coraz mniej wzajemnie skorelowane. Z punktu widzenia inflacji wydobywanie gazu łupkowego doprowadzić może do większej kontroli nad nią, ponieważ państwo będzie w większym stopniu kontrolowało ceny gazu na rynku, na przykład poprzez mechanizm podatkowy. Premia na ryzyko wzrostu inflacji będzie mniejsza, ponieważ stopa inflacji będzie mniej zależna od czynników zewnętrznych, nad którymi Polska nie ma kontroli. Skutkiem tego poziom realnych stóp procentowych powinien być niższy, co wpłynie na możliwości rozwoju gospodarczego oraz spowoduje obniżenie długu publicznego.

Wydobywanie gazu łupkowego niesie ze sobą również pewne zagrożenia dla gospodarki, a mianowicie chorobę holenderską³⁰. Znanie są jednak sposoby radzenia sobie z tym zjawiskiem. Wariant pesymistyczny dotyczący wydobycia gazu w Polsce skłania do stwierdzenia, że skala branży i jej wpływu nie będzie na tyle duża, aby choroba holenderska wystąpiła z całą siłą³¹. Jeśli przyjmiemy wariant bardziej optymistyczny, zakładający większą ilość gazu w łupkach dającego się tanio wydobyć, to gaz łupkowy może stanowić istotny element ekspansji Polski i jej firm na rynek

²⁸ Komunikat po posiedzeniu RPP z dnia 7-8 lutego 2012 roku, http://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/files/rpp_2012_02_08.pdf, s. 2, 6.10.2012.

²⁹ Patrz szerzej: K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, s. 87-88.

³⁰ Patrz szerzej: K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Federacji Rosyjskiej...*, s. 239-266.

³¹ Polega ona na „regresie niektórych działów gospodarki w wyniku pojawienia się możliwości zwiększenia produkcji na eksport, mającej swe źródło w zwiększeniu podaży niektórych czynników produkcji (...) spowodowanych wzrostem zasobów czynników naturalnych”- A. Budnikowski, *Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze*, wyd. 3 zmienione, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 67, na temat choroby holenderskiej patrz również – K. Księżopolski *Bezpieczeństwo ekonomiczne Federacji Rosyjskiej a jej polityka zagraniczna w relacjach z Unią Europejską*, s. 20-21 w red. J. Tymanowski *Federacja Rosyjska w procesie demokratyzacji*, Warszawa 2011.

europejski, zwiększając dochody do budżetu państwa zarówno poprzez podatki ogólne dla przedsiębiorstw, jak i zapowiadany podatek od wydobywania surowców mineralnych. W roku 2010 r. Unia Europejska łącznie zużyła 519 mld m³ gazu ziemnego, co stanowiło 15,5% zużycia światowego³². Największy wolumen zapotrzebowania UE na gaz ziemny pochodził z produkcji własnej, która stanowiła ok. 35% łącznych dostaw netto w 2010 roku³³. Dostawy gazu ziemnego pochodzące od kluczowych partnerów UE nieznacznie spadły, z Rosji stanowiły 22%, Norwegii 19% i Algierii 9%. Z kolei Katar jest czwartym dostawcą, którego udział w imporcie gazu do UE wynosi 7%³⁴. Wskazuje to, że gaz LNG zajmuje coraz ważniejsze miejsce w strukturze zaopatrzenia UE w gaz ziemny oraz jako źródło dywersyfikacji dostaw gazu do Europy.

Zgodnie ze scenariuszami przedstawianymi przez IEA popyt na gaz wzrośnie do roku 2035 od 20 do 50%³⁵, z tym, iż najbardziej w krajach nie będących członkami OECD. Biorąc pod uwagę ten fakt, Polska przy posiadaniu dużych zasobów może próbować eksportować gaz poprzez terminal LNG, co już jest robione z sukcesem przez Stany Zjednoczone i Katar. Przyrost popytu w Europie na gaz będzie umiarkowany i wyniesie 0,9% rocznie do 2035 roku. Mimo to rynek innych państw Unii Europejskiej jest niezwykle atrakcyjny z powodu swojego bliskiego położenia oraz możliwości stosowania gazu jako narzędzia wspomagającego prowadzenie polityki zagranicznej w regionie³⁶. Na świecie wyprodukowano 3,051 mld m³ gazu w roku 2009. Zakładając, iż Polska wyprodukuje rocznie 10 mld m³ gazu, jesteśmy w stanie objąć około 3% rynku gazu na świecie.

Reasumując, z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego, wydobywanie gazu łupkowego przyniesie poprawę bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Trzeba jednak również brać pod uwagę czynniki, które będą wpływać na możliwości pełnego wykorzystania gazu łupkowego w poprawie bezpieczeństwa ekonomicznego.

³² BP, *Statistical Review of World Energy*, June 2011, s. 20.

³³ Eurogas, *Statistical Report*, 2011, s. 8.

³⁴ Tamże, s. 8.

³⁵ International Energy Agency, *World Energy Outlook*, s. 156.

³⁶ Tamże, s. 159.

Zagrożenia dla wydobyciem gazu łupkowego

Zgodnie z logiką bezpieczeństwa ekonomicznego, jeśli nie można poprawić własnego komponentu bezpieczeństwa ekonomicznego, należy pogorszyć ten przeciwnika. W związku z powyższym, należy spodziewać się działań na poziomie Unii Europejskiej inspirowanych przez Niemcy oraz Rosję, mających na celu wprowadzenie regulacji ograniczających lub wręcz uniemożliwiających wydobywanie gazu łupkowego. Do tego duetu mogą dołączyć Francuzi, którzy, chcąc promować swoje firmy budujące elektrownie atomowe, mogą postrzegać gaz łupkowy jako zagrożenie. Należy pamiętać, iż Francja pod wpływem lobby jądrowego zakazała zgodnie z ustawą z 13 lipca 2011 r. poszukiwania i wydobywania węglowodorów oraz gazów z wykorzystaniem szczelinowania hydraulicznego³⁷. Przyjęcie tej ustawy motywowano kwestiami ochrony środowiska naturalnego. Tego typu logika i sposób działania podobne są do tych stosowanych przez takie państwa jak Boliwia, Wenezuela, Kanada, Rosja i Kazachstan, które, wykorzystując narzędzia administracyjne przede wszystkim dotyczące ochrony środowiska naturalnego, chcą ograniczyć udział firm zagranicznych w sektorze wydobywczym lub w ogóle uniemożliwić ich działanie³⁸.

Wytworzenie taniego gazu w Polsce mogłoby być przysłowiowym gwoździem do trumny dla niemieckich koncernów energetycznych, które, w związku z ambitnymi planami przestawienia gospodarki niemieckiej na odnawialne źródła energii, zmniejszają swoją rentowność, a w przypadku uwolnienia rynku gazu w Europie, cena gazu polskiego będzie bardziej konkurencyjna niż tego importowanego do Niemiec z Rosji drogim rurociągiem Północnym.

Komisja Europejska na razie nie zajęła jasnego stanowiska w sprawie wydobywania gazu łupkowego. Istotnym dokumentem, na którym będzie się opierać Komisja Europejska, jest *Raport końcowy na temat gazu niekonwencjonalnego w Europie*, który został przygotowany w 2011 roku przez belgijską kancelarię prawniczą

³⁷ Act no 2011-835, J.O. 162, 14 July 2011, za: Philippe & Partners, *Final Report on Unconventional Gas in Europe*, November 2011, s. 11.

³⁸ Patrz szerzej: K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, s. 57.

Philippe & Partners na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Energii Komisji Europejskiej³⁹. W raporcie znajdujemy badania porównawcze systemów prawnych w Polsce, Niemczech, Francji i Szwecji w zakresie procedury wydawania licencji na poszukiwanie, eksploatację i wydobywanie gazu łupkowego oraz ochrony środowiska. Konkluzją raportu jest stwierdzenie, iż wydobywanie gazu łupkowego nie wymaga tworzenia nowego prawodawstwa, ponieważ na obecnym etapie prawo UE i krajowe pokrywa wszystkie aspekty ochrony środowiska naturalnego przy poszukiwaniu gazu łupkowego. Komisja Europejska stwierdziła, iż będzie monitorować kwestie wydobywania gazu łupkowego z perspektywy ochrony środowiska naturalnego i nie wykluczyła wprowadzenia pewnych regulacji w tym zakresie.

Z polskiej perspektywy niepokój wzbudza również deklaracja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 czerwca 2011 r., nosząca nazwę *Written Declaration on Shale Gas and Oil Exploration*⁴⁰, w której wezwano do ogłoszenia moratorium na poszukiwanie i wydobywanie gazu łupkowego na obszarze Unii Europejskiej. Tak istotny dokument polityczny wskazuje na istotne zagrożenia dla możliwości wydobywania gazu łupkowego w Polsce.

Również w tym kontekście należy odczytywać rezygnację ogłoszoną w dniu 16 czerwca 2012 roku firmy ExxonMobil z poszukiwań i wydobywania gazu ziemnego w Polsce. W uzasadnieniu swojej decyzji firma podała, iż zasoby gazu są nieopłacalne w eksploracji. Wcześniej 16 kwietnia br. rosyjski koncern Rosneft i ExxonMobil zawarły w obecności premiera Rosji Władimira Putina umowę o współpracy obu firm. Firmy, a może precyzyjniej, administracja Baracka Obamy i Władimira Putina porozumiały się co do realizacji wspólnych projektów na terytorium Rosji, USA i Kanady z udziałem Rosneftu (66,7%) oraz ExxonMobil (33,3%). Łączna wartość inwestycji ma wynieść 500 mld \$ w ciągu 30 lat. Rosneft uzyska między innymi 30% udział w projekcie wydobywania ropoponośnych łupków w prowincji Alberta w Kanadzie.

³⁹ Philippe & Partners, *Final report on unconventional gas in Europe*, 8.11.2011.

⁴⁰ *Written Declaration on shale gas and oil exploration*, No. PE464.467v01-00, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P7-DCL-2011-0032+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, 6.10.2012.

Prawdopodobnie zawarto *gentelman agreement*, iż ExxonMobil nie będzie wydobywać ani poszukiwać gazu w Polsce. Prawdopodobnie porozumienie może dotyczyć również zakazu transferu technologii do Polski dotyczącego wydobycia gazu łupkowego lub też szczegółowych informacji dotyczących technologii. Te szczegółowe informacje mogą być potrzebne Polsce w sytuacji, kiedy Komisja Europejska wezwie nasz kraj do przedstawienia informacji dotyczących wpływu technologii wydobycia gazu łupkowego na stan środowiska naturalnego. W takiej sytuacji Polska mogłaby nie być w stanie przedstawić szczegółowych informacji, co mogłoby zagrozić całej idei wydobycia gazu łupkowego.

Kolejnymi czynnikami wpływającym na możliwość pełnego wykorzystania gazu łupkowego w poprawie bezpieczeństwa ekonomicznego jest sposób rozdzielania koncesji. Często firmy, które otrzymywały koncesje, są zbyt małe, niedoświadczone i nieznane lub też mają bardzo słabe wyniki finansowe, *ergo* nie będą w stanie ani ponieść nakładów na poszukiwanie i wydobycie gazu łupkowego, ani pozyskać dofinansowania z rynków finansowych, funduszy inwestycyjnych lub banków. Przykładem takiej firmy jest Petroinvest, która miała w I kwartale 2012 roku stratę netto 24,62 mln pln⁴¹, w całym 2011 r. strata firmy wyniosła 155 mln pln⁴². Kontroluje ona 13 koncesji na poszukiwanie gazu łupkowego w Polsce, dwa razy więcej niż Orlen czy Lotos. Dla porównania, Chevron Corporation wydał w 2011 roku 22,6 mld dol. na inwestycje *upstream* (poszukiwanie, zagospodarowanie, wydobycie) – ExxonMobil Corporation 28,8 mld⁴³.

⁴¹ <http://www.parkiet.com/artykul/7,1242521-Petroinvest-mial-24-62-mln-zl-straty-netto-w-l-kwartale-2012-r-.html>, 6.10.2012.

⁴² Skonsolidowane sprawozdanie finansowe za okres 12 miesięcy, zakończone dnia 31 grudnia 2011 roku wraz z opinią i raportem niezależnego biegłego rewidenta, <http://www.petroinvest.pl/pl/sprawozdania-finansowe.html>, 6.10.2012.

⁴³ International Energy Agency, *World Energy Outlook*, s. 142.

Tabela nr 1. Zestawienie podmiotów, które posiadają koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, łącznie konwencjonalnego i niekonwencjonalnego (*shalegas*) w Polsce.

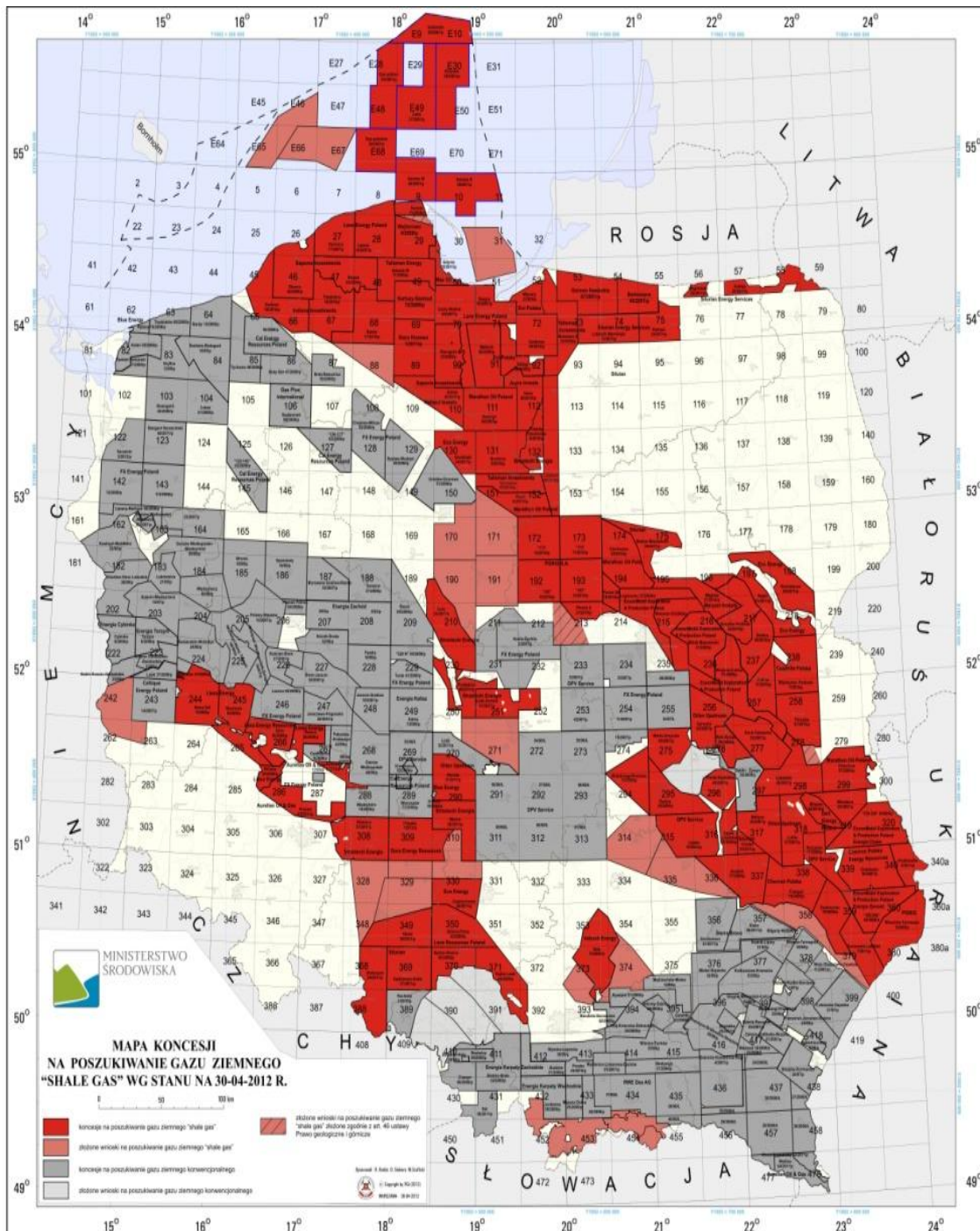
Podmiot	Liczba koncesji
Chevron Corporation	4
ExxonMobil Corporation	6
Marathon Oil Company	11
PGNiG S.A.	15
PKN Orlen S.A.: Orlen Upstream Sp. z o.o.	7
Grupa LOTOS S.A. : LOTOS Petrobaltic Sp. z o.o.	7
PETROLINVEST S.A. (inwestor)	14
San Leon Energy oraz Realm Energy International	9
3Legs Resources Plc (inwestor)	9
Cuadrilla Resources Limited : Cuadrilla Polska Sp. z o.o.	2
Dart Energy Limited : Dart Energy Poland Sp. z o.o.	1
Aurelian Oil and Gas PLC: Aurelian Oli & Gas Poland Sp. z o.o.	1
Talisman Energy Polska	3
BNK Petroleum (inwestor)	6
Emfesz (inwestor)	5
Eni Polska Sp. z o.o.	3
Mac Oil Spa: Mac Oil (Poland) Sp. z o.o.	1
Basgas Pty Ltd: Strzelecki Energia Sp. z o.o.	6
Razem	110

Źródła: http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_04/af823e6ae7605475b25bb6fb683bece7.pdf, dane na dzień 1 kwietnia 2012.

Obecnie Ministerstwo Ochrony Środowiska udzieliło 110 koncesji obejmujących znaczne obszary Polski, w tym obszary o największym potencjale wydobywczym (patrz mapa nr 1). Ogranicza to możliwość udzielania następnych koncesji, ponieważ zostaje ich coraz mniej. Z tego powodu sposób udzielania koncesji i firmy, które je otrzymały, stanowią istotny czynnik wpływający na szybkość i powodzenie projektu pozyskiwania gazu z łupków. Z powodów przytoczonych

powyżej uzasadnionym jest uznanie, iż stanowi to słaby punkt projektu wydobywania ropy.

Mapa nr 1. Koncesje na poszukiwanie gazu łupkowego udzielone przez Ministerstwo Ochrony Środowiska.



Źródło: http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_07/57015767ae6902b13ee63544c1a4d33f.jpg.

Skala wyzwań, jakie stoją przed firmami posiadającymi koncesje na wydobycie gazu łupkowego, wynika z samej istoty przemysłu wydobywczego oraz nakładów finansowych. Inwestowanie w przemysł wydobywczy ropy i gazu jest niezwykle ryzykowne; można inwestować duże środki i nie znaleźć ani ropy ani gazu. Firmy działające w branży podejmują duże ryzyko, dlatego muszą dysponować znacznymi środkami finansowymi. PGNiG ocenia, iż koszt wiercenia otworu poszukiwawczego wynosi ok. 15-20 mln \$ za jeden otwór, a wierceń eksploatacyjnych od 5 mln do 9 mln dol. Są to koszty ponoszone w Stanach Zjednoczonych, gdzie przemysł wydobywczy jest bardziej rozwinięty niż w Polsce⁴⁴. W Polsce koszty wierceń będą wyższe, ponieważ złoża gazu łupkowego są położone głębiej. Koszt wywiercenia 2000-metrowego szybu w Stanach Zjednoczonych kosztował średnio 3.9 mln \$; dla porównania w Polsce – 11 mln \$⁴⁵.

Wielkość nakładów i poziom wydobycia decyduje o opłacalności całego przedsięwzięcia i może stanowić zagrożenie realizacji całego projektu, tym bardziej, iż dzisiaj mamy niskie ceny gazu LNG. Efekty niskich cen są takie, iż nawet w Stanach Zjednoczonych, liderze wydobycia gazu łupkowego na świecie, ponoszone nakłady na poszukiwanie i wydobycie gazu łupkowego przestają się zwracać. Sama technologia wydobycia gazu łupkowego wymaga wielu wierceń eksploatacyjnych, czyli technologia ta jest kapitałochłonna *ergo* wymaga pieniędzy. W Stanach Zjednoczonych stosuje się zagęszczanie siatki otworów, które mają zwiększyć efektywność wydobycia. Odległości między otworami wynoszą w Stanach Zjednoczonych od 300 do 1100 metrów⁴⁶. Specyfika eksplantacji polega na zmniejszaniu się w jej trakcie wydajności złóż, po okresie 4 lat otwór daje 50% całkowitej produkcji⁴⁷. Przeciętny czas efektywnej pracy pojedynczego otworu

⁴⁴ PGNiG S.A., <http://www.pgnig.pl/pgnig/gaz-z-lupkow/26052>, 6.10.2012.

⁴⁵ Za: Bloomberg, *Shale-Gas Drilling Cost in Poland Triple US, Schlumberger Says*, November 29, 2011.

⁴⁶ P. Poprawa, H. Kiersnowski, *Perspektywy poszukiwań złóż gazu ziemnego w skałach ilastych (shale gas) oraz gazu ziemnego zamkniętego (Wight gas) w Polsce*, Biuletyn PIG, 429 s. 145-152.

⁴⁷ M. Kozłowski, K. Drop, *Rola geofizyki wiertniczej w określeniu zasobów gazu w łupkach*. Wystąpienie na konferencji pt.: *Niekonwencjonalne złoża gazu ziemnego w Polsce – gaz w łupkach (shale gas) i gaz zamknięty (tight gas)*, Warszawa, styczeń 2010.

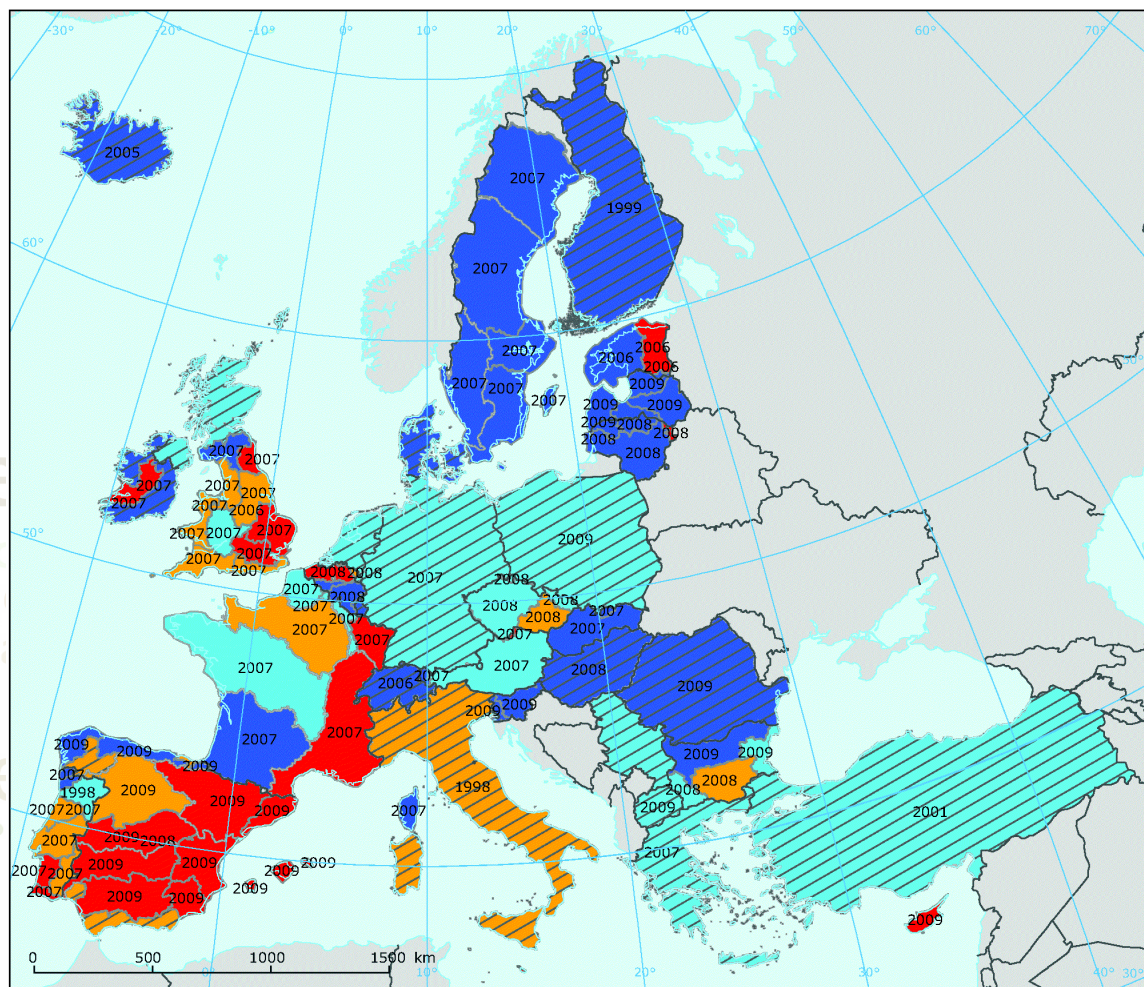
wydobywającego gaz łupkowy jest szacowany na około 5 lat. Dla porównania, w złożu konwencjonalnym otwory pracują przeciętnie ponad 25 lat.

Zagrożenie realizacji idei wydobywania gazu łupkowego w Polsce może wynikać z kwestii ekologicznych. Wydobywanie gazu łupkowego wymaga wtłaczania dużej ilości wody pod ciśnieniem. Ocenia się, iż będzie jej potrzeba od 20 tys. m³ do 60 tys. m³ na jeden odwiert⁴⁸. Oczywiście woda ta nie będzie potrzebna od razu, ale w jakimś czasie, co wymaga odpowiedniego zarządzania procesem, ponieważ w okresie letnim pobór dużych ilości wody będzie powodował napięcia społeczne. Polska jest krajem na pograniczu; jeśli chodzi o indeks, Polska, zgodnie z danymi Eurostatu, nie jest krajem, w którym wykorzystanie wód jest nadmierne (patrz wykres nr 2). W swoich ocenach Eurostat stosuje wskaźnik WEI (*the water exploitation index*), który jest stosunkiem rocznego wykorzystania wody do odnawiania się zasobów czystej wody. Jeśli indeks eksploatacji wody przyjmuje wartość powyżej 20 % oznacza to, iż kraj znajduje się w sytuacji zagrożenia niedoborem wody, wskaźnik powyżej 40 % oznacza, iż państwo posiada znaczący niedobór wody⁴⁹.

⁴⁸ T. Al, K. Butler, R. Cunjak, K. MacQuarrie, *Potential Impact of Shale Gas Exploitation on Water Resources*, April 2012, s. 3.

⁴⁹ <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/use-of-freshwater-resources-outlook>, 6.10.2012.

Mapa nr 2. Wskaźnik WEI dla państw Unii Europejskiej



Water exploitation index (%)

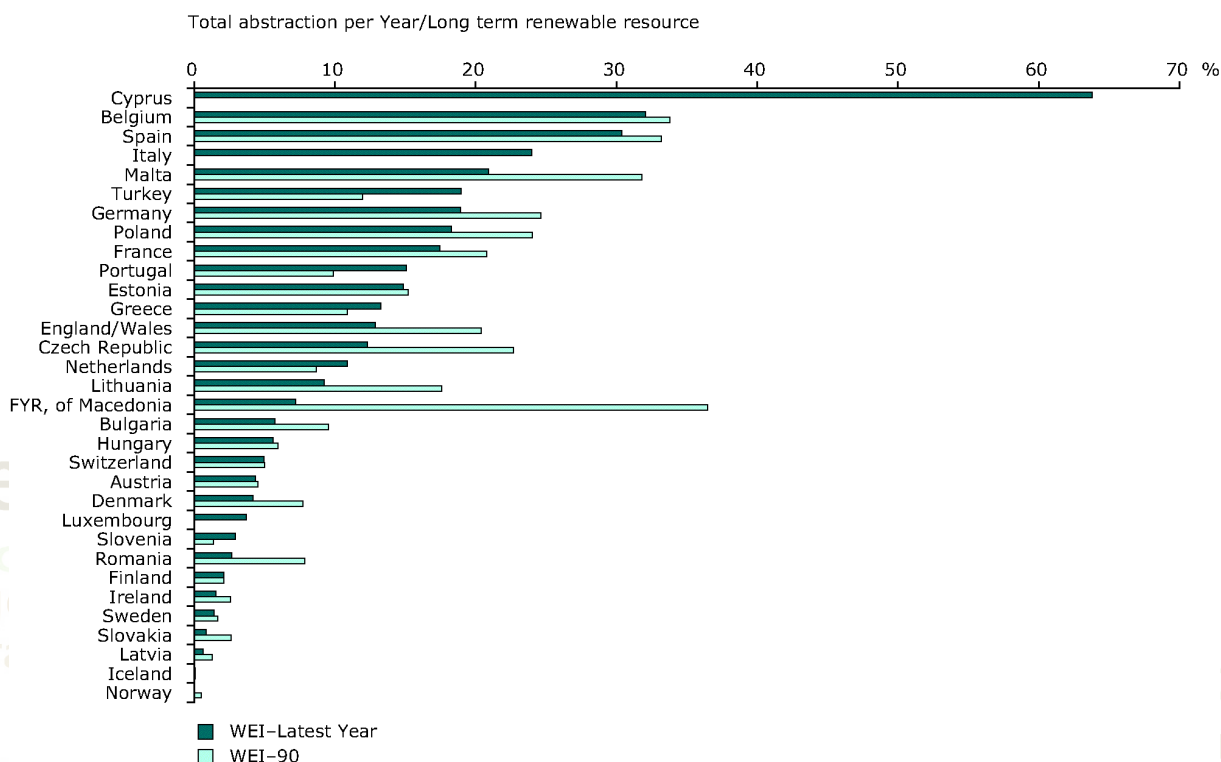


Źródło: European Environment Agency

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-exploitation-index-2014-towards>.

Dla Polski wskaźnik WEI znajduje się w okolicy 20 %, czyli na granicy zagrożenia niedoborem. Ilość wody, która będzie potrzebna do wydobywania na wielką skalę gazu łupkowego, w istotny sposób może wpłynąć na poziom tego wskaźnika.

Wykres nr 3. Indeks WEI w liczbach



Źródło: European Environment Agency,
<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-exploitation-index-wei-3>

Należy pamiętać, iż w przyszłości problem wody w wyniku zmian klimatycznych może się w Europie pogłębić⁵⁰. Maciej Sadowski z Instytutu Ochrony Środowiska uważa, iż w *Europie Południowej i Środkowej należy oczekiwać spadku zasobów wodnych i wzrostu zagrożenia powodzią*⁵¹.

Również ten typ technologii wymagający wody wzbudza kontrowersje ekologów dotyczące wód głębinowych. Protagonści amerykańskiej technologii wydobywania łąpków za pomocą wody sami przyznają, iż złe wykonanie uszczelnienia odwiertu może doprowadzić do skażenia wód głębinowych. Na szczęście na świecie są już dostępne alternatywne sposoby wydobywania gazu poprzez wtłaczanie tam CO₂⁵² lub LPG⁵³. Zastosowanie innej technologii niż ta bazująca na wodzie jest tym

⁵⁰ N. Stern (red.), *The Economics of Climate Change The Stern Review*, Cambridge 2007, s. 57.

⁵¹ Maciej Sadowski, *Ocena potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych zmian klimatu w Polsce*, Warszawa, http://www.chronmyklimat.pl/theme/UploadFiles/analiza_zmiany_klimatu_polska.pdf, s. 4, 6.10.2012.

⁵² R. L. Mazza, *Liquid-Free Stimulations – CO₂/Sand Dry-Frac*, Petroleum Consulting Services, http://www.mde.state.md.us/programs/Land/mining/marcellus/Documents/Liquid_free_stimulations.pdf, 6.10.2012.

⁵³ <http://www.gasfrac.com/proven-proprietary-process.html>, 6.10.2012.

bardziej prawdopodobne, że rząd Polski zdecydował się na uruchomienie projektu badawczego w zakresie wydobycia gazu łupkowego.

Również na koszty wydobycia gazu łupkowego może wpływać skala ochrony środowiska w ramach projektu NATURA 2000. Z danych Komisji Europejskiej wynika, iż obszar ten obejmuje 19,4% kraju⁵⁴. Zgodnie z przyjętymi regulacjami, inwestycje na obszarze NATURA 2000 są możliwe, ale drogie, ponieważ musi być spełniony warunek, iż inwestycja nie będzie negatywnie oddziaływała na stan siedlisk bądź gatunki chronione na tym obszarze. W tym wypadku trudno będzie wykazać brak negatywnego oddziaływania; w związku z tym istnieje możliwość wykonania odwiertów, uzasadniając to interesem społecznym, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa. W takim przypadku firmy poszukujące i wydobywające gaz łupkowy będą musiały wykonać kompensatę przyrodniczą, czyli inwestycje służące ochronie środowiska naturalnego, z tym, iż należy w tym przypadku poinformować Komisję, a w niektórych przypadkach trzeba czekać na jej opinię⁵⁵. Udział Komisji Europejskiej, która nie musi być przychylnie nastawiona do wydobycia gazu łupkowego, może spowodować wzrost kosztów inwestycji oraz jej przewlekłość.

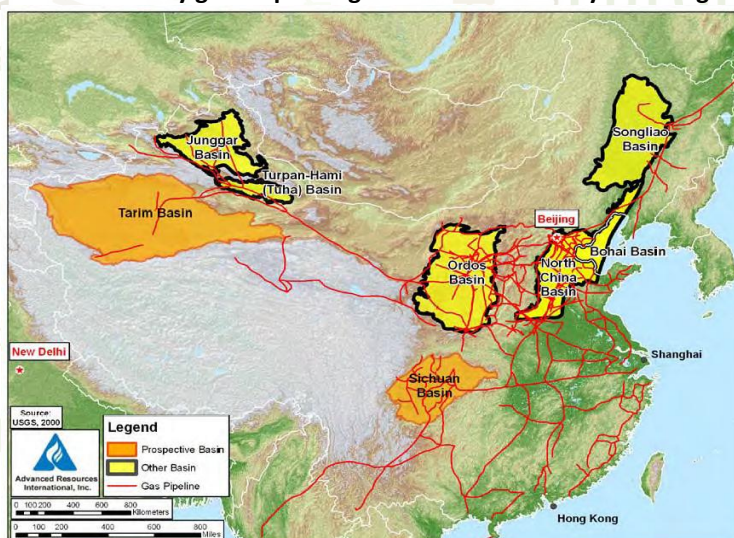
Kolejnym czynnikiem wpływającym na możliwości pełnego wykorzystania gazu łupkowego w poprawie bezpieczeństwa ekonomicznego jest konkurencyjność cenowa gazu łupkowego wydobywanego w Polsce z gazem łupkowym wydobywanym w innych częściach świata. Pomijamy w tym wypadku możliwości wydobycia gazu łupkowego w Rosji, ponieważ nawet jeśli byłby znacznie tańszy, to kierunek importu gazu z Rosji nie odpowiada współczesnej logice zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Duży wpływ na ceny na rynku gazu może mieć włączenie się Chin i innych krajów bogatych w zasoby do eksploracji gazu łupkowego. Uruchomienie wydobycia gazu łupkowego w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie doprowadziło do istotnych zmian na rynku gazu; ich zasoby są szacowane na 24 mld m³ dla pierwszego z nich i 11 mld m³ dla drugiego. Zasoby równe, a nawet większe, mają inne państwa,

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/docs/n2000.pdf>, s. 9, 6.10.2012.

⁵⁵ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory art. 6, w: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:02:31992L0043:PL:PDF>, 6.10.2012.

np. Meksyk 20 mld m³, Argentyna 22 mld m³, Chiny 36 mld m³, Australia 13,7 mld m³⁵⁶. Przy dzisiejszym poziomie konsumpcji gazu w łupkach wystarczy to na pokrycie zapotrzebowania przez 413 lat. W Chinach znajdują się dwa duże baseny sedymentacyjne z gazem łupkowym: Syczuański, zlokalizowany w południowo-centralnej części Chin, oraz Tarim, położony na północno-wschodnim terenie kraju. Do tego dochodzą mniejsze baseny: basen Shengli, basen Bohai, basen Północno-Chiński, basen Ordos, basen Junggar i Tuha⁵⁷.

Mapa nr 3. Główne baseny gazu łupkowego w Chinach wraz z systemem gazociągowym



Źródło: EIA, *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*, April 2011.

Przygotowania do wydobycia idą pełną parą: 20 marca 2012 roku firma Shell podpisała z China National Petroleum Corp. (CNPC) porozumienie o podziale produkcji Production Sharing Contract (PSC), dotyczącej poszukiwania i wydobycia gazu z łupków na terenie Chin. Jest to pierwsze tego typu porozumienie zawarte przez chińską firmę z zagraniczną. Firmy wspólnie będą prowadzić poszukiwania na obszarze ok. 3,5 tys. km² w basenie syczuańskim⁵⁸, czyli tym największym i najbardziej obiecującym. Sięgnięcie do tych zasobów będzie powodowało wypełnienie potrzeb

⁵⁶ EIA, *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*, April 2011, s. 4.

⁵⁷ EIA, *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment...*, April 2011.

⁵⁸ http://www.shell.com/home/content/media/news_and_media_releases/2012/cnpc_shell_shale_gas_psc_china_20032012.html, 6.10.2012.

energetycznych na najbliższe dziesięciolecia. Spadek cen gazu przy obecnym poziomie technologicznym nie jest raczej możliwy, lecz ich stabilizacja na obecnym poziomie 80-90 \$ za 1000 m³ LNG prawdopodobna. Przygotowanie do wydobywania i wydobywanie zajmie najprawdopodobniej od 5 do 10 lat. Tak duże zasoby gazu łupkowego na świecie mogą wpłynąć na brak opłacalności wydobywania tego gazu w Polsce, ponieważ taniej będzie ten surowiec sprowadzić. Na opłacalność będzie wpływała technologia, głębokość zalegania złóż gazu łupkowego i skala wydobywania. W tym wypadku zainwestowanie w pierwszą fazę projektu gazu łupkowego w Polsce również ma sens, ponieważ umożliwi określenie kosztów i momentu uruchomienia wydobywania.

Przeciwdziałanie zagrożeniom projektu „gaz łupkowy w Polsce”

Polska również podejmuje działania zmierzające do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom, które mogą uniemożliwić lub zakłócić realizację projektu wydobywania gazu łupkowego, co byłoby zgodne z logiką bezpieczeństwa ekonomicznego. Na podkreślenie zasługuje prowadzenie przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w ramach aktywności na rzecz bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, działań prowadzonych dla przygotowania do wydobywania gazu łupkowego w Polsce. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego osiągnęła wiele sukcesów, między innymi w dniu 10 stycznia 2012 roku zatrzymała 7 osób zajmujących się procesem rozdzielania koncesji na wydobywanie gazu łupkowego. Nadzorowanie procesu koncesyjnego i realizacji inwestycji w sektorze energetycznym jest konieczne z powodu wysokiego poziomu korupcji w Polsce oraz zainteresowania służb specjalnych z różnych państw tym procesem. Trzeba również pamiętać, iż duże koncerny międzynarodowe będą starały się używać wywiadowni gospodarczych, działających na podobnych zasadach jak służby, w celu realizacji własnych interesów ekonomicznych. Jednym z możliwych sposobów zahamowania wydobywania gazu łupkowego w Polsce jest objęcie koncesji, a następnie nieprowadzenie tam prac.

Wycofanie się ExxonMobil spowodowało konieczność zawarcia umowy współpracy między firmami państwowymi planującymi wydobywanie gazu

łupkowego w Polsce. Porozumienie zostało zawarte między pięcioma firmami: PGNiG, KGHM, Tauron, PGE i ENEA. Mają one zainwestować 1,72 miliarda złotych w wydobywanie gazu w okolicach Wejherowa na Pomorzu na obszarze 160 km²⁵⁹. Działania te będą prowadzone przez spółkę komandytową, na którą zostanie przeniesiona koncesja na wydobywanie uzyskana przez PGNiG. Najprawdopodobniej na tym obszarze będzie realizowany projekt badawczy dotyczący wydobywania gazu łupkowego w Polsce. Projekt ten został utworzony 7 lipca 2012 roku we współpracy między Narodowym Centrum Badań i Rozwoju a Agencją Rozwoju Przemysłu S.A.; jego budżet do roku 2022 ma wynieść 1 mld złotych. Połowę nakładów na realizację projektu poniosą firmy ubiegające się o dotacje⁶⁰. Rząd Polski twierdzi, iż wydobywanie nastąpi w 2016 roku, w raporcie Międzynarodowej Agencji Energii data wydobywania to wczesne lata 20-te tego wieku⁶¹. Finansowanie inwestycji w wydobywanie gazu łupkowego przez konsorcjum firm państwowych jest jedyną możliwością w tej sytuacji gospodarczej, przy tym poziomie zagrożeń, a także braku szczegółowych badań zasobów, regulacji administracyjnych i podatkowych w tym zakresie.

Wnioski

Przedstawione działania podejmowane przez państwo polskie wskazują na właściwą diagnozę zagrożeń i podejmowanie działań im przeciwdziałających oraz na dużą determinację w realizacji projektu wydobywania gazu łupkowego. W raporcie *Central and Eastern Europe Shale Gas Outlook* przygotowanym przez KPMG czytamy, iż Polska jest liderem w zakresie wydobywania gazu łupkowego w regionie⁶².

Wydobywanie gazu łupkowego w Polsce to ogromna szansa, z której trzeba skorzystać, choć zawsze lepiej pamiętać, iż jest to tylko pewna możliwość obarczona wieloma zmiennymi, zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, które mogą

⁵⁹ <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/638053,15-mld-na-poszukiwanie-lupkow-Konsorcjum-rosnie> oraz <http://www.kghm.pl/index.dhtml?module=articles&id=4748>, 6.10.2012.

⁶⁰ <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/gaz;lupkowy;wymaga;badan;za;miliard;zlotych,66,0,1122626.html>, 6.10.2012.

⁶¹ International Energy Agency, *Energy Policies...*, s. 100.

⁶² <http://www.kpmg.com/NL/nl/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/PDF/Energy-and-Natural-Resources/Central-and-Eastern-European-Shale-Gas-Outlook.pdf>, 6.10.2012.

wpływać na opłacalność realizacji projektu. Popadanie w zachwyt nad możliwością uczynienia z Polski drugiego Kuwejt lub Arabii Saudyjskiej jest zdecydowanie przedwczesne. Również z tej perspektywy traktowanie gazu łupkowego jako istotnego sposobu rozwiązania kwestii energetycznych w Polsce jest na dzień dzisiejszy zbyt ryzykowne. Fakt ten skłania do postrzegania tej problematyki szeroko, bez uprzedzeń co do energetyki odnawialnej, umiętnego, elastycznego, szybkiego i pragmatycznego reagowania na zachodzące zmiany technologiczne na świecie; będzie to stanowić o przyszłości energetyki w Polsce, co w istotny sposób wpłynie na nasze bezpieczeństwo ekonomiczne. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w raporcie Międzynarodowej Agencji Energii, iż gaz łupkowy może zmienić obraz rynku energii nie tylko w Polsce, lecz także w całej Europie⁶³, co z perspektywy bezpieczeństwa ekonomicznego stanowi istotną szansę.

Krzysztof Michał Książkowski – doktor, adiunkt, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski

Abstrakt

Artykuł dotyczy wpływu wydobycia gazu łupkowego na bezpieczeństwo ekonomiczne Polski. Przedstawiono zarówno specyfikę wydobycia gazu łupkowego w Polsce, jak i międzynarodowe efekty tej sytuacji dla Rosji, Europy Środkowej i Unii Europejskiej. Duża część artykułu poświęcona jest ekonomicznym aspektom eksploatacji gazu łupkowego. Kwestie środowiska naturalnego oraz działania innych państw mogą być postrzegane jako zagrożenia dla realizacji idei wydobycia gazu łupkowego w Polsce. Wydobycie gazu z łupków może wzmocnić bezpieczeństwo ekonomiczne Polski i jej pozycję międzynarodową.

⁶³ International Energy Agency, *Energy Policies...*, s. 100.

Abstract

Abstract

SOFT POWER W POLITYCE ZAGRANICZNEJ FEDERACJI ROSYJSKIEJ WOBEC PAŃSTW „BLISKIEJ ZAGRANICY”

Słowa kluczowe:

soft power, Rosja, polityka zagraniczna, państwa byłego ZSRR, rywalizacja

Pojęcie *soft power* („mięka siła”) w nauce o stosunkach międzynarodowych rozpowszechnił amerykański uczony i były zastępca sekretarza obrony w administracji Billa Clintona Joseph S. Nye. Swoją teorię na temat zasadności korzystania przez państwa z miękkiego instrumentarium polityki zagranicznej przedstawił w 2004 r. w książce *Soft Power. Means to Success In World Politics*. Zgodnie z definicją Nye’a, *soft power* to zdolność otrzymania tego, czego chcemy, dzięki raczej atrakcyjności, niż za pomocą przymusu lub zapłaty¹. Atrakcyjność danego państwa to innymi słowy zdolność przyciągania i przekonywania do własnych rozwiązań, wyznawanych wartości i prezentowanej wizji świata. Jest ona związana z kulturą (gdzie jest atrakcyjna dla innych), politycznymi wartościami oraz prowadzoną polityką zagraniczną (gdy jest odbierana jako prawomocna i ma moralny autorytet)². Istotne jest, by wyznawane przez dane państwo idee były jednakowo stosowane w polityce zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej.

¹ Joseph S. Nye jr. – urodzony w 1937 r. amerykański politolog, jeden z najbardziej wpływowych uczonych z zakresu stosunków międzynarodowych, autor wielu książek, m.in. *The Paradox of American Power*, *The Power Game: A Washington Novel*. Jego ostatnią książką wydaną w 2011 r. jest *The Future of Power*. J. Nye jr. był również dziekanem John F. Kennedy School of Government w Harvard University, a także zastępcą sekretarza obrony w administracji Billa Clintona.

J. S. Nye jr, *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 25.

² Tamże, s. 40. Zob. również Ch. Frankel, *Educational and Cultural Relations*, [w:] *International Communication and the New Diplomacy*, London 1968, s. 7; D. A. Zinnes, *Research Frontiers in the Study of International Politics*, [w:] F. I. Greenstein, N.W. Polsby, *International Politics*, Massachusetts-London-Amsterdam-Ontario-Sydney 1975, s. 88.

Obserwując aktywność Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej, a szczególnie na obszarze byłego ZSRR, można odnieść wrażenie, że dopiero od niedawna Rosja zaczyna dostrzegać miękkie środki oddziaływania i doceniać ich rolę.

Ewolucja stosowania środków i metod w rosyjskiej polityce zorientowanej na państwa „bliskiej zagranicy”

W swojej zewnętrznej aktywności wobec państw „bliskiej zagranicy” Rosja stosuje cały wachlarz środków, poczynając od politycznych, wojskowych, poprzez gospodarcze i na kulturalno-ideologicznych kończąc. Przez cały okres lat 90. ubiegłego wieku Rosja najrzadziej sięgała do tych ostatnich. Często wykorzystywała natomiast środki polityczne, ekonomiczne oraz militarne. Trzeci rodzaj przybierał nie tylko formę współpracy, pomocy wojskowej czy zaangażowania wojsk rosyjskich w operacje pokojowe na obszarze Wspólnoty; były to również: obecność wojskowa w państwach WNP, wspieranie separatyzmów i udział w zamachach stanu.

Na tego rodzaju politykę Rosja pozwalała sobie głównie na początku lat 90. Z racji małej efektywności zastosowania środków wojskowych odstąpiła od nich na rzecz bardziej wyważonej i pragmatycznej polityki. Nazbyt silne szafowanie przez Rosję siłą i arogancją oraz podkreślanie własnego interesu odstraszały państwa WNP i utrudniały FR realizację jej głównego celu, tj. skupienia byłych republik radzieckich wokół siebie. Potwierdzają to również słowa Nye’a, zgodnie z którymi *rzqd może wzmacniać lub trwonić <<soft power>> danego kraju. Jeśli polityka krajowa lub zagraniczna jest pełna hipokryzji, arogancka, nie uwzględnia opinii innych albo opiera się na wąskim podejściu do interesu narodowego, może osłabiać <<soft power>>*³.

Krótkotrwałym powrotem do dawnej retoryki i użycia siły może być wojna rosyjsko-gruzińska z 2008 r. Brak wymiernych korzyści i koszty prestiżowe takiego działania skłaniają jednak do ograniczenia użycia tego rodzaju środków i metod. Wysokie koszty operacji wiążą się również z wrażeniem braku konsekwencji w

³ Tamże, s. 43.

działaniu Rosji, która przez wiele lat opowiadała się za integralnością terytorialną Gruzji, a w efekcie uznała państwowość Abchazji i Osetii Południowej.

Oznaką arogancji czy hipokryzji, o której wspomina Nye w przypadku Rosji, jest także z jednej strony zaangażowanie w dwu i wielostronne mediacje pokojowe w konfliktach, jakie powstały na obszarze poradzieckim, a z drugiej wspieranie separatyzmów naddniestrzańskiego, abchaskiego czy południowoosetyjskiego przez oddziały rosyjskie poprzez ich dozbrajanie i doszkalanie.

O hipokryzji władz rosyjskich może również świadczyć przyznanie większości mieszkańców Osetii Południowej i Abchazji paszportów rosyjskich. Jak stwierdził w swej rezolucji z października 2006 r. Parlament Europejski, wydając paszporty mieszkańcom zbuntowanych republik, FR utrudnia pokojowe rozwiązanie konfliktu. Obywatele Osetii Południowej posiadający rosyjskie paszporty mogą podróżować do państw Unii Europejskiej z większą łatwością niż Gruzini, co jest dyskryminujące i przyczynia się do wzrostu napięć w regionie i zniechęca do zakończenia konfliktu⁴.

Wypowiedź Andranika Migraniana z 1992 r. dla *Rossijskoj Ggaziety* również świadczy o arogancji Rosji. Ówczesny doradca prezydenta Borysa Jelcyna stwierdził, że były republiki radzieckie nie mają prawa do zawierania sojuszy polityczno-wojskowych z krajami trzecimi i łączenia się w związki bez udziału Rosji⁵. Groźby były słyszalne także w marcu 2008 r. W odpowiedzi na ukraińskie dążenia do NATO Władimir Putin zagroził, że jeśli tak się stanie, Rosja rozważy wycelowanie w Ukrainę swoich systemów rakietowo-jądrowych.

Od połowy lat 90. (a zwłaszcza po przezwyciężeniu kryzysu gospodarczego z 1998 r.) politykę wobec państw „bliskiej zagranicy” (choć nie tylko) zaczęto jednak opierać głównie na instrumentach gospodarczych. Mają one częściej formę nacisku ekonomicznego (manipulacja cenami surowców strategicznych, ograniczanie lub wstrzymywanie ich dostarczania) niż pomocy.

⁴ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji w Osetii Południowej, 26 października 2006 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0456+0+DOC+WORD+V0//PL>, 3.07.2012.

⁵ G. Simon, *Rosja – hegemon w Eurazji?*, „Eurazja”, maj-czerwiec 1994, nr (3-4), s. 112.

Większe wykorzystanie środków ekonomicznych w aktywności zewnętrznej Rosji, szczególnie wobec państw WNP, oraz silniejsze zorientowanie polityki zagranicznej na sferę gospodarczą pozostaje w zgodzie z koncepcją liberalnego imperium Anatolija Czubajsa (wicepremier i minister finansów w rządzie Jegora Gajdara). Według A. Czubajsa władze Federacji Rosyjskiej powinny wspomagać ekspansję ojczystego biznesu w krajach sąsiednich (i nie tylko) zarówno w handlu, jak i w nabywaniu i pomnażaniu aktywów. Liberalny imperializm rosyjski oznacza zatem ekspansję gospodarczą, która ma pomóc Rosji w odzyskaniu przez nią mocarstwowej pozycji. Koncepcję tę popierają elity gospodarcze. Została także wykorzystana przez W. Putina i jego otoczenie przy kreśleniu nowych kierunków polityki zagranicznej Rosji w pierwszych latach jego prezydentury.

Ekonomizacja polityki rosyjskiej jest dostrzegalna również w zaangażowaniu na rzecz integracji w sferze gospodarczej w okrojonym gronie. W październiku 2000 r. Rosja, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan przekształciły stworzoną przez nie unię celną w Eurazjatyckie Stowarzyszenie Gospodarcze (ESG). W październiku 2004 r. Rosja przystąpiła do powstałej jedenaście lat wcześniej Centralnoazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, której nazwa została zmieniona w 2002 r. na Centralnoazjatycką Organizację Współpracy (COW)⁶. Wcześniej, w maju 2004 r., Rosja dołączyła również do utworzonego 26 marca 1998 r. Stowarzyszenia Centralnoazjatyckiego, skupiającego Kazachstan, Kirgistan, Uzbekistan i Tadżykistan⁷. Oba posunięcia Moskwy były podyktowane dążeniem do utrzymania większej kontroli nad współpracą państw Azji Centralnej.

Oprócz wyżej wspomnianych ugrupowań Federacja Rosyjska razem z Białorusią i Kazachstanem uczestniczy we Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG). Wspólnie z Mińskiem, Astaną oraz prawdopodobnie z Biszkekiem i Duszanbe będzie również budować Unię Eurazjatycką.

⁶ Rok później na szczycie COW podjęto decyzję o jej połączeniu z Eurazjatyckim Stowarzyszeniem Gospodarczym.

⁷ Pierwszym etapem budowy Stowarzyszenia Centralnoazjatyckiego było utworzenie 10 lutego 1994 r. przez Kazachstan, Kirgistan i Uzbekistan tzw. Czwórki, tj. wspólnej przestrzeni gospodarczej. Po przystąpieniu 26 marca 1998 r. do niej Tadżykistanu, forum współpracy zmieniło nazwę na Stowarzyszenie Centralnoazjatyckie.

Status potęgi gospodarczej, jaki Rosja chce osiągnąć, niewątpliwie przyczynia się do tworzenia dobrobytu, co z kolei ma jej pomóc we wzmacnieniu atrakcyjności jako państwa, które odniosło sukces. Jeśli tylko będzie w stanie, Rosja może zdyskontować sukces ekonomiczny również w innych obszarach. Z drugiej jednak strony, co podkreśla w swej książce Nye, *żadne mocarstwo nie będzie skuteczne, jeśli ograniczy się do używania twardych instrumentów siły: armii i gospodarki*⁸. Słowa te właściwie odczytali również decydenci rosyjscy.

Koniec pierwszej kadencji prezydenta Władimira Putina, cała jego druga kadencja oraz okres prezydentury Dmitrija Miedwiediewa, obok nacisku na sferę gospodarczą w polityce rosyjskiej wobec „bliskiej zagranicy”, charakteryzowały się zdecydowanie większym wykorzystaniem *soft power*. Sugeruje to, jakoby obaj prezydenci i ich doradcy dostrzegli ogromne możliwości „miękkiej siły”, której Rosja do tej pory w pełni nie wykorzystywała.

Soft power, być może mniej świadomie, była stosowana jednak przez ZSRR, szczególnie w okresie po zakończeniu II wojny światowej. Radziecką działalność kulturalną podporządkowano jednak ideologii i propagandzie. Co ciekawe, Związek Radziecki to państwo o cechach mocarstwa, które – dysponując niezwykle dużym potencjałem kulturalnym – nie wypracowało spójnej koncepcji ani też programu zewnętrznej aktywności w tej sferze⁹.

Pytanie, na które należałoby odpowiedzieć, odnosi się do przyczyn tak późnego dostrzeżenia przez rosyjskie władze zasadności szerszego zastosowania miękkich środków polityki zagranicznej. Dlaczego Rosja tak późno zdecydowała się zdobyć serca i umysły ludzkie nie poprzez siłę, a „osobisty urok”¹⁰? Można próbować to tłumaczyć dyskusją, jaka rozgorzała po publikacji w 2004 r. książki J. S. Nye’a.

W związku z międzynarodową debatą na temat *soft power* decydenci rosyjscy i socjotechnicy skupieni wokół W. Putina w sposób naturalny zaczęli zastanawiać się, jak Rosja może wprowadzić w życie to, co USA i Europa stosuje z powodzeniem od lat,

⁸ J. S. Nye jr, *Soft Power...*, s. 11.

⁹ G. Michałowska, *Zmienność i instytucjonalizacja międzynarodowych stosunków kulturalnych*, Warszawa 1991, s. 253.

¹⁰ Zob. N. Popescu, *Russia Soft Power Ambitions*, „CEPS Policy Brief”, no. 115, October 2006.

tym bardziej, że radziecki wzorzec stosowania *soft power* mógł być również wykorzystany.

Coraz silniejsze i coraz bardziej realne zaangażowanie państw Zachodu (USA i UE) na obszarze „bliskiej zagranicy” mogło skłonić Rosję do większego skupienia się na środkach niemających charakteru politycznego, wojskowego czy ekonomicznego. Owo zagrożenie wiązało się m.in. z tzw. kolorowymi/kwiatowymi rewolucjami z 2003 r. w Gruzji („rewolucja róż”) i z 2004 r. na Ukrainie („pomarańczowa rewolucja”). Obie zostały poparte przez państwa Zachodu.

Nieprzypadkowo na początku 2005 r. na czele Departamentu ds. Kontaktów Międzyregionalnych i Kulturalnych z Zagranicą (przy prezydencie FR) stanął polityczny technolog Modest Kolerow, którego zadaniem miała być koordynacja działań z zakresu *soft power*. Jak stwierdził, jego zamiarem jako szefa departamentu jest przeciwdziałać kolorowym rewolucjom w państwach WNP przy użyciu kultury i rosyjskiej duchowej specyfiki¹¹.

Źródła rosyjskiej *soft power*

Idąc w rozważaniach tropem Nye’a, warto zastanowić się, w czym może tkwić potencjał rosyjskiej *soft power*, szczególnie w wymiarze regionalnym, tj. na obszarze poradzieckim¹². Nye zwraca uwagę m.in. na: potęgę gospodarki amerykańskiej, największe firmy światowe, liczbę imigrantów i zagranicznych studentów uczących się w USA, liczbę wyprodukowanych i wyeksportowanych filmów, ilość publikacji książkowych, poziom sprzedaży płyt oraz liczbę laureatów Nagrody Nobla.

Rosyjska gospodarka nie może równać się z amerykańską, ale z pewnością jest najpotężniejsza w skali regionu. Posiada wiele ważnych i znanych na obszarze WNP i

¹¹ Putin Appoints Velvet Counterrevolutionary, „Kommersant”, 23 marca 2005, <http://www.kommersant.com/page.asp?id=556859>, 3.07.2012.

¹² Struktura kolejnych podrozdziałów celowo jest zbieżna z tą proponowaną przez J.S. Nye’a. Będzie to pomocne w przeprowadzeniu równoległej analizy rosyjskiej i amerykańskiej *soft power*, poprzez porównanie potencjałów USA w skali globalnej i FR w wymiarze regionalnym. Na temat źródeł rosyjskiej *soft power* oraz jej wykorzystania zob. również S. Bieleń, *Siła motywacyjna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Bryc, A. Legucka, A. Włodkowska-Bagan (red.), *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego. Księga Poświęcona Pamięci Profesora Kazimierza Malaka*, Warszawa 2011, s. 64-76. Zob. również R. Włoch, „Miękką potęgą jest w modzie”. Analiza wymiarów tożsamości konkurencyjnej Rosji, [w:] Tamże, s. 357-375.

poza nim firm, m.in.: Gazprom, Lukoil, Rosneft (sektor paliwowy), Sievierstal (hutnictwo), Norylskij Nikel (metalurgia), MTS (telekomunikacja), AFK Sistema (holding).

Pod względem liczby imigrantów z państw WNP Rosja plasuje się w czołówce. Według danych Banku Światowego przyjmuje ona 75 proc. wszystkich imigrantów z krajów poradzieckich¹³. Z racji najlepszej sytuacji ekonomicznej w regionie, FR stała się miejscem atrakcyjnym. Tutaj szuka się pracy i podejmuje naukę¹⁴. Coraz więcej mieszkańców państw Wspólnoty przyjeżdża do Moskwy czy Sankt Petersburga, szukając tego, co pokazuje rosyjska telewizja – lepszego, bardziej nowoczesnego, bardziej kolorowego i światowego życia.

Federacja Rosyjska nie jest potentatem pod względem wyeksportowanych filmów. Kino rosyjskie zajmuje jednak wysoką pozycję w regionie, a niektóre obrazy uzyskały również międzynarodowe nagrody, w tym tę najbardziej prestiżową – Oscara. Jeszcze w okresie ZSRR filmy radzieckie w kategorii „najlepszy film obcojęzyczny” otrzymały kilka Nagród Akademii Filmowej i siedem nominacji. Po rozpadzie Związku Radzieckiego w tej samej kategorii w 1994 r. za film „Spaleni słońcem” Oscara otrzymał Nikita Michałkow.

Inaczej niż w przypadku kinematografii, FR wciąż nie może równać się z USA pod względem ilości wydanych płyt czy książek oraz szerokiej ich znajomości poza regionem WNP.

Rosja wniosła za to duży wkład do świata nauki. Jego miarą, do pewnego stopnia, może być liczba laureatów Nagrody Nobla. Szesnaście nagród zostało przyznanych naukowcom z Rosji (w 1904 i 1908 roku) i Związku Radzieckiego. Po

¹³ Overview of Migration Trends in Europe and Central Asia, 1990–2004, s. 13, 23–24, http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/2578961167856389505/Migration_Chapter1.pdf, 23.06.2012. Por. I. Ivakhnyuk, *Migration In The Cis Region: Common Problems And Mutual Benefits*, International Symposium On International Migration And Development Population Division Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Turin, Italy, 28–30 June 2006, http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P10_SYMP_Ivakhniouk.pdf, 22.06.2012.

¹⁴ Szacuje się, że w Rosji pracuje np. około 1 mln Tadżyków, z czego większość nielegalnie. Ich przekazy pieniężne (z zagranicy, z czego jednak większość z FR) stanowią znaczną część budżetu Tadżykistanu, tj. ponad 36 proc. S. Gradirovski, N. Esipova, *Russia's Language Could Be Ticket in for Migrants*, November 28, 2008, <http://www.gallup.com/poll/112270/russias-language-could-ticket-migrants.aspx>, 22.04.2012.

upadku ZSRR uczeni rosyjscy otrzymali dwie Nagrody Nobla (w dziedzinie fizyki) – w latach 2000 (Żores I. Alfiorow) i 2003 (Witalij I. Ginzburg).

Kultura rosyjska jako źródło *soft power*

Kultura rosyjska jest szeroko znana i szanowana na całym świecie oraz – w przeciwieństwie do amerykańskiej – często kojarzona z kulturą wysoką. Kultura rosyjska jest w dużym stopniu wypadkową kultur poszczególnych narodów, zamieszkujących przez wieki terytorium tego ogromnego państwa, których twórczość przez dziesięciolecia była traktowana jako radziecka.

Do rosyjskich twórców znanych na świecie należy zaliczyć przede wszystkim pisarzy: Lwa Tołstoja, Antoniego Czechowa, Borysa Pasternaka, Władimira Nabokowa, poetów: Aleksandra Puszkina, Annę Achmatową, kompozytorów: Piotra Czajkowskiego, Sergiusza Prokofiewa, Siergieja Rachmaninowa, bardów: Włodzimierza Wysockiego, Bułata Okudżawę, malarzy: Wasilija Kandinskiego, Iwana Szyszkina oraz reżyserów, m.in. Siergieja Eisensteina (*Pancernik Potiomkin*). Wszyscy oni kojarzeni są z kulturą wysoką.

Obok rosyjskiej kultury wysokiej istnieje rosyjska kultura popularna, która również wydała wielu twórców. Są oni znani nie tylko w państwach WNP, ale i w skali międzynarodowej. Wśród współczesnych znanych pisarzy rosyjskich należy wymienić przede wszystkim: Wenedikta Jerofiejewa (*Moskwa – Pietuszki*), Wiktora Jerofiejewa (*Rosyjska pięknosc*) oraz Wiktora Pielewina (*Generation Pi*).

Rosja ma również utytułowanych sportowców, którzy są jej wizytówką w świecie. Jest to o tyle ważne, że sport, podobnie jak kino, stał się dziś pasem transmisyjnym kultury masowej. Znanymi i podziwianymi rosyjskimi sportowcami są zwłaszcza tenisistki i tenisiści: Jelena Demientiewa, Maria Szarapowa czy Marat Safin. Twarzą kultury masowej stała się często goszcząca na łamach tabloidów Anna Kurnikowa. Powszechnie znana jest także tyczkarka Jelena Isinbajewa czy Swietłana Fieofanowa. Oprócz tego Rosjanie od lat zajmują czołowe miejsca w łyżwiarstwie figurowym i posiadają jedne z najlepszych drużyn hokejowych.

Współcześnie jednym z ważniejszych składników kultury popularnej jest kino. Wśród najważniejszych i najpopularniejszych rosyjskich reżyserów należy wymienić: Andrieja Konczałowskiego (*Syberiada*, *Dom wariatów*) i jego młodszego brata Nikitę Michałkowa (*Spaleni słońcem*, *Dwunastu*) oraz Andrieja Tarkowskiego (*Andriej Rublow*). Współcześnie równie znani są: Siergiej (*Wojna i Pokój*) i Fiodor (*Dziewiąta kompania*) Bondarczukowie, Aleksander Sokurow (*Rosyjska arka*), Timur Biekmbietow (*Straż nocna*), czy Siergiej Bodrow starszy – reżyser głośnego *Jeńca Kaukazu* i *Czyngis-Chana*.

Kino rosyjskie, czy raczej radzieckie, z którego współczesna Rosja może czerpać garściami, od lat jest cenione w świecie. Rosyjscy reżyserzy znaleźli poczesne miejsce wśród najważniejszych twórców kina światowego. Należy z całą pewnością zaliczyć do nich wspomnianego już S. Eisensteina i jego film *Pancernik Potiomkin*. Pochodząca z tego filmu scena z odeskimi schodami, podczas której białogwardziści masakrują ludność cywilną, jest jednym z najstojniejszych obrazów w historii filmu.

Kino, jako nośnik kultury masowej, nierozzerwalnie związane jest ze wspomnianą nagrodą amerykańskiej Akademii Filmowej. Od 1968 r. rocznie o Oscara w kategorii film obcojęzyczny walczył obraz z ZSRR. Trzy razy Rosjanie zostali nagrodzeni statuetką – w 1968 r. *Wojna i Pokój* Siergieja Bondarczuka, w 1975 r. *Dersu Uzala*, obraz wyprodukowany w koprodukcji z filmowcami japońskimi, w reżyserii Akira Kurosawy, oraz w 1980 r. *Moskwa nie wierzy łzom* Władimira Mieższowa. Po upadku ZSRR Oscara otrzymał w 1994 r. wspomniany wcześniej film Nikity Michałkowa *Spaleni słońcem*. W kolejnych latach obrazy rosyjskie były również nominowane do tej nagrody: *Jeniec Kaukazu* Siergieja Bodrowa, *Złodziej Pawła Czuchraja*, *Dwunastu* Nikity Michałkowa oraz *Czyngis-Chan* (w koprodukcji rosyjsko-niemiecko-mongolsko-kazachskiej), wyreżyserowany przez twórcę rosyjskiego, ale wystawiony przez Kazachstan.

Rosyjskie kino jest również doceniane w Europie. Złotą Palmę w Cannes otrzymał w 1946 r. *Wielki Przełom* Friedricha Ermlera, a w 1958 r. *Lecą żurawie* Michaiła Kałatozowa. Złotego Niedźwiedzia w Berlinie w 1977 r. zdobył film

Wniebowstąpienie Larysy Szepitko, a dziesięć lat później *Temat* Gleba Panfilowa. Weneckie jury przyznało natomiast Złote Lwy w 1962 r. *Dziecku wojny* A. Tarkowskiego, w 1991 r. filmowi *Urga* Nikity Michałkowa. W 2003 r. Złotego Lwa otrzymał *Powrót* Andrieja Zwiagincewa, a w 2011 r. obraz Aleksandra Sokurowa pt. *Faust*.

W skali globalnej Rosjanie mają czym się szczyć zarówno w sferze nauki, jak i sztuki. Tym bardziej zatem wybijają się dziś wśród narodów byłego ZSRR, co może wpływać na ich atrakcyjność i stanowić źródło przyciągania. Ważne jednak, by Rosja „kusiła” odbiorców atrakcyjną ofertą kulturalną, a nie ostrą propagandą. Zalew kulturą masową, której źródła tkwią na Zachodzie, jest zagrożeniem dla pozycji kulturalnej Rosji na obszarze WNP. Decydenci rosyjscy dostrzegają, że *Amerykanie są potężni, ponieważ mogą inspirować marzenia i pragnienia innych dzięki mistrzostwu kształtowania wyobrażeń poprzez film i telewizję*¹⁵, również poprzez politykę kulturalną wspieraną, także finansowo, przez państwo.

Współczesne państwo rosyjskie może wykorzystywać swe wielowiekowe związki z narodami byłych republik radzieckich. Wspólnota losów historycznych narodów i państw często utrudnia wzajemne relacje, może również stymulować siłę oddziaływania państwa w danym regionie. Wykształcona na bazie wspólnych losów historycznych bliskość kulturowa, językowa czy religijna często ułatwia wzajemne relacje, co przekłada się na zdolność utrzymania danego państwa w swojej strefie wpływów lub przynajmniej w gronie sojuszników.

Zdaniem rosyjskiego prezydenta Rosja wciąż jednak uczy się jak wykorzystać kredyt zaufania i przyjaźni oraz bliskie związki mieszkańców państw WNP¹⁶. Lata współistnienia w jednym państwie, jakim było Imperium Rosyjskie i ZSRR, w sposób naturalny wytworzyły więzy językowe, oparte na mowie rosyjskiej. W czasach radzieckich znajomość języka rosyjskiego ułatwiała dostęp do wyższych stanowisk w państwie. W wielu krajach WNP jego szczególna rola jest wciąż dostrzegalna. Dotyczy

¹⁵ J. S. Nye jr, *Soft Power...*, s. 37-38.

¹⁶ *Wystupienie na plenarnym posiedzeniu sowietu deputatów i posłojących przedstawicieli Rosji*, Moskwa, 12 lipca 2004 r., http://www.kremlin.ru/appears/2004/07/12/0000_type63374type63378_74399.shtml, 24.06.2012.

to głównie państw słowiańskich; język rosyjski jest nadal używany przez znaczącą część Białorusinów (około 70 proc.) i Ukraińców ze Wschodu. Prezydent Białorusi Aleksander Łukaszenko i były prezydent Ukrainy Leonid Kuczma chętnie posługują się językiem rosyjskim w sytuacjach oficjalnych.

Zgodnie z badaniami opinii publicznej, przeprowadzonymi w państwach WNP, prawie trzech na czterech Ukraińców, Białorusinów i Kazachów swobodnie posługuje się językiem rosyjskim¹⁷. 40 proc. ankietowanych Ukraińców uważa, że język rosyjski powinien stać się drugim językiem państwowym na Ukrainie, zaś 32 proc. opowiada się za rozwiązaniem, zgodnie z którym język rosyjski powinien być drugim oficjalnym językiem, ale tylko w rejonach gdzie, chce tego większość¹⁸. Na pytanie „W jakim języku - rosyjskim czy ukraińskim - jest ci się łatwiej porozumiewać?”, 44 proc. ankietowanych odpowiedziało, że po rosyjsku, a 37 proc. po ukraińsku¹⁹. Na to samo pytanie zadane Kazachom w 2002 r. co drugi z badanych stwierdził, że jest mu łatwiej rozmawiać po rosyjsku niż po kazachsku. Co więcej, 44 proc. ankietowanych stwierdziło, że częściej posługuje się rosyjskim niż kazachskim (28 proc.)²⁰.

Inaczej sytuacja wygląda w Gruzji, Tadżykistanie i Mołdowie, gdzie swobodnie po rosyjsku mówi 30 proc. ludności. Warto zaznaczyć, że mieszkańcy tych państw wyrażają chęć uczenia się języka rosyjskiego; chcą nawet posłać dzieci do szkół z tym językiem. Jest to trudne z powodu braku tego rodzaju placówek w tych krajach.

Wspólnota językowa przetrwała zatem mimo upadku wspólnego państwa, jakim był Związek Radziecki. Język rosyjski stał się natomiast *lingua franca* obszaru WNP. Dodatkowym wzmocnieniem statusu języka rosyjskiego jest uznanie go za jeden z sześciu oficjalnych języków ONZ. To wszystko pomaga FR szerzyć rosyjską

¹⁷ Zob. Wygodnyj jazyk. Komu nužen russkij jazyk w nowych niezawisimych gosudarstwach?, 1 marca 2008 r., <http://ruskiimir.ru/ru/prensa/index.php?id4=858>, 30.01.2009.

¹⁸ Badanie opinii publicznej przeprowadzone w dniach 18 lutego – 7 marca 2006 r. wśród 13,3 tys. respondentów w 26 regionach Ukrainy, *O russkom jazykie*, http://bd.fom.ru/report/cat/cult/lang_l/du06031008, 30.01.2009.

¹⁹ Badanie opinii publicznej przeprowadzone w dniach 9–17 lutego 2006 r. wśród 1991 respondentów *O russkom jazykie*, http://bd.fom.ru/report/cat/cult/lang_l/du060211, 30.01.2009.

²⁰ Badanie opinii publicznej przeprowadzone w dniach 18 lipca – 17 sierpnia 2002 r. wśród 150 respondentów w pięciu regionach państwa „O russkom jazykie”, http://bd.fom.ru/report/cat/cult/lang_l/k020306, 15.01.2011.

kulturę, tradycję, ale także ideologię. W promocji mowy rosyjskiej Rosja wspiera się również na licznej ludności rosyjskiej i rosyjskojęzycznej, zamieszkującej byłe republiki radzieckie. Stanowią oni naturalny nośnik rosyjskich wartości, tradycji, obyczajów i języka. Są swoistym medium intelektualnym, duchowym i kulturowym, które stanowi wsparcie dla umacniania rosyjskiej przestrzeni językowej na obszarze poradzieckim²¹. Z myślą o nich, a szczególnie o dzieciach i młodzieży, został utworzony program „Witaj Rosjo”, którego celem jest utrzymanie i umocnienie więzi pomiędzy ojczyzną a młodymi rodakami mieszkającymi w państwach „bliskiej zagranicy”. W przyszłości mogą oni stać się adwokatami Rosji i jej kultury, pełnić rolę narodowej dyplomacji.

Zdaniem uczestników międzynarodowej konferencji zorganizowanej w lutym 2008 r., poświęconej sytuacji języka rosyjskiego na obszarze poradzieckim, mimo wielu pozytywnych przesłanek znaczenie mowy rosyjskiej w regionie maleje²². Do pewnego stopnia wiąże się to z zaszłościami historycznymi czasów radzieckich. Wynika z tego konieczność częściowego odcięcia się od przeszłości i pozycjonowania języka rosyjskiego jako mowy przyszłości. Jest to o tyle istotne, że język rosyjski cieszy się coraz mniejszym zainteresowaniem wśród młodej części społeczeństw państw Azji Centralnej. Młodzi Turkmeni czy Uzbeki coraz częściej jeżdżą na studia do Teheranu, Sztambułu, Pekinu, Delhi, Kairu, Londynu czy Ameryki, a uczą się już nie rosyjskiego, ale perskiego, tureckiego, chińskiego, niemieckiego i angielskiego²³.

Umiejętne wykorzystanie języka rosyjskiego w polityce kulturalnej Rosji, będącej składnikiem polityki zagranicznej, może przynieść wiele korzyści. Promocja rosyjskiej literatury, kinematografii, muzyki, otwieranie szkół nauki języka rosyjskiego oraz instytutów kultury rosyjskiej w poszczególnych państwach obszaru mogłoby pomóc w kreowaniu wizerunku Rosji. Poprzez nauczanie języka rosyjskiego można również kreować wizerunek danego państwa wśród dzieci i młodzieży, tj. tej części społeczeństwa, która w przyszłości obejmie władzę.

²¹ Zob. Aleksander Sołżenicyn, *Rosja w zapaści*, Warszawa 1999, s. 46.

²² Międzynarodowa konferencja *Russkij jazyk w nowych niezawisimych gosudarstwach: realii, wozmożnosti, perpektiwy*, 29 lutego 2008 r., <http://russskymir.ru/ru/actions/index.php?id4=831>, 15.01.2010.

²³ W. Jagielski, *Rosja – Azja Środkowa – trzecie pożegnanie*, [w:] *Rosja i jej sąsiedzi*, Kraków 2000, s. 66.

4 listopada 2006 r., w Dniu Jedności Narodowej, prezydent Władimir Putin ogłosił rok 2007 Rokiem Języka Rosyjskiego. Celem projektu było zwiększenie zainteresowania reszty świata językiem i kulturą Rosji, a także promowanie pozytywnego wizerunku kraju. Zaplanowano ponad 800 wydarzeń kulturalnych, wystaw, prezentacji, konferencji i konkursów. W tych dniach władze ogłosiły również plan utworzenia instytucji kulturalnych na wzór zachodnioeuropejskich. 21 czerwca 2007 r. ukazem prezydenta FR została ustanowiona Fundacja „Rosyjski Świat” (*Fond ‘Russkij mir’*), której podstawowym celem jest *popularyzacja języka rosyjskiego pozostającego narodowym bogactwem Rosji oraz ważnym elementem rosyjskiej i światowej kultury*²⁴. Jej działalność ma być wzorowana na aktywności British Council, promującego język i kulturę brytyjską, czy placówce niemieckiej Goethe-Institut.

Zadania, jakie postawiono przed Fundacją „Rosyjski Świat”, to przede wszystkim: wsparcie organizacji społecznych, akademickich i oświatowych, zajmujących się problematyką związaną z aktywnością Fundacji, oraz sponsorowanie ich projektów; wsparcie krajowych oraz zagranicznych naukowych i oświatowych centrów rusycystycznych; promocja Rosji w świecie; wsparcie rosyjskich środków masowej informacji za granicą; współpraca z Rosyjską Cerkwią Prawosławną w dziele awansu języka rosyjskiego²⁵. W planach jest również zakładanie rosyjskich szkół za granicą. Oprócz tego Fundacja ma zająć się uzupełnieniem zagranicznych i rosyjskich magazynów bibliotek książkami oraz materiałami audiowizualnymi w języku rosyjskim.

Obok Fundacji „Rosyjski Świat”, od 1996 r. działa również Instytut Rosyjski, który sprawuje pieczę nad *Rossijkim Żurnłom* (gazeta internetowa) oraz od 2005 r. Instytutem Wydawniczym Evropa, którego celem jest edukacja polityczna budująca społeczeństwo obywatelskie. W planach działalności Instytutu Rosyjskiego jest również stworzenie uniwersytetu. Jednym z założycieli Instytutu i *Żurnala* jest Gleb Pawłowski – politolog i były doradca prezydenta W. Putina.

²⁴ Ukaz Priezidenta Rossijskoj Federacii o sozdanii fonda „Russkij mir”, 21 czerwca 2007 r., <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=40139&PSC=1&PT=1&Page=1>, 15.01.2011.

²⁵ „Russkij mir”, <http://russkiymir.ru/ru/about/celi/>, 3.07.2011.

Wykorzystanie kulturalnej *soft power* i realizacja celów Fundacji jest zauważalna m.in. w Azerbejdżanie, państwie, w którym wpływy kultury rosyjskiej są coraz słabsze; Państwowy Uniwersytet Moskiewski im. Łomonosowa zdecydował się otworzyć filię uczelni w Baku. Podobne znajdują się już w Uzbekistanie (w Taszkencie), Kazachstanie (w Astanie), na Ukrainie (Sewastopol) oraz od 2009 r. w Tadżykistanie (Duszanbe). Otwieranie filii Uniwersytetu w państwach „bliskiej zagranicy” pomaga im w kształceniu przyszłych kadr. Pozytywnie wpływa również na wizerunek Rosji wśród młodych ludzi, tym bardziej że Uniwersytet im. Łomonosowa cieszy się dobrą opinią.

Władze FR zdają sobie również sprawę, że przyjmowanie zagranicznych studentów na rosyjskie uniwersytety może przynosić wymierne korzyści. To właśnie studenci z innych krajów, przybywający studiować do USA, powracają do swych ojczyzn często z większym uznaniem dla amerykańskich wartości²⁶. Tę możliwość chce również wykorzystać Rosja, która wspiera wymianę młodzieży głównie z państwami poradzieckimi. W roku akademickim 2006/2007 na rosyjskich uczelniach wyższych studiowało w sumie 45,5 tys. młodych ludzi z państw WNP (w roku akademickim 2005/2006 mniej o blisko 5 tys.). Najwięcej studentów pochodzi z Kazachstanu (18 tys.), Białorusi (7 tys.), Ukrainy (6 tys.) i Uzbekistanu (5,3 tys.)²⁷. Zdecydowanie mniej z państw Kaukazu Południowego – Gruzji (2 tys.), Armenii (1,8 tys.) i Azerbejdżanu (1,4 tys.) oraz z Mołdowy (1,2 tys.), Tadżykistanu (1,1 tys.), Turkmenistanu (1 tys.) i Kirgistanu (0,7 tys.)²⁸. Warto nadmienić, że 6 tys. studentów z państw WNP ma zagwarantowaną bezpłatną naukę na uczelniach rosyjskich²⁹. Liczba studentów z państw WNP (nie tylko) uczących się na uczelniach rosyjskich i ich zagranicznych oddziałach i filach wzrasta³⁰.

²⁶ J. S. Nye jr, *Soft Power...*, s. 77.

²⁷ *Rossija i strany SNG*, Federalnaja służba gosudarstwennoj statistiki, 2007, http://www.gks.ru/bgd/regl/b06_05/IssWWW.exe/Stg/d010/6-03.htm, 17.01.2009.

²⁸ Tamże.

²⁹ *Fursenko nie chociet otczisljat wiecznym studentam*, „Nowaja gazeta”, no. 4, 5 czerwca 2006.

³⁰ Zob. A. Arefiew, *Rossijskoje obrazowanie na eksport*, „Demoskop Weekly”, no. 441-442, 1-14 nojabrija 2010 g., Moskwa 2010, <http://demoscope.ru/weekly/2010/0441/tema05.php>, 12.01.2011.

Rosja nie jest w stanie konkurować również z europejskimi mocarstwami regionalnymi – Wielką Brytanią, Francją czy RFN. Procentowy udział FR w międzynarodowym rynku kształcenia studentów z zagranicy wynosi około 3,8 proc. Wśród ogółu studentów rosyjskich ci z zagranicy w 2003 r. stanowili niewielki ułamek (1,7 proc.), w USA stanowią oni 3,9 proc., a w Niemczech 10 proc.³¹.

Tabela 1. Liczba studentów z zagranicy (w tys. osób)

Państwo	2000/2001	Państwo	2000/2001
USA	547,8	Australia	150
Wielka Brytania	232,8	Kanada	130
Niemcy	200	Hiszpania	100
Francja	160	Rosja	95,9

Źródło: F. E. Szeregi, I. M. Dimitrijew, A. L. Arefiew, *Rossijskije wuzy i miezdunarodnyj...*

Wykorzystanie *soft power* przez FR w polityce wobec państw „bliskiej zagranicy” wiąże się również ze wsparciem dla rosyjskich teatrów i kin. Można dostrzec nacisk kładziony na promocję kina rosyjskiego na całym obszarze Wspólnoty i jego prezentację w ramach organizowanych festiwali filmowych. W 2006 r. zorganizowano wiele sympozjów i festiwali filmowych, m.in. Forum kinematografii WNP i państw nadbałtyckich (Moskwa 21-27 kwietnia), Festiwal Filmowy WNP i państw nadbałtyckich „Kinoszok” (Anapa, 17-25 września), Międzynarodowy Festiwal Filmowy „New Cinema. 21st Century” (Smoleńsk 30 września – 6 października)³². Prezentacja rosyjskich filmów jest o tyle ważna, że kina państw Wspólnoty zalewane są produkcjami zachodnimi, choć nie tylko amerykańskimi. W wielu można obejrzeć

³¹ F. E. Szeregi, I. M. Dimitrijew, A. L. Arefiew, *Rossijskije wuzy i miezdunarodnyj rynek obrazowalnych uslug*, „Demoskop Weekly”, no. 97-98, 20 stycznia-21 lutego 2003 g., Moskwa 2000, <http://demoscope.ru/weekly/2003/097/analit03.php>, 12.01.2011.

³² Od 2002 r. bardzo intensywnie są również organizowane dni kultury poszczególnych państw WNP w Rosji i odwrotnie. Np. rok 2002 był Rokiem Ukrainy w Rosji, a 2003 Rokiem Rosji na Ukrainie. W tym samym okresie w maju były obchodzone dni kultury kazachskiej w Rosji, a w grudniu dni Białorusi w Sankt Petersburgu. Podobne uroczystości organizowano również w latach późniejszych.

również filmy europejskie. Niezagrożoną pozycję kino rosyjskie ma na Białorusi. Tam większość wyświetlanych filmów to obrazy wojenne produkcji rosyjskiej. Również w telewizji białoruskiej można obejrzeć wiele rosyjskich seriali, a studia filmowe obu państw blisko ze sobą współpracują.

Współpraca w sferze kinematografii rozwija się także z innymi państwami WNP. W 2007 r. Rosja razem z Kazachstanem (oraz Niemcami i Mongolią) stworzyła nominowaną do Oscara superprodukcję *Czyngis-Chan*. Oprócz próby przedstawienia życia mongolskiego władcy, jednego z największych zdobywców i twórcy imperium mongolskiego, film ten przypomina zachodniego *Alexandra*. Temudżyn jest jego wschodnim odpowiednikiem, a film S. Bodrowa odpowiedzią na produkcję amerykańską.

Wszystkie omówione przedsięwzięcia mają doprowadzić do zdominowania przez Rosję sfery gospodarczej i kulturalnej w Eurazji. Dominacja rosyjska ma być podobna do tej, jaką posiadają Stany Zjednoczone w obu Amerykach³³. Do niedawna dobra sytuacja ekonomiczna Rosji związana z wysoką ceną ropy i gazu pomagała rozwijać i promować kulturę rosyjską w świecie, a szczególnie w najbliższym regionie.

Wyznawane wartości

Wyznawanie wartości wyraża się poprzez ich głoszenie i postępowanie zgodnie z nimi. *Wartości polityczne, takie jak demokracja czy prawa człowieka, mogą być silnym źródłem przyciągania, ale nie wystarczy ich wyznawać, trzeba je również stosować i ich przestrzegać*³⁴. Aktywność państw zachodnich, czy to USA czy UE, przyciąga i przekonuje wiele krajów innych regionów. Atrakcyjność głoszonych wartości dotyczących wolności, równości, praw człowieka czy demokracji sprawia, że krąg sojuszników jest szeroki. Dotyczy to przede wszystkim UE, która, w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi, działa bardziej konsekwentnie. Arogancka polityka okresu rządów G. W. Busha zniechęcała część państw. Wynika to chociażby z podwójnych

³³ F. Hill, *Moscow Discovers Soft Power*, "Current History", October 2006, s. 342, <http://www.brookings.edu/views/articles/fhill/20061001.pdf>, 15.01.2011.

³⁴ J. S. Nye jr, *Soft Power...*, s. 89.

standardów dotyczących łamania praw człowieka. USA wielokrotnie krytykowały za to Chiny czy Irak, nie dostrzegając zjawiska w Arabii Saudyjskiej bądź w więzieniach amerykańskich, gdzie przetrzymywani są podejrzani o terroryzm.

Państwa Unii Europejskiej wierzą w idee, które starają się rozprzestrzeniać poza swój region; pokazują, jak można żyć, roztaczają przed słabszymi wizję spełniających się nadziei, działając w sposób wyważony i nieagresywny. Rosnące zaangażowanie państw Zachodu w przestrzeni poradzieckiej niepokoi FR, tym bardziej, że coraz więcej państw dąży do zbliżenia i współpracy z nimi. Ideologia Zachodu część z nich przekonuje. Tej ideologii brakowało współczesnej Rosji. Jest to o tyle ciekawe, że jej poprzednik – Związek Radziecki – miał konkurencyjną wobec amerykańskiej ideologię komunistyczną i, w związku z tym, swoją wizję świata, do której potrafił przekonać część społeczeństw. Wizja sprawiedliwości, równości i demokracji ludowej przemawiała do wielu. Splendoru Związkowi Radzieckiemu dodawała walka z hitlerowcami oraz sprzeciw wobec polityki europejskich państw kolonialnych w Afryce i Azji.

Mając świadomość pustki ideologicznej, rosyjscy decydenci wypełnili ją koncepcją suwerennej demokracji, odmiennej od tej proponowanej na Zachodzie. Słychać tu do pewnego stopnia echo idei demokracji ludowej, która też demokracją w istocie nie była. Koncepcja demokracji suwerennej została stworzona przede wszystkim na potrzeby wewnętrzne, tj. niedopuszczenie do powtórzenia się scenariusza z Gruzji w 2003 r. czy Ukrainy z 2004 r. Znajduje ona jednak zastosowanie także w wymiarze zewnętrznym. Gleb Pawłowski twierdzi, że Zachód na obszarze WNP prowadzi politykę miękkiej desuwerenizacji. Takim działaniom sprzeciwia się Rosja, która opiera swą politykę wobec tych państw, a szczególnie wobec Ukrainy i Kazachstanu, na idei suwerenności i demokracji suwerennej, która może różnić się w zależności od państwa i problemów, z którymi się ono boryka³⁵. Suwerenna demokracja w wersji ukraińskiej powinna skupić się, zdaniem Pawłowskiego, na przeciwdziałaniu ograniczania jej suwerenności na rzecz UE.

³⁵ Wywiad z Glebem Pawłowskim, *Strany Ewrowastoka – subiekty „Bolszoi Igry”, a nie subiekty*, <http://kreml.org/media/61409251>, 10.06.2012.

Niewątpliwie idea suwerennej demokracji uosabia nostalgię putinowskiej Rosji za ideologiczną mocą przyciągania, którą miał ZSRR, i jest próbą poszukiwań własnej „miękkiej siły”, pomysłem na bycie równie atrakcyjną jak Europa i jej wartości. Czym jednak jest ta idea? Według Iwana Krastiewa suwerenność przez władze rosyjskie jest rozumiana inaczej niż przez Zachód. To nie tyle prawo przystąpienia do organizacji międzynarodowej, co potencjał państwa, jego niezależność gospodarcza, potęga wojskowa i tożsamość kulturowa³⁶. To władza, która kontroluje własne bogactwa i wykorzystuje je do własnych celów. Suwerenność ta rozumiana jest również jako nieangażowanie się Zachodu w sprawy Rosji. Co ważne, legitymizacja tego ustroju nie leży na Zachodzie, jak miało to miejsce w latach 90., bo i ustrój ten ma niewiele wspólnego z zachodnią demokracją.

Demokracja suwerenna wskazuje również na odmiennność, specyfikę rosyjską i nieprzystawanie jej do standardów zachodnich³⁷. Zgodnie z nią FR ma prawo rozwijać własną wersję praw człowieka na takich samych zasadach, jak czyniły to państwa europejskie czy USA. Co więcej, owa suwerenność do pewnego stopnia rozciąga się na obszar „bliskiej zagranicy”, w której Rosja nie będzie walczyć o wpływy, wykorzystując demokrację (jak czyni to Zachód), ale będzie walczyć o demokrację w tych państwach – o własną wersję tego ustroju³⁸. Wspierać demokrację za granicą ma zamiar również prokremlowska partia Wspólna Rosja. Deputowani tego ugrupowania w listopadzie 2005 r. zgłosili propozycję poprawek do nowej ustawy budżetowej, zgodnie z którą należałoby wyasygnować 500 mln rubli na wsparcie niekomercyjnych organizacji pozarządowych w Rosji oraz finansowanie rozwoju demokracji za granicą.

O tym, że do projektu suwerennej demokracji decydenci rosyjscy, a szczególnie W. Putin, podchodzą poważnie, może świadczyć funkcjonowanie w jej ramach pewnych niepodważalnych zasad, udających te typowe dla demokracji zachodniej. Chodzi tu głównie o cykliczność wyborów. Mimo pełni władzy, jaką posiadał, W. Putin, inaczej niż na przykład A. Łukaszenko, zdecydował się oddać ją po upływie

³⁶ I. Krastiew, *Suwerenna demokracja*, „Dziennik Europa”, 26.08.2006.

³⁷ Zob. W. Surkow, *Paragrafy pro suwerennuju demokratiju*, <http://www.edinros.ru/news.html?id=116746>, 10.06.2012.

³⁸ Zob. N. Popescu, *Russia Soft Power Ambitions*.

dwóch konstytucyjnych kadencji. Po zmianie konstytucji w 2008 r. i wydłużeniu kadencji z 4 do 6 lat powrócił na stanowisko w 2012 r.

Zaletą tego systemu jest kontrolowana otwartość państwa, pozwalająca obywatelom na podróże, czytanie literatury obcej, słuchanie dowolnej muzyki, gwarantująca prawa konsumenta, płacone na czas pensje. Jedyną wadą jest ograniczenie praw politycznych i znaczenia wyborów. Celem tego ustroju jest zatem zapewnienie nie tyle wolności czy równości, co bezpieczeństwa. Znaczna część społeczeństwa rosyjskiego na to przystaje.

W ostatnim okresie walka z wpływami Zachodu w Rosji przejawia się w ograniczaniu swobody działania organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka. Przez władze rosyjskie są one traktowane jako działające na szkodę interesów narodowych Rosji. Wrogość władz rosyjskich wobec NGO wzrosła po „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie, która ich zdaniem była wspierana, a nawet zorganizowana, przez NGOs i wymierzona w Rosję.

W listopadzie 2005 r. opracowany został projekt ustawy nakazujący zamknięcie rosyjskich filii zagranicznych organizacji pozarządowych, zezwalający im jedynie na udzielanie pomocy rosyjskim organizacjom za pośrednictwem grantów nadzorowanych przez władze. Ustawa ta została uchwalona i weszła w życie 17 kwietnia 2006 r. Nasiliło to kontrolę nad NGOs i ich finansowaniem. W lutym 2007 r. został również podpisany przez W. Putina dokument zakazujący funkcjonariuszom państwowym współpracy z zagranicznymi organizacjami pozarządowymi.

Rosja intensyfikuje jednocześnie prace nad budową własnej infrastruktury organizacji pozarządowych (wspieranych jednak przez Kreml). Od maja 2005 r. w regionie Południowego Kaukazu działa Kaukaski Instytut na rzecz Demokracji, mający swe filie w Armenii, Abchazji, Południowej Osetii i w Gruzji. Celem działalności instytutu, zgodnie z informacją zamieszczoną na jego stronie, jest promocja demokratycznych wartości i społeczeństwa obywatelskiego, w tym również organizowanie działalności na rzecz promocji języka rosyjskiego i rosyjskich środków

masowego przekazu³⁹. Również w Mołdowie pod auspicjami Kremla działa Fundacja Wolna Europa – Mołdowa⁴⁰.

Praktyką stosowaną w państwach demokratycznych jest przyjmowanie obserwatorów na wybory parlamentarne i prezydenckie. Takie misje organizują i wysyłają na przykład OBWE i Rada Europy. Obserwatorzy wysyłani są również przez rzekomo pozarządową organizację (zarejestrowaną w Rosji) zajmującą się monitoringiem wyborczym (Commonwealth of Independent States – Election Monitoring Organization – CIS-EMO). Powstała we wrześniu 2003 r. CIS-EMO jest powiązana z władzami rosyjskimi, a oceny monitorowanych przez nią wyborów najczęściej są odmienne od wydawanych przez OBWE. CIS-EMO nie dostrzegło żadnych nieprawidłowości w czasie sfałszowanych wyborów w państwach Azji Centralnej. Obserwatorzy uznali również, że druga tura wyborów prezydenckich na Ukrainie, która miała przynieść zwycięstwo Wiktorowi Janukowyczowi, została przeprowadzona uczciwie. CIS-EMO dwukrotnie wysłała również swych obserwatorów do Naddniestrza na wybory parlamentarne w 2005 r. i prezydenckie w 2006⁴¹.

Wcześniej, w lipcu 2001 r., rosyjska Państwowa Komisja Wyborcza, Instytut Badań Społeczno-Politycznych Rosyjskiej Akademii Nauk i Moskiewska Państwowa Akademia Prawnicza utworzyły niekomercyjną, rzekomo pozarządową, organizację zajmującą się monitoringiem wyborów – Fundację na rzecz Wolnych Wyborów.

Odpowiedzią lojalnych wobec Kremla rosyjskich obrońców praw człowieka na coraz ostrzejszą krytykę Zachodu, dotyczącą łamania tych praw w Rosji, było podjęcie w maju 2007 r. działań na rzecz stworzenia rosyjskiej pozarządowej (ze wsparciem Kremla) organizacji zajmującej się łamaniem praw człowieka na Zachodzie. Oficjalnie Instytut Demokracji i Współpracy, bo taką nadano mu nazwę, zaczął działać 18 lutego 2008 r. Początkowo siedzibą rosyjskiego odpowiednika amerykańskiej fundacji Freedom House miał być Berlin lub Bruksela. Ostatecznie Instytut ma dwa biura:

³⁹ Strona Kaukaskiego Instytutu na rzecz Demokracji, <http://www.caucasusid.com/about/>.

⁴⁰ N. Popescu, *Russia Soft Power Ambitions*.

⁴¹ Na temat działalności CIS-Emo szerzej zob. <http://www.cmdp-kvorum.org/en/about>, 3.07.2012.

europejskie w Paryżu i amerykańskie w Nowym Jorku. Formalnie Instytut jest organizacją pozarządową, faktycznie jednak stworzony został z inspiracji Kremla w celu propagandowym, aby pokazać, że krytykując Rosję, państwa Zachodu same łamią prawa człowieka i zasady demokratyczne.

Jak twierdził jeden z prokremlowskich obrońców praw człowieka, *Rosja jest oceniana wedle kryteriów, których nie zna i na które nie ma wpływu. Spróbujemy wypracować własne sposoby oceniania i wtedy dopiero właściwie porównamy naszą sytuację z Zachodem*⁴². Organizacja stawia sobie za cel publikację corocznych raportów dotyczących przestrzegania praw człowieka na Zachodzie, przy czym, jak podkreślają jej twórcy, celem instytutu nie jest konfrontacja z Zachodem⁴³. Stara się on jednak ukazać hipokryzję Zachodu w kwestii demokracji i praw człowieka, co z kolei wpływa na osłabienie *soft power* państw Zachodu.

Niezależnie od nowej rosyjskiej koncepcji suwerennej demokracji, w kręgach naukowych i artystycznych wciąż powraca dziewiętnastowieczna idea eurazjatyzmu. Jej stronnicy są zwolennikami „multipolarnego” ładu świata, w którym wielość ośrodków siły zapewni, ich zdaniem, równowagę i zwiększy bezpieczeństwo. Taki porządek daje również szansę odegrania przez Rosję roli lidera jednego z biegunów wpływów. Zdaniem eurazjatystów właśnie to wyjątkowe położenie geopolityczne Rosji na masywie eurazjatyckim pozwala jej łączyć dwa światy i dwie cywilizacje⁴⁴. Ta specyfika i odcięcie (również historyczne) od cywilizacji zachodniej, zdaniem eurazjatystów, przesądza o wyborze alternatywy w rozwoju państwa rosyjskiego, określanej mianem trzeciej drogi (*trietij put'*).

Wydaje się, że myślą Lwa Gumilowa, twórcy eurazjatyzmu, posłużyli się również autorzy filmu *Czyngis-Chan*. Zgodnie z koncepcją L. Gumilowa specyfika rosyjskiej kultury wynika z długotrwałej symbiozy elementów słowiańskich i turecko-mongolskich. To współistnienie i wieloetniczność w imperium Temudżyna, w którym

⁴² *Rosja będzie monitorować przestrzeganie praw człowieka na Zachodzie*, „Tydzień na Wschodzie OSW”, nr 41, 20 lutego 2008 r.

⁴³ Zob. *Prawa człowieka w CSZA*, Nowy Jork 2009, http://www.indemco.org/files/HR_USA_Final_PDF_prav_ariel.pdf, 22.06.2012.

⁴⁴ Szerzej zob. L. Gumilow, *Od Rusi do Rosji. Szkice z historii etnicznej*, Warszawa, 1996.

żyła również ludność rosyjska, pozwala Rosji wyprowadzać z tego własną tradycję imperialnej państwowości i skupienia w jednym państwie wielu narodów. Można to odnieść tak do ZSRR, FR, jak i całego obszaru poradzieckiego z Rosją na czele. W filmie zawarto również wyraźne przesłanie, że gdyby nie podbój Rosji przez Czyngis-chana w XIII w., zostałaaby ona zasymilowana z Zachodem zarówno pod względem religijnym, kulturowym, jak i etnicznym.

Film S. Bodrowa jest również metaforą; Czyngis-chan w swym życiu doświadczył wiele złego, został porwany, więziony i poniżany, ale udało mu się odzyskać wolność, umocnić i, w efekcie, stworzyć silne imperium. Podobnie Rosja przebyła mozolną drogę od upadku ZSRR do dziś, kiedy to umocniła się i stała się silnym państwem⁴⁵.

Istota i styl rosyjskiej polityki zagranicznej

Posiadanie dwóch składników *soft power* nie wystarcza do roztoczenia wokół państwa aury atrakcyjności. Do tego potrzebne są forma i treść polityki zagranicznej. Jak pisze Nye, wszystkie kraje dążą do urzeczywistnienia swego interesu narodowego w polityce zewnętrznej. Ważne jest jednak, jak szeroko definiują one swój interes narodowy i za pomocą jakich środków jest on realizowany; czy przy użyciu siły militarnej bądź ekonomicznej, czy raczej miękkiego instrumentarium⁴⁶. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest również wspomniana wcześniej konsekwencja w działaniu oraz eliminacja hipokryzji w polityce zagranicznej. Dobrym przykładem może być tu chociażby ZSRR posiadający dostatecznie atrakcyjną ideologię i szacunek wynikający z walki z hitlerowcami. Zostały one jednak zaprzepaszczone m.in. przez ujawnione zbrodnie stalinowskie, przeprowadzone pod naciskiem Moskwy interwencje na Węgrzech w 1956 r. i w Czechosłowacji w 1968 r.

Podczas gdy dwa poprzednie elementy rosyjskiej *soft power* są sprawnie realizowane, element trzeci – istota i styl polityki zagranicznej FR – pozostawia wiele

⁴⁵ *Genghis Khan and Movies in Eurasia*, Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 28 listopada 2007 r., <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4747>, 5.02.2012.

⁴⁶ J. S. Nye jr, *Soft Power...*, s. 96.

do życzenia. Groźby, brak konsekwencji oraz hipokryzja pozostają nadal obecne w rosyjskiej polityce zagranicznej. Ostre wypowiedzi i działania wciąż się zdarzają, choć podejmowane są starania na rzecz złagodzenia języka rosyjskich decydentów i kładzenie mniejszego nacisku na rosyjski interes narodowy. Ostre wypowiedzi pojawiają się głównie w sytuacjach, gdzie rosyjski interes narodowy jest poważnie zagrożony, a możliwość innej reakcji Rosji mogłaby obniżyć jej prestiż. Odnosiły się one przede wszystkim do kwestii ewentualnego rozszerzenia NATO o Ukrainę i Gruzję czy rozmieszczenia elementów systemu tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach.

Jak twierdzi Nye, taktyka i styl ma znaczenie, podobnie jak skromność państwa w jego polityce. Dla Rosji jest to o tyle trudne, że ową skromnością przez ostatnich kilkanaście lat nie grzeszyła, przedstawiając siebie jako mocarstwo, obszar WNP jako strefę swoich wpływów, a własny interes narodowy jako priorytetowy element systemu na obszarze poradzieckim. To się jednak zmienia; na przykład podczas spotkania w lipcu 2004 r. z ambasadorami rosyjskimi W. Putin stwierdził, że relacje między państwami WNP i FR powinny być jednakowo atrakcyjne i korzystne, nie tylko dla Rosji, ale i dla państw Wspólnoty.

By lepiej porozumiewać się z państwami „bliskiej zagranicy”, Rosja winna, zgodnie z koncepcją Nye’a, więcej słuchać. Zdaniem W. Putina Rosja nie powinna także używać mylnego podejścia do „bliskiej zagranicy”, zgodnie z którym nikt oprócz Rosji nie ma prawa pretendować do przewodzenia w tym regionie⁴⁷. Podczas tego samego spotkania prezydent podkreślił, że przywództwo należy stale umacniać efektywnymi celami i efektywną polityką.

Ów błąd w podejściu Rosji do państw poradzieckich był wytykany przez publicystów i analityków wielokrotnie. Niemożność pozbycia się samodzielnie stworzonego (choć niekoniecznie uznawanego przez państwa „bliskiej zagranicy”) wizerunku „starszego brata”, kogoś lepszego, na kim należy się wzorować, i przekonywanie do tego suwerennych państw często prowadziło do niechęci. Zaraz po rozpadzie ZSRR Rosja, choć to trudne, winna wyrzec się paternalizmu i budować

⁴⁷ *Wystupienie na plenarnom zasiedaniji sowieszcznija posłow....*

relacje z byłymi republikami radzieckimi na nowych, partnerskich zasadach, wykorzystując swój potencjał, pozycję międzynarodową oraz także kapitał siedemdziesięcioletniego współistnienia w jednym państwie. Brak tego wszystkiego pośrednio doprowadził do fiaska integracji w ramach WNP, która nie miała naturalnej siły przyciągania, takiej jak UE. Państwa powstałe w efekcie rozpadu ZSRR, choćby ze względu na położenie geograficzne, mają często odmienne priorytety polityki zagranicznej. Kraje europejskie silniej orientują się na zbliżenie ze strukturami euroatlantyckimi, a centralnoazjatyckie z Chinami czy Iranem. Rosja, podobnie jak współczesne Stany Zjednoczone, zagubione i zachłyśnięte swoimi możliwościami, przestała słuchać sąsiadów czy sojuszników, przez co ci poczuli się traktowani instrumentalnie. A to prowadzi do braku zrozumienia i osłabienia więzów.

Niepowodzenia integracji w sferze polityczno-wojskowej na obszarze poradzieckim doprowadziły Rosję do słusznych wniosków, a mianowicie, że integracja nie jest sojuszem ani koalicją, która powinna rozpocząć się od sfery wojskowej czy politycznej⁴⁸. Efektywna integracja, jak wskazuje doświadczenie Europy Zachodniej i jej jednoczenie w ramach Wspólnot Europejskich, winna rozpocząć się od gospodarki. Nacisk Rosji na tę płaszczyznę integrowania w XXI w. może świadczyć o wyborze słusznej drogi.

Wnioski

Polityka zagraniczna opiera się na sile militarnej i gospodarczej, ale również na kulturze i wartościach. W swej polityce zagranicznej FR wykorzystywała wszelkie dostępne środki, w tym przede wszystkim te o charakterze wojskowym i ekonomicznym. W ostatnim okresie postawiła na gospodarkę, a w szczególności na jej sektor energetyczny.

Początek XXI w. zaskoczył Rosję tzw. „kolorowymi rewolucjami”, które zachwiały jej pozycję w regionie WNP. Szczególnie rewolucja ukraińska z 2004 r. postawiła rosyjskich decydentów przed koniecznością wprowadzenia zmian nie tylko

⁴⁸ P. T. Podliesnyj, *Politika SSZA w mieniajuszczemsja mirie*, Moskwa 2004, s. 205.

w retoryce, lecz także w instrumentarium polityki zagranicznej, uzupełnienia jej o rzadko stosowaną dotąd „miękką siłę”, która, wbrew nazwie, ma ogromną moc.

Od 2004 r. rozpoczął się etap formułowania alternatywnej dla zachodniej idei – demokracji suwerennej. Stworzono wiele organizacji pozarządowych, w rzeczywistości powiązanych z Kremlm i prowadzących politykę zgodną z jego linią. Jednocześnie, korzystając ze sprawdzonych wzorców francuskich, brytyjskich czy niemieckich, rozpoczęto budowę instytutu promującego kulturę i język rosyjski za granicą, w tym w szczególności na obszarze WNP.

Aktywność tego rodzaju ma poprawić i umocnić wizerunek Rosji wśród państw WNP, tak, by mogła ona konkurować w tym regionie z USA i UE.

Rosja wciąż ma na czym budować pozycję i prestiż w regionie WNP. Musi jednak bardziej wstrząchać się w opinię innych, zrezygnować z paternalizmu i umiejętniej wykorzystywać „miękką siłę”. Być może z czasem uda się Rosji uzyskać lepszą równowagę między *soft power* i *hard power*.

Agata Włodkowska-Bagan – doktor, adiunkt, Instytut Nauk Humanistycznych, Akademia Obrony Narodowej

Abstrakt

W swojej zewnętrznej aktywności wobec państw „bliskiej zagranicy” Rosja stosuje cały wachlarz środków, poczynając od politycznych, wojskowych, poprzez gospodarcze, na kulturalno-ideologicznych kończąc. Przez cały okres lat 90. ubiegłego wieku Rosja najrzadziej sięgała do tych ostatnich.

Obserwując aktywność Federacji Rosyjskiej na arenie międzynarodowej, a szczególnie na obszarze byłego ZSRR, można odnieść wrażenie, że dopiero od niedawna Rosja zaczyna dostrzegać miękkie środki oddziaływania i doceniać ich rolę. W niniejszym artykule podjęto próbę analizy źródeł rosyjskiej *soft power* oraz jej wykorzystania w polityce zagranicznej FR.

Struktura kolejnych podrozdziałów celowo jest zbieżna z tą proponowaną przez Joseph S. Nye'a. Będzie to pomocne w przeprowadzeniu równoległej analizy rosyjskiej i amerykańskiej *soft power* poprzez porównanie potencjałów USA w skali globalnej i FR w wymiarze regionalnym.

SOFT POWER IN RUSSIAN FOREIGN POLICY TOWARD THE NEAR ABROAD

Abstract

In its foreign policy toward Near Abroad, Russia uses a wide range of means, starting from political, military, economic to end with the cultural and ideological. In the 1990s of the last century Russia used the latter the least.

Observing the current international activities of the Russian Federation, especially in the Near Abroad, we may say that Russia has started to recognize the impact of soft instruments, and to appreciate their role. In this article the author is trying to analyze the sources of Russian soft power and their use in foreign policy.

The structure of the following sections intentionally is similar to that which was suggested by Joseph S. Nye'a in his book. This will be helpful to analyse in parallel the Russian and American soft power by comparing the potential of the U.S. in global and Russian in regional dimensions.

Marzena Żakowska

INTERWENCJA HUMANITARNA A PRAGMATYZM POLITYCZNY PAŃSTW W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

Słowa kluczowe:

interwencja humanitarna, odpowiedzialność za ochronę, konflikt, pragmatyzm polityczny

Masowe zbrodnie popełniane przez reżimy dyktatorskie na własnych obywatelach stanowią obecnie jedno z głównych zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, przez co istnieje potrzeba zastosowania interwencji humanitarnej jako metody wymuszania ochrony praw człowieka. W ostatnich dziesięcioleciach instytucja interwencji humanitarnej uległa znacznej ewolucji, przechodząc od kontrowersyjnej formy jednostronnej zbrojnej operacji humanitarnej po uniwersalną zasadę „odpowiedzialności za ochronę” (*responsibility to protect*, R2P). Współczesne konflikty wewnętrzpaństwowe i tragedie ludności cywilnej nasuwają szereg wątpliwości o efektywne i bezstronne wypełnianie przez wspólnotę międzynarodową przyjętego w ramach R2P obowiązku ochrony.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest ukazaniu ograniczeń i trudności jakie napotyka społeczność międzynarodowa przy uruchomieniu mechanizmu zbrojnej interwencji humanitarnej. Jednocześnie jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy powrót do tradycyjnej formy interwencji humanitarnej może stanowić praktyczne rozwiązanie do zahamowania przemocy i wymuszenia przestrzegania praw człowieka wobec paraliżu decyzyjnego Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Interwencja humanitarna: definicja i istota zjawiska

W stosunkach międzynarodowych interwencja humanitarna postrzegana jest jako specyficzna metoda rozwiązywania konfliktów, w tym przede wszystkim etnicznych. W szerokim rozumieniu tego pojęcia interwencją humanitarną określa się akcje od najbardziej pokojowych do najbardziej siłowych¹. Działania te mogą przyjąć zróżnicowaną formę – od dostarczenia pomocy humanitarnej, przez akcje prewencyjne (dobre usługi, mediacja), operacje *peacekeeping* (rozdzielanie walczących stron) i *peacebuilding*, sankcje oraz inne działania: militarne – inwazja, bombardowania punktowe; ekonomiczne – cofnięcie lub przyznanie pomocy, obietnica odbudowy państwa czy też wzmocnienie sądownictwa i policji, które zostały podjęte przez społeczność międzynarodową w odpowiedzi na ludzkie cierpienie². Powyższe kompleksowe ujęcie interpretacji interwencji humanitarnej często powoduje terminologiczne niezrozumienie lub błędną analizę tego zjawiska. Współcześnie w środowisku międzynarodowym przeważa stosowanie węższej (restrykcyjnej) definicji interwencji humanitarnej. W zawężonej definicji jest ona określana jako użycie siły zbrojnej lub groźby jej użycia przez państwo, grupę państw lub organizację międzynarodową mające na celu ochronę praw człowieka³.

Istotą interwencji humanitarnej jest faktyczne użycie siły w celu zapobiegania aktom naruszeń praw człowieka na obcym terytorium⁴. W związku z tym interwencja humanitarna określana jest jako militarna interwencja w sprawy wewnętrzne drugiego państwa, a jej głównym celem jest łagodzenie cierpień części lub całości ludności w jego granicach⁵. Pojęcie to definiowane jest także jako władcze wkroczenie

¹ Zob. UN Press Release, Secretary General Annual Report to General Assembly, 20 September 1999, <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990920.sgsm7136.html>, 10.02.2012.

² A. Domagała, *Interwencja humanitarna w stosunkach międzynarodowych*, Bydgoszcz-Wrocław 2008, s. 22-23.

³ E. Cała-Wacinkiewicz, R. Podgórska, D. Wacinkiewicz (red.), *Encyklopedia zagadnień międzynarodowych*, Warszawa 2011, s. 630-631; A. Buchanan, *Reforming the international law of humanitarian intervention*, [w:] J.L. Holzgrefe, R.O. Kohane (ed.) *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003, s. 130.

⁴ D. Rutkowski, *Interwencja humanitarna w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2006, s. 104; J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji*, Gdańsk 2005, s. 30.

⁵ N. Wheeler, J. Morris, *Humanitarian Intervention and State Practice at the End of the Cold War*, [w:] R. Fawn, J. Larkins (ed.), *International Society after the Cold War. Anarchy and Order Reconsidered*, Basingstoke 1996, s. 135-136.

podmiotu stosunków międzynarodowych w sprawy wewnętrzne państwa w celu położenia kresu cierpieniom ludności spowodowanym na skutek poważnych nadużyć władzy państwowej lub jej rozkładu (*failed state*)⁶. Oznacza to, że interwencja humanitarna przeprowadzona jest bez zgody państwa przedmiotu interwencji, co potwierdził Duński Instytut Spraw Międzynarodowych w proponowanej definicji tego zjawiska. Wyjaśnił, że jest to akcja, która obejmuje użycie siły zbrojnej i podejmowana jest przez państwa bez zgody państwa przedmiotu interwencji, z upoważnienia lub bez autoryzacji Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ) celem powstrzymania lub zakończenia poważnych i masowych naruszeń praw człowieka czy też międzynarodowego prawa humanitarnego⁷. Podobne określenie pojęcia interwencji humanitarnej przedstawił J.L. Holzgrefe, który stwierdził, że interwencja ta dotyczy użycia siły zbrojnej przez państwo lub koalicję państw poza swoimi granicami, aby powstrzymać poważne i zakrojone na szeroką skalę naruszenia fundamentalnych praw jednostek innych niż obywatele państwa interweniującego, albo zapobiec tymże naruszeniom bez zgody państwa wobec którego siła została zastosowana⁸.

Na podstawie analizy różnych stanowisk interwencji humanitarnej można wyodrębnić katalog czynników charakteryzujących tę instytucję, które odróżniają ją od innych form operacji humanitarnych lub działań zbrojnych (zob. tabela nr 1).

Ponadto dopełnieniem definicji interwencji humanitarnej jest wyszczególnienie zespołu kryteriów, których łączne spełnienie może warunkować jej dopuszczalność (tj. legalność i legitymizację) oraz minimalizować nadużycia w stosowaniu tego mechanizmu.

⁶ B. Parekh, *Rethinking Humanitarian Intervention*, [w:] J. N. Pieterse (ed.), *World Orders in the Making. Humanitarian Intervention and Beyond*, London 1998, s. 147-148.

⁷ Danish Institute of International Affairs, *Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects*, Copenhagen 1999, s. 11.

⁸ J.L. Holzgrefe, *The Humanitarian intervention debate*, [w:] J.L. Holzgrefe, R.O. Kohane (ed.) *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003, s. 18; Zob. Również definicję interwencji humanitarnej przedstawił na początku seminarium NATO obradującego w listopadzie 1999 r. w Scheveningen, Centre for Strategic Studies, *Humanitarian Intervention: Definitions and Criteria*, CSS Strategic Briefing Papers, Vol. 3, Part 1, June 2000, http://www.victoria.ac.nz/css/docs/strategic_briefing_papers/vol.3%20jun%202000/hi.pdf, 10.02.2012.

Tabela 1. Katalog czynników charakteryzujących interwencję humanitarną.

Kategoria	Czynnik
Metoda	Faktyczne użycie siły (groźba użycia siły występuje jako dopuszczalna opcja, choć często jest ona uważana za przejaw szeroko rozumianych metod dyplomatycznych).
Charakter interwencji	Interwencja z zewnątrz, bez zgody państwa przedmiotu interwencji.
Legalność interwencji	Bez wyraźnego upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ lub z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ.
Podmiot interwenujący	Organizacja międzynarodowa, koalicja państw, państwo.
Przyczyna	Masowe naruszenia międzynarodowo uznanych praw człowieka w państwie, w którym dokonywana jest interwencja. Kryzys osiąga stan określany mianem katastrofy humanitarnej (kryterium ilościowe).
Cel	Zapobieżenie lub powstrzymanie masowych naruszeń praw człowieka.
Przedmiot ochrony	Ochrona obywateli państwa, w którym następuje interwencja.
Przedmiot interwencji	Państwo masowo naruszające prawa człowieka lub państwo upadłe (<i>failed state</i>).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Zajadło, *Dylematy humanitarnej interwencji*, Gdańsk 2005; J.L. Holzgrefe, R.O. Kohane (ed.) *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003; A. Frye, *Humanitarian Intervention: Crafting a Workable Doctrine*, Council on Foreign Relations, New York, 2000.

Do kryteriów tych na ogół zalicza się następujące: obiektywnej przyczyny (najwyższej humanitarnej konieczności); wyczerpania innych dostępnych metod (rozwiązanie ostateczne); proporcjonalności zastosowanych środków; wysokiego prawdopodobieństwa skuteczności (pozytywna prognoza); humanitarnych intencji oraz kryterium podmiotu upoważnionego do przeprowadzenia interwencji⁹.

W literaturze przedmiotu można spotkać klasyfikacje interwencji humanitarnej ze względu na charakter podmiotów zaangażowanych w interwencję (tzw. kryterium kręgu uczestników) oraz legalność podjętej akcji. Do pierwszej grupy zalicza się: a) interwencję indywidualną, tzw. jednostronną lub unilateralną (*unilateral intervention*), która podjęta została bez upoważnienia RB ONZ i jest zabroniona w prawie międzynarodowym; b) interwencję zbiorową; c) interwencję regionalną, która podejmowana jest przez organizację regionalną w stosunku do państwa członkowskiego. W prawie międzynarodowym interwencja tego typu jest dozwolona pod warunkiem, że zgodnie z art. 53 Karty NZ Rada Bezpieczeństwa ONZ decyduje

⁹ J. Zajadło, dz. cyt., s. 31-35; porównaj z A. Domagała, dz. cyt., s. 94-100; N.J. Wheeler, *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press 2002, s. 33 inast.; C.A.J. Coady, *The Ethics of Armed Humanitarian Intervention*, United States Institute of Peace, Washington 2002, s. 24-31.

o charakterze środków przymusu i upoważnia organizację regionalną do przeprowadzenia interwencji¹⁰.

W oparciu o kryterium legalności podjętej akcji spotyka się w literaturze przedmiotu kilka podziałów interwencji humanitarnej. Według R. Gordon wyróżnić można następujące rodzaje interwencji humanitarnych: a) przeprowadzone zgodnie z postanowieniami Karty NZ i w oparciu o upoważnienie RB ONZ wydane dla państwa interweniującego (np. w Somalii w 1992 r., Rwandzie w 1994 r., na Haiti w 1993-1994 r.); b) przeprowadzone w oparciu o powołanie się na domniemaną zgodę RB ONZ (np. w Iraku w 1991 r.); c) podjęte w sprzeczności z Kartą NZ bez domniemanego upoważnienia RB ONZ (np. na Grenadzie w 1983 r., w Panamie w 1989 r.)¹¹.

Z kolei A. Szpak przedstawia podział interwencji humanitarnych na: a) podjęte z upoważnienia RB ONZ na podstawie rozdziału VII KNZ, do których zalicza się także interwencje z akceptacją *post factum* RB ONZ; b) rozpoczęte bez upoważnienia RB ONZ, zakazane przez prawo międzynarodowe aczkolwiek uważane za moralnie usprawiedliwione w określonych, szczególnych sytuacjach spowodowanych masowym łamaniem praw człowieka; c) dokonane na zaproszenie rządu - uznane w prawie międzynarodowym za dopuszczalne i prawnie uzasadnione, ponieważ nie naruszają zasady suwerenności państwa¹².

W przeciwieństwie do wspomnianych badaczy J. Kranz proponuje podział zbrojnych akcji humanitarnych na: zbrojne operacje humanitarne i interwencje humanitarne. Kranz zauważa, że akcje zbrojne podjęte za zgodą RB ONZ, czyli legalne operacje humanitarne (np. w Somalii, Rwandzie) nie należy uważać za interwencje humanitarne a jedynie zbrojne operacje humanitarne. Zdaniem autora interwencje humanitarne we właściwym rozumieniu to zbrojne operacje humanitarne nie posiadające jasnego statusu prawnego, czyli rozpoczęte bez upoważnienia RB ONZ dokonane w celu powstrzymania łamania fundamentalnych praw

¹⁰ A. Szpak, *Interwencja humanitarna – aspekt prawny*, Toruń 2005, s. 15-16.

¹¹ R. Gordon, *Humanitarian Intervention by the UN: Iraq, Somalia and Haiti*, „Texas International Law Journal” 1996, vol. 31, s. 43 i nast.

¹² A. Szpak, dz. cyt., s. 16-17.

człowieka¹³.

Obecnie problemem społeczności międzynarodowej jest kwestia legalności i legitymizacji interwencji unilateralnej podjętej bez zezwolenia RB ONZ. Interwencje zbiorowe (*collective intervention*) prowadzone przy oficjalnym poparciu organów ONZ zasadniczo nie wywołują kontrowersji wśród społeczności międzynarodowej. Z tego względu w gronie badaczy (m.in. W. D. Verwey) wysuwane są propozycje, aby pojęcie interwencji humanitarnej zostało zawężone wyłącznie do operacji zbrojnych nieautoryzowanych przez RB ONZ.¹⁴

Kosowski model interwencji humanitarnej – nowy mechanizm wymuszania ochrony praw człowieka

Interwencja humanitarna w Kosowie (24 marca-10 czerwca 1999 r.) została podjęta przez NATO w celu zatrzymania przemocy i czystek etnicznych wobec kosowskich Albańczyków, które prowadził reżim jugosłowiańskiego dyktatora Slobodana Miloszewicza oraz zapobieżenia katastrofie humanitarnej i zagwarantowania bezpiecznego powrotu albańskich uchodźców do domów¹⁵. W wyniku systematycznych akcji pacyfikacyjnych wojsk jugosłowiańskich oraz serbskich sił paramilitarnych i policji, Kosowo opuściło do 1999 r. około 230 tys. albańskich mieszkańców. Dwa miesiące później, w momencie rozpoczęcia przez NATO kampanii, ilość uciekinierów wzrosła aż do 410 tys.¹⁶. Rząd jugosłowiański usprawiedliwiał prowadzenie represyjnych działań militarnych w Kosowie koniecznością przeciwstawienia się albańskim dążeniom separatystycznym. Dokonywane czystki etniczne były w przekonaniu jego decydentów uzasadnioną reakcją na trwającą od jesieni 1997 roku ofensywę Armii Wyzwolenia Kosowa, która dążyła do uzyskania niepodległości Kosowa¹⁷.

¹³ J. Kranz, *Wojna, pokój czy uspokajanie? Współczesne dylematy użycia siły zbrojnej*, Warszawa 2006, s. 40.

¹⁴ J. Zajadło, dz. cyt., s. 29.

¹⁵ B.S. Lambeth, *NATO's Air War for Kosovo. A Strategic and Operational Assessment*, RAND 2001, s. 5-10; B.R. Nardulliinni, *Disjointed War. Military Operations in Kosovo*, 1999, RAND 2002, s. 21-22.

¹⁶ A. Domagała, dz. cyt., s. 132.

¹⁷ R. Kuźniar, *Pozimnowojenne dwudziestolecie 1989-2010. Stosunki międzynarodowe na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2011, s. 214.

Kosowska interwencja różniła się od wcześniejszych operacji humanitarnych np. w Somalii (1992 r.), w Rwandzie (1994 r.), na Haiti (1993-1994 r.) jednostronnym podjęciem działań militarnych przez organizację międzynarodową bez wyraźnego upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ w celu ochrony praw człowieka¹⁸. Była ona pierwszą operacją w pięćdziesięcioletniej historii Sojuszu Północnoatlantyckiego, kiedy podjął działania zbrojne poza swoimi granicami¹⁹. W literaturze przedmiotu została określona mianem klasycznej interwencji humanitarnej²⁰ oraz pierwszą w dziejach ludzkości tzw. „wojną w obronie praw człowieka”²¹.

Interwencja ta wywołała do dziś trwające spory w gronie ekspertów nad problemem jej legalności i legitymizacji. Krytycy twierdzą, że NATO przez podjęcie jednostronnej zbrojnej operacji humanitarnej przeciwko suwerennemu państwu Federalnej Republiki Jugosławii naruszyło normy prawa międzynarodowego. Sojusz Północnoatlantycki pogwałcił bezwzględny zakaz groźby użycia siły lub użycia siły zbrojnej w stosunkach międzynarodowych (art. 2 ust. 4 Karty NZ), od którego wyjątek stanowi jedynie zasada realizacji prawa do samoobrony (art. 51 Karty NZ) albo prowadzenie interwencji na podstawie właściwego upoważnienia RB ONZ (art. 53 ust. 1 Karty NZ)²².

Zdaniem badaczy, w tym W. Malendowskiego, NATO rozpoczynając interwencję bez prawnej legitymizacji RB ONZ narażo się na oskarżenie o dokonanie niezgodnego z prawem międzynarodowym aktu agresji na suwerenne państwo²³. Brak jednoznacznego prawnego umocowania działań NATO można uważać za ingerencję w sprawy wewnętrzne Jugosławii, naruszenie suwerenności

¹⁸ D. Rudkowski, dz. cyt., s. 85-99, 173-187.

¹⁹ R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa, 2003, s. 56.

²⁰ Np. W. Bello, *Humanitarian Intervention: Evolution of a Dangerous Doctrine*, <http://www.focusweb.org/node/814>, 03.10.2012;

R. Kuźniar, *Dziś i jutro studiów strategicznych*, s. 4,

<http://www.pte.pl/pliki/0/278/dzis%20i%20jutro%20ststr.pdf>, 17.02.2012.

²¹ W. Malendowski, *Nowa jakość konfliktów zbrojnych na przełomie XX i XXI w. Przyczyny – uwarunkowania – skutki*, [w:] W. Malendowski (red.), *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku. Analiza problemów i studia przypadków*, Warszawa, 2003, s. 51.

²² D. Rutkowski, dz. cyt., 173-187.

²³ W. Malendowski, dz. cyt., s. 51; P. Winczorek, *Wojna i reguły*, „Rzeczpospolita” 7 czerwca 1999 r.

i integralności terytorialnej, czyli zasad określonych w art. 2 ust. 7 Karty NZ²⁴. W związku z tym, że Jugosławia nie dokonała żadnego aktu agresji przeciwko jakiemukolwiek państwu należącemu do sojuszu, podstawą legalności interwencji nie mogło być powołanie się przez NATO na system wspólnej obrony przewidziany w art. 5 i 6 Traktatu Waszyngtońskiego²⁵. Ponadto operacja ta nie uzyskała od Rady Bezpieczeństwa ONZ wyraźnej autoryzacji *post factum*. W Rezolucji 1244, określającej warunki przywrócenia pokoju, Rada Bezpieczeństwa ograniczyła się jedynie do nie potępienia interwencji i uznania powstałej w regionie sytuacji za zagrażającą pokoji i bezpieczeństwu²⁶.

W odpowiedzi na stawiane zarzuty przedstawiciele NATO wielokrotnie podkreślali, że interwencja była podyktowana wyłącznie ochroną praw człowieka i powstrzymaniem przemocy w Kosowie bez wprowadzenia jakichkolwiek zmian terytorialnych lub zakwestionowania granic Jugosławii, czy też realizacji strategicznych albo ekonomicznych interesów państw członkowskich sojuszu (np. zdobycia surowców mineralnych)²⁷. Humanitarne motywy interwencji potwierdziła Niezależna Międzynarodowa Komisja ds. Kosowa, która w wydanym raporcie określiła ją za „nielegalną, ale legitymizowaną” (*illegal but legitimate*)²⁸.

Ponadto decydenci Sojuszu twierdzili, iż podstawą do legitymizacji interwencji były następujące czynniki: a) doktryna interwencji humanitarnej; b) domniemane upoważnienie do użycia siły zbrojnej wynikające z rezolucji RB ONZ nr 1160 (1998), 1199 (1998), a przede wszystkim rezolucji 1203 (1998); c) zgodność humanitarnej

²⁴ P. Thornberry, *Come, friendly bombs ...: International Law in Kosovo*, [w:] M. Waller, K. Drezov, B. Gökyay, *Kosovo: The Politics of Delusion*, Frank Cass, 2001, s. 45.

²⁵ D. Rutkowski, dz. cyt., s. 177-187; C. Portela, *Humanitarian Intervention, NATO and International Law*, Research Report 00.4, BITS 2000, s. 3-5; H.A. Carras, *Humanitarian Intervention in Kosovo: The Importance of Legal and Moral Issues*, 2007, s. 16-29.

²⁶ J. Zajadło, dz. cyt., s. 181.

²⁷ S. Damm, *The Limitations of Violent Intervention*, [w:] M. Waller i inni (ed.), *Kosovo: the Politics of Delusion*, Frank Cass 2001, s. 133; J. Solana, *To nie była wojna*, „Gazeta Wyborcza” 9 września 1999 r. Z prezentowanymi przez NATO humanitarnymi motywami interwencji polemizuje m.in. Marii Todorova oraz Misha Glenny, którzy wskazują na kwestię utrzymania przez NATO wiarygodności i ochrony przez NATO i USA „żywoćnych interesów” w tym regionie Europy, zob. M. Todorova, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, New York 2009, s. 185; M. Glenny, *The Balkans, 1804-1999: Nationalism, War and the Great Powers*, London 1999, s. 656.

²⁸ Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lesson Learned*, Oxford, 2000, s. 4, 10.

interwencji z celami i zasadami Karty NZ w aspekcie międzynarodowej ochrony praw człowieka; d) humanitarny charakter operacji; e) stan „wyższej konieczności humanitarnej”; f) powstrzymanie katastrofy humanitarnej i przeciwdziałanie destabilizacji pokoju i bezpieczeństwa w regionie; g) użycie siły zbrojnej jako jedynego dostępnego i racjonalnego rozwiązania po wyczerpaniu środków dyplomatycznych (politycznych i ekonomicznych)²⁹.

Zwolennicy tej interwencji argumentowali, że miała ona uzasadnienie w prawie międzynarodowym tj. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka z 1966 r. oraz czterech konwencjach genewskich z 1949 r.³⁰. Zdaniem ekspertów władze jugosłowiańskie swoimi działaniami wielokrotnie pogwałciły zasady zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, które dotyczyły prawa do życia, wolności i bezpieczeństwa (art. 3), zakazu poddawania ludzi okrutnemu albo upokarzającemu traktowaniu (art. 5), zakazu dyskryminacji (art. 7), zakazu wypędzenia z kraju jego mieszkańców (art. 9), prawa wyboru miejsca zamieszkania (art. 13), zakazu arbitralnego pozbawiania obywatelstwa (art. 15), prawa do własności (art. 17)³¹. Władze jugosłowiańskie naruszyły także podstawowe normy prawa międzynarodowego (*erga omnes*) dotyczące zakazu ludobójstwa i zbrodni wojennych. Ponadto nie wypełniły zaleceń zawartych w rezolucjach RB ONZ nr 1160 (1998), 1199 (1998), 1203, (1998) w wyniku czego spowodowały, według tych rezolucji, zagrożenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa³².

²⁹ C. Portela, dz. cyt., s. 5-7; P. Thornberry, dz. cyt., s. 50-51; J. Solana, *Pięć punktów dla prezydenta Miloszevicia*, „Gazeta Wyborcza” 12 kwietnia 1999 r.; Tony Blair, ówczesny premier Wielkiej Brytanii, wskazywał na doktrynę wojny sprawiedliwej jako legitymizację działań NATO: *To wojna sprawiedliwa, nie oparta o ambicje terytorialne, ale wartości. Nie możemy pozwolić na zło etnicznej czystki*. Jednocześnie określił interwencję humanitarną jako nową „doktrynę społeczności międzynarodowej”, zob. News Hour with Jim Lehrer Transcript, *The Blair Doctrine*, April 22 1999, http://www.pbs.org/newshour/bb/international/jan-june99/blair_doctrine4-23.html, 02.03.2012.

³⁰ J. Pawłowski, A. Ciupiński, *Umieędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, Warszawa 2001, s. 143.

³¹ D. Rutkowski, dz. cyt., s. 182; Szczegółowy opis przypadków naruszeń praw człowieka zob.: OSCE, *Kosovo/Kosova: As Seen as Told. An Analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission October 1998 to June 1999*, Volume I, <http://www.osce.org/odihr/17772?download=true>, 03.03.2012.

³² Oskarżenie władz jugosłowiańskich o zbrodnie ludobójstwa nastąpiło po odkryciu w styczniu 1999 r. w miejscowości Racak grobu 45 osób albańskiego pochodzenia, zob. I.H. Daalder, M.E. O’Hanlon, *Winning Ugly. NATO’s War to Save Kosovo*, Washington, D.C., 2000, s. 63-65; R. Jeffrey Smith, *Serbs Tried to Cover Up Massacre; Kosovo Reprisal Plot Bared by Phone Taps*, „The Washington Post” 28 January 1999; Informacje o

Interwencja humanitarna NATO w Kosowie zaznaczyła potrzebę dokonania zmian w prawie międzynarodowym, w kierunku przyjęcia nadrzędności praw człowieka nad zasadą suwerenności państwa, będącej przez dziesięciolecia podstawą porządku światowego. Obowiązywanie tej zasady nie może być wykorzystywane przez państwo jako swoisty immunitet, który może ochronić je przed odpowiedzialnością za pogwałcenie praw jednostki ludzkiej i praw człowieka stanowiących bezwzględnie chronione prawa indywidualne oraz zbiorowe w prawie międzynarodowym³³. Państwo w polityce wewnętrznej, jak zauważył E. Piontek, powinno przestrzegać następujących reguł: po pierwsze - *nikt (...) nie może korzystać z przysługujących mu praw w sposób naruszający prawa innych podmiotów*; po drugie - *(...) nikt nie ma prawa czerpać korzyści z naruszenia prawa, tym bardziej gdy prawo wykonywane i prawo naruszane są wzajemnie równorzędne*; po trzecie państwo powinno respektować zasadę czystych rąk wyrażoną w *Regulae iuris* (nr LXVI) - *kto szuka prawa słuszności, sam musi działać w zgodzie z prawem słuszności*³⁴.

W przypadku konfliktu w Kosowie Piontek zaznaczył, że Jugosławia samoistnie pozbawiła się prawa do powoływania się na zasadę nieingerencji w jej sprawy wewnętrzne jako suwerennego państwa przez pogwałcenie podstawowych praw człowieka w Kosowie ze skutkiem naruszającym pokój w Europie. Z kolei naruszenie przez Jugosławię powyżej wspomnianych zasad spowodowało zdaniem badacza, iż należy uznać za uprawnioną na gruncie prawa międzynarodowego operację militarną podjętą przez NATO w celu powstrzymania „masowych naruszeń praw człowieka w Kosowie o wymiarze przestępczym w rozumieniu prawa międzynarodowego”. Odrzucenie powyższej wykładni, jak zauważył, prowadzi do

zaniechaniu przez władze jugosłowiańskie wypełnienia Rezolucji RB ONZ nr 1160 (1998), 1199 (1998), 1203 (1998) zob. P. Thornberry, dz. cyt., s. 44-48.

³³ P. Winczorek, dz. cyt.; E. Piontek, *Akcja NATO jest legalna*, „Rzeczpospolita” 9 kwietnia 1999 r.; A. Pellet, *State sovereignty and the protection of fundamental human rights: an international law perspective*, Pugwash Online: Conferences on Science and World Affairs, <http://www.pugwash.org/reports/rc/pellet.htm>, 28.02.2012.

³⁴ E. Piontek, dz. cyt.

uznania popełnionych zbrodni za bezkarne pod pretekstem prymatu zasady suwerenności państwa³⁵.

Model interwencji w Kosowie, pomimo że oparty na użyciu siły motywowanej czynnikami humanitarnymi, nie został zaakceptowany przez społeczność międzynarodową jako norma powszechnie obowiązująca. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego interwencja ta pozostaje sprzeczna z podstawowymi zasadami Karty NZ (czyli zakazem użycia siły i zasadą suwerenności państwa). Prawo międzynarodowe w obecnej formie zezwala na interwencję humanitarną pod warunkiem, że zostanie ona podjęta bezpośrednio lub autoryzowana jest przez RB ONZ³⁶.

W toku powyższych rozważań nasuwa się pytanie: co stanowi problem dla legitymizacji interwencji humanitarnej w środowisku międzynarodowym? Liczne kontrowersje wzbudza jednostronny charakter decyzji o użyciu siły zbrojnej przy braku wyraźnej autoryzacji RB ONZ, co w stosunkach międzynarodowych oznacza osłabienie poszanowania zasady suwerenności państwa. Badacze zarzucają interwencji humanitarnej podatność na nadużycia i manipulację, ponieważ może ona być stosowana w sposób selektywny przez niewielką grupę najsilniejszych państw, przez co staje się niebezpiecznym narzędziem uprawiania polityki zagranicznej. Kolejnym powodem braku akceptacji jest przekonanie różnego rodzaju dyktatur, że mogą stać się przedmiotem interwencji humanitarnej. Zachowanie dotychczasowego stanu prawa międzynarodowego zapewnia dyktatorom bezkarność w realizowaniu represyjnej polityki wobec ludności. Instytucję interwencji humanitarnej określają oni jako przejaw neokolonializmu i imperialistycznej polityki państw w globalnej rywalizacji o strefy wpływów i surowce. Ponadto legalizacja interwencji humanitarnej może spowodować wzmożoną aktywność ruchów separatystycznych, destabilizację bezpieczeństwa regionalnego i globalnego, czego

³⁵ Tamże.

³⁶ A. Domagała wyjaśnia szczegółowo, że obecnie zarówno prawo zwyczajowe, decyzje międzynarodowych trybunałów, czy też doktryna prawa międzynarodowego nie pozwalają na uznanie za legalną interwencję humanitarną zainicjowaną samodzielnie przez państwa, zob. A. Domagała, dz. cyt., s. 71.

obawiają się głównie państwa posiadające problemy z mniejszościami etnicznymi (m.in. Rosja i Chiny)³⁷.

Uniwersalizacja interwencji humanitarnej, zdaniem niektórych politologów, w tym H. Kissingera, pociąga za sobą koniec porządku westfalskiego opartego na zasadach suwerenności i nieinterwencji, które stanowią podstawę funkcjonowania systemu zbiorowego bezpieczeństwa w ramach ONZ³⁸. Podobne postulaty przedstawiają specjaliści w zakresie prawa międzynarodowego. Wśród nich Dominik Rutkowski zauważa, że w przypadku każdej interwencji humanitarnej w mniejszym lub większym stopniu dochodzi do konfrontacji z czterema podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego tzn. zasadą nieinterwencji, zasadą suwerenności państwa, zasadą ochrony fundamentalnych praw człowieka, zasadą zakazu groźby lub użycia siły w stosunkach międzynarodowych, co stwarza ryzyko dla utrzymania globalnego *status quo*³⁹.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia warto jednak zastanowić się, czy prawo międzynarodowe w erze dynamicznej globalizacji i złożonych zagrożeń bezpieczeństwa powinno być dostosowane do obecnej ewolucji polityki światowej. Odpowiedzią na to pytanie są wciąż trwające konflikty wewnątrzpaństwowe, które sięgają początkiem lat 90-tych XX w. oraz pojawiające się nowe kryzysy humanitarne. Obecność ich wskazuje na wzrastającą potrzebę weryfikacji systemu prawa międzynarodowego w kierunku wypracowania mechanizmów efektywnego zapobiegania i rozwiązywania konfliktów oraz ochrony praw człowieka.

Zwolennicy interwencji humanitarnej wskazują, iż może być ona remedium na ograniczenia systemu ochrony praw człowieka. Jej właściwie pojętą istotą jest powstrzymanie łamania fundamentalnych praw jednostek, a nie działania skierowane na naruszenie integralności terytorialnej czy też niepodległości państwa. Interwencja humanitarna wynika z realizacji zasad zawartych w Karcie NZ, które podkreślają

³⁷ J. Kurth, *First War of the Global Era: Kosovo and U.S. Grand Strategy*, [w:] A.J. Bacevich, E.A. Cohen (ed.), *War over Kosovo. Politics and Strategy in a Global Age*, New York 2001, s. 72; J. Pattison, *Humanitarian Intervention and the Responsibility To Protect: Who Should Intervene?*, New York 2010, s. 251.

³⁸ H. Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy*, New York 2001, s. 234-283.

³⁹ D. Rutkowski, dz. cyt., s. 106.

obowiązek „poszanowania praw jednostki i podstawowych wolności” (art. 1, ust. 3 KNZ). Badacze (np. S.J. Solarz, M.E. O’Hanlon) argumentują, że obowiązek interwencji humanitarnej wywodzi się z konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1949 r. oraz obowiązku moralnego społeczności międzynarodowej⁴⁰. Powyższe opinie pozostają wciąż marginalizowane w środowisku międzynarodowym.

Spadek poparcia dla uniwersalizacji instytucji interwencji humanitarnej był spowodowany nadużyciami jakie miały miejsce podczas operacji zbrojnych w Afganistanie (2001 r.) i w Iraku (2003 r.). Państwa interweniujące bezprawnie wykorzystały siły zbrojne w stosunkach międzynarodowych, dokonując nadinterpretacji kryteriów legitymizacji interwencji humanitarnej. W obu przypadkach interwencje zostały rozpoczęte bez stosownego upoważnienia RB ONZ zezwalającego na użycie siły zbrojnej w celu ochrony prześladowanej ludności⁴¹. Zdaniem wielu badaczy rzeczywiste powody podjęcia tych operacji zasadniczo odbiegały od deklarowanych przez państwa interweniujące. Rozpoczęcie kampanii usprawiedliwiano motywami humanitarnymi (tj. wyzwoleniem uciskanej ludności spod władzy represyjnych reżimów i dostarczaniem pomocy humanitarnej). W praktyce prawdziwym motywem ich podjęcia były narodowe i ekonomiczne interesy Stanów Zjednoczonych oraz ich sojuszników⁴².

Interwencje w Afganistanie i Iraku wywołały obawy społeczności międzynarodowej o stosowanie przez Stany Zjednoczone w polityce zagranicznej tzw. „humanitarnego imperializmu”, czyli realizacji interesów geopolitycznych poprzez

⁴⁰ A. Jórasz, *Interwencja humanitarna – (po)mocna dłoń Zachodu?*, <http://www.psz.pl/tekst-13776/Anna-Jorasz-Interwencja-humanitarna-pomocna-dlon-Zachodu/Str-5>, 10.03.2012, zob. również A. Domagała, dz. cyt., s. 89-90.

⁴¹ Określenie podstawy prawnej interwencji w Afganistanie zob. United Nations Security Council, *Resolution 1368 (2001) Adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on 12 September 2001*[S/RES/1368 (2001)], <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf>, 10.03.2012; W kwestii rozważań nad legalnością interwencji w Iraku zob. Ł. Scheffs, *Misja, która stała się wojną. Wojna, która stała się misją*, „Stosunki międzynarodowe” 28 marca 2010 r., <http://stosunki.pl/?q=content/misja-kt%C3%B3ra-sta%C5%82-si%C4%99-wojn%C4%85-wojna-kt%C3%B3ra-sta%C5%82-si%C4%99-misj%C4%85>, 11.03.2012.

⁴² T.G. Weiss, *The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era*, „Security Dialogue” Vol. 35, no. 2, June 2004, s. 144, 149; J. Bernat, *Przyczyny amerykańskich interwencji po zakończeniu zimnej wojny*, <http://www.psz.pl/tekst-16974/Joanna-Bernat-Przyczyny-amerykanskich-interwencji-po-zakonczeniu-zimnej-wojny>, 11.03.2012.

powoływanie się na zasady humanitarne dla usprawiedliwienia użycia siły zbrojnej w formie interwencji humanitarnej⁴³. Przekonanie to dodatkowo wzmogła ogłoszona przez prezydenta G. Busha we wrześniu 2002 r. doktryna tzw. wojny prewencyjnej, która w zasadzie otwierała drogę do interwencjonizmu przez przyznanie państwu prawa do użycia siły zbrojnej w obliczu zagrożeń asymetrycznych (czyli ataków terrorystycznych, gromadzenia lub użycia broni masowego rażenia)⁴⁴. Kolejne niepowodzenia sił koalicyjnych w wojnie w Afganistanie i Iraku dodatkowo ochłodziły zapal społeczeństwa międzynarodowej dla akceptacji interwencji humanitarnej. Po tych wydarzeniach opinia publiczna postrzegała interwencję jako operację militarną związaną z dużymi stratami wojskowymi i cywilnymi, wysokimi nakładami finansowymi w stosunku do znikomych efektów podjętych wysiłków na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa w regionie objętym konfliktem⁴⁵.

Wielu publicystów uważa, że pomimo niefortunnych doświadczeń interwencji w Afganistanie i Iraku nie należy rezygnować z samej idei interwencji humanitarnej, ponieważ *ochrona praw człowieka jest obowiązkiem społeczności międzynarodowej i są sytuacje, kiedy trzeba użyć siły, żeby się z niego dobrze wywiązać*⁴⁶. W tym momencie trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem J. Kranza, iż: *wbrew niektórym zarzutom zbrojna interwencja humanitarna nie jest przykładem stosowania siły wobec słabszego państwa, a raczej działaniem w obronie jego słabej i bezbronnej ludności. Nie jest to również wyraz arbitralności czy kontynuacja dawnej polityki kanonierki. Wobec braku decyzji RB [Rady Bezpieczeństwa ONZ MŻ] państwo dokonujące ludobójstwa nie powinno pozostać bezkarne, a sprawca nie może być skuteczniej chroniony niż jego ofiary*⁴⁷.

⁴³ Zob. np. J. Bricmont, *Humanitarian Imperialism: Using Human Rights to Sell War*, Monthly Review Press, 2005.

⁴⁴ T.G. Weiss, dz. cyt., s. 143.

⁴⁵ W. Bello, *The Crisis of Humanitarian Intervention*, 15 August 2011, <http://www.alterinter.org/article3621.html?lang=fr>, 14.03.2012.

⁴⁶ A. Michnik, J. Kis, *Irak i my po pięciu latach*, „Gazeta Wyborcza” 24 czerwca 2008 r.

⁴⁷ J. Kranz, dz. cyt., s. 50.

„Odpowiedzialność za ochronę” a pragmatyzm polityczny państw

Kontrowersje zaistniałe wokół uznania instytucji interwencji humanitarnej za normę prawa zwyczajowego spowodowały, że społeczność międzynarodowa przyjęła na szczycie ONZ w 2005 r. koncepcję tzw. „odpowiedzialności za ochronę” (*responsibility to protect*, R2P) jako kompromisowe rozwiązanie postępowania w przypadku masowych naruszeń praw człowieka⁴⁸. W Dokumencie Końcowym Szczytu wspólnota międzynarodowa potwierdziła, że każde państwo *zobowiązane jest do ochrony swoich mieszkańców przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości. Odpowiedzialność ta obejmuje zapobieganie tego rodzaju zbrodniom i zachęcanie do ich powstrzymania poprzez zastosowanie właściwych i koniecznych środków*⁴⁹.

„Odpowiedzialność za ochronę” – główne założenia koncepcji

Koncepcja „odpowiedzialności za ochronę” opracowana została w 2001 r. przez Międzynarodową Komisję ds. Interwencji i Suwerenności Państwa (The International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS)⁵⁰. W stosunkach międzynarodowych określana jest ona jako nowe ujęcie interwencji humanitarnej. Główną zaletą tej doktryny jest nowatorskie przedstawienie wzajemnych relacji pomiędzy suwerennością państwa a ochroną praw człowieka. Zgodnie z tym zarówno zasada suwerennej równości jak i nieinterwencji nie mogą być przeszkodą w wypełnianiu przez wspólnotę obowiązku „odpowiedzialności za ochronę”⁵¹.

W myśl zasady R2P suwerenność państwa rozumiana jest w kategorii podwójnego obowiązku: zewnętrznego - poszanowanie suwerenności innych państw

⁴⁸ G. Evans, *Obowiązek zapewnienia ochrony*, „Przegląd NATO” Zima 2002, <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/polish/analysis.html>, 15.03.2012.

⁴⁹ Zob. 2005 World Summit Outcome, Resolution Adopted by General Assembly on 24 October 2005 (A/RES/60/1), art. 138, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>, 15.03.2012.

⁵⁰ Treść koncepcji „odpowiedzialności za ochronę” zob. G. Evans, M. Sahnoun (ed.), *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa 2001.

⁵¹ J. Kranz, dz. cyt., s. 47.

oraz wewnętrznego – poszanowanie praw i godności ludzi podlegających jurysdykcji państwa⁵². Na państwie spoczywa główny obowiązek ochrony swoich obywateli. Mechanizm międzynarodowej „odpowiedzialności za ochronę” zostaje uruchomiony w sytuacji, gdy państwo, na którego terytorium dochodzi do masowych ataków na ludność cywilną (spowodowanych w wyniku wojny domowej, powstania, represji lub upadku państwa) nie wywiązuje się lub nie chce wywiązać się z tego obowiązku. W tej sytuacji wspólnota międzynarodowa może przejąć odpowiedzialność i podjąć działania ochronne. Obejmują one: a) działania prewencyjne o charakterze niemilitarnym (*responsibility to prevent*); b) reakcję (również zbrojną) na masowe i poważne naruszenia praw człowieka (*responsibility to react*); c) wsparcie w odbudowie i pojednaniu społecznym (*responsibility to rebuild*)⁵³.

Podjęcie interwencji humanitarnej zgodnie z zasadą R2P może nastąpić w sytuacji zbrodni ludobójstwa, czystek etnicznych, zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości⁵⁴. Jednakże po tragicznych wydarzeniach 9/11 w geopolityce uwidoczniły się działania państw na rzecz rozszerzenia zakresu przypadków objętych zasadą „odpowiedzialności za ochronę”. Państwa w arbitralny sposób dążyły, aby włączyć w jej ramy kwestie obrony własnych obywateli przebywających na terytorium innego państwa i walki z terroryzmem (np. Stany Zjednoczone podczas interwencji w Afganistanie (2001) i w Iraku (2003) oraz Rosja w konflikcie gruzińskim w 2008 r.)⁵⁵. W efekcie tych działań zmianie uległo rozumienie zobowiązań wynikających z suwerenności państwa, co było silnie podkreślane w amerykańskich środowiskach politycznych. Suwerenność państwa rozpatrywano już nie tylko w kategorii obowiązku zakazu mordowania własnej ludności, ale także zakazu wspierania terroryzmu. Nie wywiązywanie się z tych obowiązków przez rząd uznano za podstawę do uzyskania przez inne państwa prawa do interwencji. W ujęciu tym,

⁵² G. Evans, M. Sahnoun (ed.), dz. cyt., s. 8.

⁵³ G. Evans, M. Sahnoun (ed.), dz. cyt., Synopsis the Responsibility to Protect: Core Principles p. 1, p. 2.

⁵⁴ G. Evans, M. Sahnoun (ed.), dz. cyt., s. 29-32.

⁵⁵ J. Dobrowolska-Polak, *Interwencja humanitarna - humanitaryzacja stosunków międzynarodowych kontra pragmatyzm państw*, [w:] R. Łoś, J. Regina-Zacharski, *Konflikty i spory międzynarodowe*, t. 2, Łódź 2010, s. 212.

walka z terroryzmem postrzegana była za uprawomocnioną do działania w ramach „obowiązku ochrony świata”⁵⁶.

W myśl zasady R2P interwencja międzynarodowa jest dopuszczalna tylko po spełnieniu ściśle wyznaczonych kryteriów: a) słuszności sprawy i celu; b) ostatecznego charakteru stosowanego środka; c) proporcjonalność środków; d) rozsądnej prognozy co do prowadzenia akcji; e) właściwości organu upoważnionego do jej podjęcia⁵⁷.

Powyższe reguły zastosowania interwencji traktowane są jako uchylenie od zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne państwa. Przy czym działania interwencyjne wymagające użycia siły zbrojnej mogą być podjęte tylko z upoważnienia RB ONZ, co potwierdziła społeczność międzynarodowa w art. 139 Dokumentu Końcowego Szczytu ONZ (2005 r.): *wyrażamy swoją gotowość do podjęcia akcji zbiorowej, przeprowadzonej w odpowiednim czasie i w sposób zdecydowany, za zgodą Rady Bezpieczeństwa i w zgodzie z postanowieniami Karty NZ i jej rozdziału VII, (...) kiedy środki pokojowe okażą się niewystarczające, a władze krajowe wyraźnie niezdolne do ochrony swojej ludności przed ludobójstwem, zbrodniami wojennymi, czystkami etnicznymi oraz zbrodniami przeciwko ludzkości*⁵⁸.

Wyłącznie RB ONZ na autoryzację militarnych operacji humanitarnych umożliwiła utrzymanie nienaruszalności reżimu prawa międzynarodowego. Była także wyrazem kompromisowego rozwiązania kontrowersyjnych dylematów prawnych interwencji humanitarnej. Pomimo to wciąż pozostał nie rozwiązany problem jak należy reagować na masowe naruszenia praw człowieka w przypadku paraliżu decyzyjnego RB ONZ. Czy w takiej sytuacji alternatywną dla legitymizacji interwencji humanitarnej może być zgoda wyrażona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ lub też

⁵⁶ J. Dobrowolska-Polak, dz. cyt.

⁵⁷ G. Evans, M. Sahnoun (ed.), dz. cyt., Synopsis the Responsibility to Protect: Principals for Military Intervention p. 2.

⁵⁸ Zob. 2005 World Summit Outcome, Resolution Adopted by General Assembly on 24 October 2005 (A/RES/60/1), dz. cyt.; Autoryzacja użycia siły zbrojnej przez RB ONZ została następnie potwierdzona w 2006 r. w rezolucji o ochronie ludności cywilnej podczas konfliktów zbrojnych, zob. Resolution 1674 (2006) Adopted by the Security Council at its 5430th meeting, on 28 April 2006 (S/RES/1674 (2006), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement>, 15.03.2012.

przyznanie organizacji regionalnej czy koalicji państw prawa do podjęcia decyzji o rozpoczęciu interwencji?

Pragmatyzm polityczny państw w realizacji „odpowiedzialności za ochronę”

Doświadczenia ostatniego dziesięciolecia wskazują, iż przyjęta w ramach zasady R2P autoryzacja interwencji humanitarnych oparta na mandacie RB ONZ zasadniczo nie wpłynęła na poprawę ochrony praw człowieka. Potwierdzeniem tego był brak zdecydowanej reakcji społeczności międzynarodowej na poważne kryzysy humanitarne np. w Demokratycznej Republice Kongo, Darfurze i na Sri Lance⁵⁹.

Przedstawiona poniżej analiza tych konfliktów pozwoli przybliżyć przyczyny uchylania się przez wspólnotę międzynarodową od realizacji obowiązku odpowiedzialności za ochronę. Z kolei podjęte rozważania nad konfliktem w Libii posłużą za wskazanie zależności pomiędzy interesami państw w regionie a interwencją humanitarną oraz drogą jej rozwoju.

Konflikt w Demokratycznej Republice Kongo 1998-2003

Konflikt w Demokratycznej Republice Kongo (Kongo) jest uderzającym przykładem masowych naruszeń praw człowieka, na które bezpośrednio nie zareagowała społeczność międzynarodowa. Według danych pozarządowej organizacji humanitarnej International Rescue Committee (IRC) z 2004 r. w wojnie tej zginęło około 3,9 mln osób, z czego w latach 2000-2002 aż 3,3 mln⁶⁰. Z opracowanego przez United Nations Human Rights Office for the High Commissioner raportu wynika, że akty przemocy na ludności kongijskiej miały charakter zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennych i ludobójstwa⁶¹.

⁵⁹ Zob. np. A. J. Bellamy, *The Responsibility to Protect—Five Years On*, „Ethics and International Affairs”, <http://responsibilitytoprotect.org/Bellamy.pdf>, 17.03.2012.

⁶⁰ International Rescue Committee, *The Lancet Publishes IRC Mortality Study from DR Congo*, <http://www.rescue.org/news/lancet-publishes-irc-mortality-study-dr-congo-39-million-have-died-38000-die-month-3913>, 27.03.2012.

⁶¹ Zob. United Nations Human Rights Office for the High Commissioner, *Report of the Mapping Exercise documenting the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed within the territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003*, August 2010, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_EN.pdf, 28.03.2012.

Międzynarodowa odpowiedź na kryzys humanitarny nastąpiła dopiero po zakończeniu konfliktu w 2003 r. Podyktowana była wybuchem starć międzyplemiennych i brutalnym łamaniem praw człowieka w prowincji Ituri, w której od 1999 r. śmierć poniosło około 50 tys. osób, a kolejne 500 tys. musiało opuścić swoje domostwa⁶². Przemoc w Ituri (szczególnie w mieście Bunia) groziła powtórzeniem się „drugiej Rwandy”. Z powodu zaistniałej sytuacji RB ONZ przyjęła 30 maja 2003 r. Rezolucję 1484, w której na podstawie rozdziału VII Karty NZ autoryzowała rozmieszczenie sił międzynarodowych (Interim Emergency Multinational Force, IEMF). Celem ich działania było ustabilizowanie sytuacji wewnętrznej w Ituri, poprawa sytuacji humanitarnej, ochrona lotniska, personelu ONZ oraz obozów dla uchodźców⁶³. Dowództwo nad siłami objęła Unia Europejska, a przeprowadzona przez nią operacja reagowania kryzysowego pod kryptonimem „Artemis” była pierwszą akcją militarną Unii zorganizowaną autonomicznie, bez odwołania się do aktywów NATO⁶⁴.

Podczas trzech miesięcy trwania operacji Artemis zrealizowane zostały wszystkie zakładane cele, bez naruszenia kryteriów wystarczalności i proporcjonalności środków. Zaprzestanie walk etnicznych między wrogimi plemionami Lendu i Hema pozwoliło na powrót do prowincji 60 tys. uchodźców. Administracja tymczasowa Ituri została restytuowana, co pośrednio umocniło rząd w Kinszasie i tym samym integralność Konga⁶⁵. Jednakże ograniczony charakter operacji, czas i zasięg geograficzny spowodowały, jak zauważył F. Grignona

⁶² K. Homan, *Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo*, [w:] A. Ricci, E. Kytoemaa, *European Commission: Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity*, Office for Official Publications of the European Communities, May 2007, s. 151-155.

⁶³ Zob. *United Nations Security Council, Resolution 1484 (2003) Adopted by the Security Council at its 4764th meeting, on 30 May 2003*, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/377/68/PDF/N0337768.pdf?OpenElement>, 01.04.2012.

⁶⁴ *EU launches the "Artemis" military operation in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Brussels, 12 June 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/76197.pdf, 03.04.2012; Operacja Artemis była istotnym krokiem w rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony - swoistym testem dla europejskiej strategii bezpieczeństwa i sił szybkiego reagowania. Została podjęta w czasie prowadzonej przez Stany Zjednoczone „wojny z terroryzmem” w Iraku, przez co była jednocześnie wyrazem protestu państw europejskich przeciwko unilateralnej polityce tego mocarstwa i wskazaniem europejskiego kierunku polityki interwencjonizmu (tzn. interwencji humanitarnych autoryzowanych przez RB ONZ), zob. A. Domagała, dz. cyt. s. 142 -143.

⁶⁵ K. Homan, dz. cyt.

z International Crisis Group, że nie powstrzymała ona dramatu ludności cywilnej. Brutalne mordy były wciąż kontynuowane poza obszarem Ituri⁶⁶. Reasumując, w operacji Artemis zabrakło kompleksowej strategii *peacekeeping* i *peacebuilding*, którą powinno zostać objęte całe powojenne terytorium Kongo. Oceniając jej charakter można zauważyć, iż miała ona bardziej wymiar misji *peacekeeping* niż interwencji humanitarnej.

Poprawę sytuacji politycznej i humanitarnej w Kongo nie przyniosło rozlokowanie przez wspólnotę międzynarodową sił pokojowych ONZ - MONUSCO⁶⁷. Choć siły te posiadały mandat zezwalający na użycie wszelkich koniecznych środków w celu ochrony ludności cywilnej i pracowników organizacji humanitarnych, były jednak słabo przygotowane pod względem organizacyjnym i logistycznym do wypełnienia misji. Ich ograniczone zdolności, a także często brak woli działania okazały się przyczyną szeregu incydentów z udziałem cywili⁶⁸. Funkcjonowanie „błękitnych hełmów” wielokrotnie krytykowały organizacje humanitarne, w tym Lekarze bez Granic, którzy zarzucili im tolerowanie zbrodniczej działalności ugrupowań rebelianckich⁶⁹.

Utrzymująca się destabilizacja Kongo spowodowała, że w państwie tym w kolejnych latach wciąż dochodziło do zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych⁷⁰. W 2007 roku, jak poinformowała IRC, liczba ofiar konfliktu wynosiła 5,4 mln i była większa w porównaniu z 2002 r. o 2,1 mln⁷¹. Pomimo oficjalnego

⁶⁶ F. Grigon, *The Artemis operation in the Democratic Republic of Congo: Lesson for the future of EU Peace-keeping in Africa*, International Conference: The Challenges of Europe-Africa Relations, Lisbon, October 2003, http://www.ieei.pt/files/Paper_FGrignon.pdf, 05.04.2012.

⁶⁷ MONUSCO - United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo, <http://monusco.unmissions.org/>, 20.04.2012.

⁶⁸ Human Right Watch, *Killings in Kiwanja: The UN's Inability to Protect Civilians*, 10 December 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49412b8d2.html>, 20.04.2012.

⁶⁹ Kongo-Konflikt, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Kongo_Demokr_Rep_Kongo, problemy, Konflikt, 21.04.2012.

⁷⁰ International Coalition for the Responsibility to Protect, *Crisis in the Democratic Republic of Congo*, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-drc>, 26.03.2012.

⁷¹ International Rescue Committee, *Mortality in the Democratic Republic of Congo an Ongoing Crisis*, http://www.rescue.org/sites/default/files/migrated/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf, 05.04.2012.

zakończenia konfliktu w marcu 2009 r.⁷² jeszcze w tym samym roku, jak podała Human Rights Watch, zostało zabitych co najmniej 2,5 tys. cywilów⁷³. W raporcie opublikowanym w 2012 r. organizacja ta poinformowała, że we wschodniej i północnej części Konga nadal trwały ataki na ludność cywilną, a liczba przesiedlonych osób osiągnęła 1,7 mln⁷⁴.

Głównym narzędziem walki w kongijskim konflikcie były wykorzystywane dzieci oraz przemoc seksualna. Według danych Coalition to Stop the Use of Child Soldiers w 2008 r. około 7 tys. dzieci-żołnierzy walczyło w oddziałach sił rządowych i rebelianckich ugrupowań zbrojnych (w tym zagranicznych ugrupowań militarnych), które zostały zwerbowane siłą, przede wszystkim z obozów dla uchodźców⁷⁵. Ponadto, Human Rights Watch stwierdziła, że w 2009 r. zanotowano ponad 15 tys. przypadków gwałtów, a następnie 7,685 tys. w pierwszym półroczu 2010 roku⁷⁶. Ta forma przemocy była kontynuowana w kolejnych latach w Kongu zarówno przez wojska armii rządowej (tragiczne wypadki w miejscowościach Fizi i Bushani w 2011 r.) jak i liczne grupy rebeliantów⁷⁷.

Powyższe szokujące dane bez wątpienia świadczą, iż konflikt w Kongo można uznać za jeden z największych kryzysów humanitarnych po II wojnie światowej,

⁷² Zob. *Democratic Republic of the Congo Peace Agreement Between the Government and the Congres National Pour La Defense Du Peuple (CNDP)*, [http://www.iccwomen.org/publications/Peace Agreement between the Government and the CNDP.pdf](http://www.iccwomen.org/publications/Peace%20Agreement%20between%20the%20Government%20and%20the%20CNDP.pdf), 07.04.2012.

⁷³ Human Rights Watch, *World Report 2010: Democratic Republic of Congo (DRC) Events of 2009*, <http://www.hrw.org/world-report-2010/democratic-republic-congo-drc>, 09.04.2012.

⁷⁴ Human Rights Watch, *World Report 2012: Democratic Republic of Congo (DRC) Events of 2011*, <http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-democratic-republic-congo>, 09.04.2012.

⁷⁵ Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers Global Report 2008*, s. 106-111, http://www.childsoldiersglobalreport.org/files/country_pdfs/FINAL_2008_Global_Report.pdf, 10.04.2012. Powstałe obecnie w Kongo armie rebeliantów kontynuują werbowanie dzieci-żołnierzy w swoje szeregi. Organizacja Human Rights Watch poinformowała, że w gen. Bosco Ntaganda przywódca antyrządowej armii tzw. Ruchu 23 Marca siłą rekrutował 149 dzieci w kwietniu 2012 r., zob. Human Rights Watch, *DR Congo: Bosco Ntaganda Recruits Children by Force*, May 16, 2012, <http://www.hrw.org/news/2012/05/15/dr-congo-bosco-ntaganda-recruits-children-force>, 20.05.2012.

⁷⁶ Human Rights Watch, *World Report 2011: Democratic Republic of Congo Events of 2010*, <http://www.hrw.org/world-report-2011/democratic-republic-congo>, 12.04.2012.

⁷⁷ Immigration and Refugee Board of Canada, *Democratic Republic of the Congo: Domestic and sexual violence, including legislation, state protection, and services available to victims (2006-March 2012)*, 17 April 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,IRBC/,4f9e5e532,0.html>, 14.04.2012. Human Rights Watch, *World Report 2012: Democratic Republic of Congo Events of 2011*, <http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-democratic-republic-congo>, 14.04.2012.

którego skala i powaga zostały globalnie zignorowane. Nasuwa się zasadne pytanie dlaczego społeczność międzynarodowa nie zdobyła się na uruchomienie mechanizmu interwencji humanitarnej już w pierwszym okresie trwania wojny domowej, aby jednoznacznie powstrzymać przemoc w Kongo?

Inercyjna postawa wspólnoty międzynarodowej była spowodowana przede wszystkim złożonością konfliktu, na którą wpłynęły następujące czynniki: szeroki zasięg terytorialny, transgraniczność (w szczytowym okresie zaangażowanych było w wojnę aż 9 państw), duża ilość uczestniczących aktorów (w tym sąsiednich państw, wewnętrznych i zewnętrznych ugrupowań militarnych), trudna do wyeliminowania wielopłaszczyznowa przyczyna walk (przejęcie zwierzchnictwa administracyjnego, kontroli nad surowcami lub ziemią), skomplikowana struktura etniczna ludności (Kongo zamieszkuje około 400 różnych grup etnicznych). Kompleksowość tych czynników spowodowała brak woli politycznej państw w kwestii podjęcia zdecydowanych działań militarnych. Obawiano się porażki zbrojnej operacji humanitarnej, poniesienia wysokich kosztów logistycznych, strat własnych oraz zaangażowania politycznego i militarnego w wojnę regionalną⁷⁸.

Kolejną przeszkodą do przeprowadzenia zbrojnej interwencji humanitarnej były trudności w ustaleniu regionalnego porozumienia w kwestii zakończenia wojny. Zaangażowane w konflikt państwa nie wyrażały jednoznacznego poparcia dla międzynarodowych inicjatyw przywrócenia pokoju i stabilizacji w regionie. Główni uczestnicy konfliktu - Rwanda i Uganda, zainteresowane były przede wszystkim realizacją własnych interesów gospodarczych związanych z czerpaniem zysków z kontroli nad zasobami surowców naturalnych Konga. Organizacje regionalne Great Lakes Region i Unia Afrykańska zasadniczo ograniczały się do wydawania oświadczeń nawołując do położenia kresu przemocy bez podejmowania konkretnych akcji na rzecz poprawy sytuacji humanitarnej Konga⁷⁹.

⁷⁸ J.F. Miskel, *The Complexity of Military Intervention in Humanitarian Crises*, Global Dialogue Volume 7, Number 1–2, Winter/Spring 2005, <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=338>, 16.04.2012; C. Crawford, *The 'Responsibility to Protect' and the Democratic Republic of the Congo*, Global Research, 24 November 2011, <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=27840>, 16.04.2012.

⁷⁹ C. Crawford, dz. cyt.; International Coalition for the Responsibility to Protect, dz. cyt.

Dodatkowych utrudnień dostarczało funkcjonowanie w Kongo licznych zbrojnych ugrupowań rebeliantów, których podstawą finansowania były zyski z udziału w nielegalnym wydobywaniu i handlu kongijskimi surowcami naturalnymi. Wśród nich działalność zbrojnych organizacji zewnętrznych powodowała szczególnie zagrożenie dla utrzymania bezpieczeństwa i stabilizacji, ponieważ wykorzystywały one terytorium wspierających je państw ościennych jako bazę wypadową dla swoich operacji. Ponadto nieustające wewnętrzne rozruchy, korupcja polityczna w kongijskich kręgach rządowych i niespójność armii rządowej stały się poważnym wyzwaniem dla wspólnoty międzynarodowej w rozwiązaniu konfliktu i przywróceniu trwałego pokoju⁸⁰.

Nasuwa się wniosek, iż dla wspólnoty międzynarodowej Kongo jest regionem o małym znaczeniu strategicznym, aby podjąć kosztowną i ryzykowną zbrojną interwencję humanitarną. Nie zmienia to jednak faktu, iż powinna ona w zdecydowany sposób aktywnie przeciwdziałać wciąż dokonywanym brutalnym morderstwom ludności cywilnej w tym upadłym państwie. Społeczność międzynarodowa ma szansę potwierdzić, iż przyjęta zasada R2P nie jest tylko „martwą regułą” w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka.

Konflikt w Darfurze 2003-2006

Podobnie, jak w Kongo społeczność międzynarodowa uchylała się od wypełniania zobowiązań płynących z zasady R2P podczas konfliktu w Darfurze. W wyniku trwającej od 2003 r. wojny domowej zginęło w tym regionie ponad 300 tys. osób, około 2,4 mln zostało zmuszonych do emigracji, a kolejne 270-300 tys. osób przesiedlono⁸¹. W 2004 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ wezwała do zakończenia konfliktu i umożliwienia organizacjom humanitarnym dostępu do ludności Darfuru. Pomimo tego wspólnota międzynarodowa nie wykazywała większego

⁸⁰ J.F. Miskel, dz. cyt.: Final Report of the Group of Experts on the DRC submitted in accordance with paragraph 5 of Security Council resolution 1952 (2010), S/2011/738, 2 December 2011, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/738, 17.04.2012.

⁸¹ Amnesty International, *Empty Promises on Darfur International Community Fails to Deliver*, January 2009, s. 1, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR54/001/2009>, 22.04.2012.

zainteresowania konfliktem i nie podejmowała jakichkolwiek zdecydowanych działań. Groźby sankcji i interwencji były wielokrotnie wysuwane przez zachodnie mocarstwa, lecz w praktyce unikały one zaostreżenia stosunków z władzami sudańskimi. Postulowały jedynie, aby rząd w Chartumie rozwiązał konflikt na drodze politycznego porozumienia pokojowego⁸².

Dopiero w 2007 r. - po trzech latach nieustających dramatów ludzkich - społeczność międzynarodowa zdecydowała się na zorganizowanie misji pokojowej w Darfurze. Zmiana w podejściu do darfurskiego problemu była spowodowana groźbą rozszerzenia się katastrofy humanitarnej na sąsiedni Czad, a tym samym przekształcenia się konfliktu w wojnę regionalną. Rada Bezpieczeństwa ONZ na mocy Rezolucji 1769 z 31 lipca 2007 r. autoryzowała utworzenie połączonych sił Unii Afrykańskiej i ONZ tzw. UNAMID (AU/UN hybrid Operation on Darfur) w Darfurze. Głównym celem UNAMID była ochrona ludności, personelu misji i pracowników organizacji humanitarnych oraz wspieranie porozumienia pokojowego (Darfur Peace Agreement z 5 maja 2006 r.). Mandat operacji oparty na rozdziale VII Karty NZ, umożliwił „błękitnym hełmom” użycie siły w celu realizacji powierzonych zadań⁸³.

W kręgach dyplomatycznych ONZ zakładano, że UNAMID będzie największą misją pokojową na świecie, bezprecedensowym przedsięwzięciem pod względem skali, złożoności i znaczenia. Wbrew tym oczekiwaniom misja od samego początku borykała się z licznymi trudnościami, które głównie związane były z blokowaniem rozmieszczenia wojsk przez sudański rząd i grupy zbrojne; obstrukcyjnymi działaniami rządu w Chartumie przy dostarczaniu pomocy humanitarnej; niedostateczną ilością

⁸² A. Domagała, dz. cyt., s. 143.

⁸³ UN Security Council, *Resolution 1769 (2007) Adopted by the Security Council at its 5727 th meeting, on 31 July 2007*,

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/52/PDF/N0744552.pdf?OpenElement>, 24.04.2012;

Zob. również UNAMID, *UNAMID Mandate*,

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/mandate.shtml>, 24.04.2012; W wyniku konfliktu w Darfurze w sąsiednim Czadzie znalazło się około 400 tys. uchodźców, a w północno-wschodniej części Republiki Środkowoafrykańskiej 200 tys. Sytuacja ta była przyczyną podjęcia przez RB ONZ decyzji o powołaniu mocą Rezolucji 1778 z 25 września 2007 r. misji ONZ w Republice Środkowoafrykańskiej i Czadzie (MINURCAT). Misja wspomagana przez żołnierzy z państw Unii Europejskiej miała na celu ochronić ludność zgromadzoną w przygranicznych obozach dla uchodźców, atakowaną przez przenikające przez granice milicje arabskie oraz wrogie ugrupowania zlokalizowane na terenie wspomnianych państw, zob. *Sudan- Darfur*, 5 marzec 2009, <http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/kraj,Sudan,problemy,Darfur>, 25.04.2012.

personelu i wyposażenia; problemami finansowymi. Czynniki te sprawiły, że misja miała zasadniczo ograniczony wpływ na ochronę życia ludności cywilnej i poprawę warunków humanitarnych, a siły pokojowe stały się przedmiotem ataków zbrojnych milicji⁸⁴.

Funkcjonowanie misji i bezpieczeństwo jej personelu były jednymi z głównych przyczyn, które zaważyły na wydaniu dopiero w marcu 2009 r. przez Międzynarodowy Trybunał Karny (ICC) nakazu aresztowania prezydenta Sudanu Omara Hassana al Baszira pod zarzutem popełnienia zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych w związku z konfliktem w Darfurze. Wcześniejsze aresztowanie, proponowane w 2008 r. przez prokuratora ICC Luis Moreno-Ocampo, zdaniem dyplomatów ONZ mogło spowodować przymusowe zakończenie operacji UNAMID i naruszyć kruchy pokój między rządem w Chartumie a południowym Sudanem. Decyzji Trybunału sprzeciwiły się Chiny, państwa afrykańskie i arabskie, które obawiały się, iż postawienie przed sądem al Baszira spowoduje destabilizację Sudanu i ponowny wybuch wojny domowej w tym państwie. Niemniej jednak wydany przez Trybunał nakaz aresztowania al Baszira był bezsprzecznie poważnym krokiem w zwalczaniu bezkarności towarzyszącej brutalnym zbrodniom w Darfurze⁸⁵. W odwecie za oskarżenie prezydent Sudanu wydalili z kraju pracowników humanitarnych organizacji pozarządowych, przez co ilość organizacji niosących pomoc humanitarną znacznie zmniejszyła się. Dla porównania w lutym 2009 r. było ich 137, a w

⁸⁴ Amnesty International, *Sudan: Konflikt w Darfurze trwa już 5 lat*, 13.04.2008,

http://amnesty.org.pl/no_cache/archiwum/aktualnosci-strona-artykulu/article/6063/589/category/59/neste/1.html, 26.04.2012;

K. Wiatr, *Problemy misji pokojowej w Darfurze*, 19 września 2008, <http://www.psz.pl/tekst-13508/Problemy-misji-pokojowej-w-Darfurze>, 04.07.2012; A.M. Abdelbagi, *Past and Future of UNAMID: Tragic Failure or Glorious Success?* Human Right and Advocacy Network for Democracy Briefing Paper, July 2010, http://migs.concordia.ca/links/documents/Past_and_Future_of_UNAMID.pdf, 26.04.2012.

⁸⁵ W. Jagielski, *Ścigany za Darfur*, „Gazeta Wyborcza” 12 lipiec 2008 r., http://forum.gazeta.pl/forum/w,10662,50322864,82048902,Scigany_za_Darfur_BEDUINKO_przeczytaj_WAZ_NE.html, 27.04.2012; *Prezydent Sudanu poszukiwany pod zarzutem zbrodni wojennych*, 5 marca 2009, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artykul,355,Prezydent_Sudanu_poszukiwany_pod_zarzutem_zbrodni_wojennych_q_and_a, 27.04.2012.

październiku 2010 r. tylko 66. W wyniku zaistniałej sytuacji miliony ludzi zostało pozbawionych żywności, wody i opieki medycznej⁸⁶.

Z powodu pogarszających się warunków humanitarnych i rosnącego ryzyka destabilizacji Sudanu mandat UNAMID został przedłużony do 31 lipca 2012 r. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ na mocy Rezolucji 2003 z 29 lipca 2011 r.⁸⁷ Rada Bezpieczeństwa jednoznacznie podkreśliła w rezolucji potrzebę pełnego wykorzystania przez misję posiadanych możliwości w celu priorytetowej ochrony ludności cywilnej, umożliwienia bezpiecznego i niezakłóconego dostępu do pomocy humanitarnej, a także zwiększenia wysiłków na rzecz stabilizacji i pokoju. Trudno w chwili obecnej precyzyjnie ocenić w jakim stopniu misja UNAMID okaże się zdolna do skutecznego wypełnienia tych zadań.

Szereg pytań nasuwa długoletni brak zaangażowania wspólnoty międzynarodowej w przyjęcie efektywnych rozwiązań konfliktu w Darfurze. Niechęć ONZ do przeprowadzenia misji typu *enforcement* (interwencji humanitarnej) wynikała z kilku przesłanek. Po pierwsze wojna w Darfurze toczyła się w tym samym czasie, kiedy trwały interwencje w Afganistanie i Iraku, w których uczestniczyły siły zbrojne Stanów Zjednoczone i większości państw UE⁸⁸. Po drugie opozycyjne stanowisko Rosji i Chin w Radzie Bezpieczeństwa ONZ ze względu na posiadane w Sudanie interesy gospodarcze (pozyskiwanie surowców naturalnych i handel bronią) uniemożliwiało przyjęcie stosownej rezolucji w sprawie konfliktu. Równocześnie silne poparcie Chin dla rządu w Chartumie było impulsem dla władz sudańskich do nierespektowania postanowień przyjętych porozumień pokojowych⁸⁹.

⁸⁶ UNIC Warsaw, *Konflikt w Darfurze - najpoważniejszy kryzys humanitarny naszych czasów*, <http://www.unic.un.org.pl/sudan/index.php?news=2213>, 28.04.2012.

⁸⁷ Zob. United Nation Security Council, *Resolution 2003 (2011) Adopted by the Security Council at its 6597th meeting, on 29 July 2011*, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2003%282011%29, 28.04.2012.

⁸⁸ B. Górka-Winter, *Nowe działania ONZ i Unii Europejskiej w celu opanowania kryzysu w rejonie Darfuru*, *Biuletyn PISM*, 20 sierpnia 2007, nr 37, <http://www.pism.pl/index/?id=2b6d65b9a9445c4271ab9076ead5605a>, 29.04.2012.

⁸⁹ Tamże; E. van der Meulen and F.P. van der Putten, *Great Powers and International Conflict Management. European and Chinese Involvement in the Darfur and Iran Crises*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, January 2009, s. 10-23, http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090225_cscsp_sec_paper_great_powers.pdf, 29.04.2012; N.D. Kristof, *China and Sudan, Blood and Oil*, „The New York Times” 23 April 2006.

W opublikowanym w lutym 2012 r. raporcie Amnesty International (AI) potwierdziła, że strategia zachowania interesów narodowych w Sudanie nadal dominuje w polityce zagranicznej Chin i Rosji nad zobowiązaniami wynikającymi z „odpowiedzialności za ochronę”. Amnesty International zarzucała Chinom, Rosji oraz Białorusi podsycanie łamania praw człowieka w Darfurze przez kontynuowanie sprzedaży broni dla Sudanu⁹⁰. Dozbrajanie w ten sposób stron konfliktu zmniejsza szanse na wprowadzenie trwałego pokoju. Świadczy o tym wysiedlenie w 2011 r. aż 70 tys. osób z Darfuru z powodu kontynuowanej przemocy przez zbrojne milicje wobec grup etnicznych⁹¹.

Konflikt na Sri Lance 2009 r.

W końcowej fazie konfliktu na Sri Lance w 2009 r. społeczność międzynarodowa nie podjęła stanowczej reakcji na masowe naruszenia praw człowieka. Pomimo iż, przedstawiciele ONZ, wśród nich Gordon Weiss - rzecznik ONZ na Sri Lance, wielokrotnie alarmowali o dokonywanych na skutek ofensywy rządowej „krwawych łaźniach” na obszarach kontrolowanych przez Tamilskich Tygrysów (LTTE). Jednocześnie Wysoki Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka Navi Pillay zarzucił obu stronom konfliktu działania o charakterze zbrodni wojennych. Pillay porównał sytuację w północno-wschodniej Sri Lance do „pól śmierci” z okresu rządów Czerwonych Khmerów w Kambodży⁹².

Zgodnie z danymi ONZ z powodu intensyfikacji przez rząd Sri Lanki działań zbrojnych przeciwko rebeliantom Tamilskich Tygrysów w okresie od sierpnia 2008 r.

⁹⁰ Szczegółowy opis ilości i rodzajów dostarczonej broni zob. Amnesty International, *Sudan: No End to Violence in Darfur*, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR54/007/2012/en/c1037da2-0f54-4343-8325-461d80e751c2/afr540072012en.pdf>, 30.04.2012.

⁹¹ Amnesty International, *Darfur: New weapons from China and Russia fuelling conflict*, Press releases, 9 February 2012, <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/darfur-new-weapons-china-and-russia-fuelling-conflict-2012-02-09>, 30.04.2012.

⁹² Klęska Tamilskich Tygrysów na Sri Lance, 18 maja 2009, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artykul,402,Kleska_Tamilskich_Tygrysow_na_Sri_Lance_?q_and_a, 20.03.2012; International Coalition for the Responsibility to Protect, *Crisis in Sri Lanka*, <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-sri-lanka>, 21.03.2012; Szczegółowy opis oskarżenia o zbrodnie wojenne rządu Sri Lanki LTTE, zob. *Raport of the Secretary General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka*, 31 March 2011, http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf, s. 40, 23.03.2012.

do maja 2009 r. zginęło około 7 tys. 721 cywili (w tym tysiąc dzieci), a kolejne 18 tys. 479 zostało rannych⁹³. Liczba ofiar cywilnych jednoznacznie wskazywała, iż rząd Sri Lanki nie wywiązał się z obowiązku ochrony swoich obywateli. Zdaniem wielu obserwatorów sytuacja ta spowodowała, że konflikt kwalifikował się do uruchomienia mechanizmu zbrojnej reakcji w ramach R2P. Jednak społeczność międzynarodowa skoncentrowała się tylko na zastosowaniu środków dyplomatycznych, głównie apeli do obu stron konfliktu o zaprzestanie działań zbrojnych przeciwko ludności cywilnej oraz wezwania władz Sri Lanki do wstrzymania ofensywy przeciwko LTTE w trosce o los cywilów⁹⁴.

Głównym powodem braku militarnej reakcji społeczności międzynarodowej wobec brutalnych mordów srilanckiej ludności było poparcie Rosji i Chin na forum RB ONZ dla rządu Sri Lanki. „Osłona dyplomatyczna” tych protektorów uniemożliwiała przyjęcie rezolucji autoryzującej interwencję humanitarną. Ponadto Chiny w trosce o zachowanie własnych interesów narodowych i handlowych (np. kontroli nad portem w wiosce rybackiej Hambantota na południowym krańcu Sri Lanki) udzieliły rządowi prezydenta Mahinda Rajapaksa znaczącego wsparcia finansowo-militarnego w wojnie z rebeliantami⁹⁵.

Istotny wpływ na stopień zaangażowania wspólnoty i rodzaj użytych środków na rzecz rozwiązania konfliktu miała narastająca po 9/11 niechęć Narodów Zjednoczonych dla organizacji terrorystycznych. W 2001 r. Wielka Brytania, a następnie w 2006 r. Kanada i Unia Europejską uznały LTTE za taką organizację⁹⁶. Użycie przez wspólnotę międzynarodową tylko metod dyplomatycznych dało „wolną rękę” rządowi Sri Lanki do rozgromienia LTTE w maju 2009 r. Doświadczenia tej ofensywy pokazały innym państwom, że poprzez wprowadzenie masowych mordów

⁹³ *Raport of the Secretary General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka*, dz. cyt., s. 40.

⁹⁴ *Kłeska Tamiłskich Tygrysów na Sri Lance*, dz. cyt.; International Coalition for the Responsibility to Protect, *Crisis in Sri Lanka*, dz. cyt.

⁹⁵ C. Castillejo, *Sri Lanka: The failure of EU human rights sanctions*, Policy Brief, No 63, January 2011, FRIDE, <http://www.fride.org/publication/881/sri-lanka:-the-failure-of-eu-human-rights-sanctions> [25.03.2012]; S. Guha, *Chiny jako zagrożenie dla globalnego dobra – przypadek Sri Lanki*, 14 May 2009, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/arttykul,400,Chiny_jako_zagrozenie_dla_globalnego_dobra_?_przypadek_Sri_Lanki, 25.03.2012.

⁹⁶ Tamże.

jako głównej taktyki walki można zbrojnie pokonać ugrupowania separatystyczne i szybko zakończyć konflikt wewnętrzny⁹⁷.

Konflikt w Libii 2011 r.

Z kolei konflikt w Libii przedstawia relacje pomiędzy interesami politycznymi, ekonomicznymi i strategicznymi państw w regionie a międzynarodową interwencją humanitarną. Zdaniem obserwatorów powodem szybkiego militarnego i politycznego zaangażowania UE i NATO w rozwiązanie konfliktu libijskiego było strategiczne położenie tego państwa w regionie basenu Morza Śródziemnego oraz interesy naftowe zachodnich demokracji, a także zmęczenie Zachodu osobą libijskiego dyktatora Muammara al-Kaddafiego, znanego z finansowania organizacji terrorystycznych⁹⁸.

Jednomyślność społeczności międzynarodowej co do potrzeby przeprowadzenia interwencji w Libii umożliwiła spełnienie wszystkich legalnych wymogów warunkujących jej rozpoczęcie, gdyż żaden z pięciu stałych członków RB ONZ nie skorzystał z prawa veto podczas głosowania nad Rezolucją 1973⁹⁹. Na mocy rezolucji wprowadzono strefę zakazu lotów nad Libią, zwiększono embargo na broń (zezwalając na przymusowe kontrole statków i samolotów), zamrożono aktywa posiadane przez władze libijskie, powołano zespół ekspertów w celu monitorowania i promowania wdrażania sankcji oraz upoważniono do użycia wszelkich środków niezbędnych do ochrony ludności cywilnej¹⁰⁰. Dla dokonania interwencji niezwykle istotne okazało się regionalne poparcie udzielone przez Ligę

⁹⁷ D. Warszawski, *Sri Lanka – Państwo trzech braci*, „Gazeta Wyborcza”, 25 maja 2010 r.

⁹⁸ A. Gheciu, *NATO in Libya: A Success that Raises Difficult Questions*, Centre for International Policy Study, Policy Brief No. 12, September 2011, <http://cepi.uottawa.ca/fra/documents/GheciuPolicyBriefSep2011v3.pdf>, 02.05.2012; *Libya intervention driven by oil interest: Bulgaria PM*, 21 March 2011, <http://www.eubusiness.com/news-eu/libya-conflict.96b>, 02.05.2012.

⁹⁹ Security Council Department of Public Information, *Security Council Approves ‘No-Fly Zone’ over Libya, Authorizing ‘All Necessary Measures’ to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions*, 17 March 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>, 03.05.2012; Rozmowa M. Wojciechowskiego z prof. J. Symonides, *Interwencja w Libii. Świat bez ONZ byłby gorszy*, „Gazeta Wyborcza” 28 marca 2011 r.

¹⁰⁰ UN Security Council, *Resolution 1973 (2011) Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011*, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf, 03.05.2012.

Państw Arabskich, która zdecydowanie potępiła represyjną politykę Kaddafiego co otworzyło „drogę do interwencji”¹⁰¹.

Zdaniem publicysty S. Patricka w Libii wystąpiły także sprzyjające uwarunkowania do podjęcia przez wspólnotę funkcji ochronnych, których zabrakło w konflikcie w Darfurze. Wśród nich zasadniczym czynnikiem był brak posiadanych przez Rosję i Chiny narodowych interesów, co umożliwiło przyjęcie przez RB ONZ rezolucji upoważniającej do przeprowadzenia interwencji. Istotną rolę odegrały warunki geograficzne, gdyż w porównaniu z Sudanem, mniejsza powierzchnia terytorialna Libii oraz mniejsza liczba ludności stwarzały lepsze prognozy dla logistycznego powodzenia akcji. Pozytywnym aspektem była także działalność spójnej, dobrze zorganizowanej opozycji politycznej, która w zdecydowany sposób przeciwstawiła się dyktatorskiemu reżimowi Kaddafiego. Opozycja, która dysponowała uzbrojonymi siłami partyzanckimi popieranymi przez większą część armii, roziała obawy Zachodu o potrzebie wysłania sił lądowych. Potencjalne straty własne sił sojuszniczych podczas operacji mogły spowodować utratę poparcia opinii publicznej dla tego przedsięwzięcia¹⁰².

Można zaryzykować stwierdzenie, że interwencja w Libii zapoczątkowała nowy rodzaj zbrojnej interwencji humanitarnej realizowanej w ramach R2P – „demokratycznej interwencji”. Ochrona praw człowieka została połączona w tej operacji z szerzeniem demokracji przez wsparcie pro-demokratycznej opozycji i obalenie rządów autorytarnych¹⁰³. Wydawało się, że libijska interwencja dała także nadzieję opinii publicznej, iż społeczność międzynarodowa jest zdolna kolektywnie przeciwstawić się masowym naruszeniom praw człowieka. Jednakże zdaniem niektórych analityków autonomiczne działania państw zaangażowanych w akcję powietrzną nad Libią spowodowały, że wypracowany kompromis i wzajemne zaufanie

¹⁰¹ J. Kinsman, *Libya: A Case for Humanitarian Intervention*, Policy Options, Institute for Research on Public Policy, October 2011, <http://www.irpp.org/po/archive/oct11/kinsman.pdf>, 04.05.2012.

¹⁰² S. Patrick, *Libya and the Future of Humanitarian Intervention*, „Foreign Affairs” 26 August 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/68233/stewart-patrick/libya-and-the-future-of-humanitarian-intervention?page=3>, 05.05.2012.

¹⁰³ E. Westervelt, *NATO's Intervention In Libya: A New Model?*, 12 September 2011, <http://www.npr.org/2011/09/12/140292920/natos-intervention-in-libya-a-new-model>, 05.05.2012.

wśród członków Rady Bezpieczeństwa zostało zaprzepaszczone. Państwa te dokonały dowolnej, unilateralnej interpretacji Rezolucji 1973 i wyznaczyły dodatkowe cele kampanii (tzn. usunięcie Muammara al-Kaddafiego) nie uwzględnione wyraźnie w treści rezolucji¹⁰⁴. Po tych doświadczeniach wydaje się mało prawdopodobne, aby mocarstwa jak Rosja czy Chiny wyraziły poparcie dla kolejnych militarnych operacji humanitarnych.

„Interwencja demokratyczna” zdaniem wielu badaczy, w tym A. Downesa z Duke University, może przyczynić się do przekształcenia konfliktu w wojnę domową. Obalenie reżimu przy jej zastosowaniu powoduje zniesienie ugruntowanych podziałów administracyjnych, uwalniając jednocześnie nowe siły polityczne i resentymenty społeczne. Zmiany te w dalszej kolejności mogą prowadzić do wybuchu anarchii w państwie. Na ten negatywny efekt interwencji narażone są przede wszystkim społeczeństwa biedne i etnicznie zróżnicowane. Wybuch wojny domowej w wyniku interwencji humanitarnej stawia ponadto przed społecznością międzynarodową nowe wyzwania, w tym konieczność dokonania zmiany charakteru swojej obecności (np. z interwencyjnej w okupacyjną), aby móc zapewnić bezpieczeństwo i stabilizację w powojennym regionie¹⁰⁵.

Sytuacja polityczna po interwencji w Libii wydaje się potwierdzać powyższe stanowisko. Po obaleniu reżimu Kaddafiego zapanował w państwie chaos, a nowa władza była zbyt słaba, aby zaprowadzić porządek. Uspokojenie społecznych nastrojów utrudniały liczne grupy plemienne (w sumie jest ich 140) próbujące zorganizować ruch powstańczy oraz rebelianci terroryzujący mieszkańców za rzekomą kolaborację z siłami Kaddafiego. Dodatkowo pojawiły się radykalne ugrupowania domagające się podziału Libii na autonomiczne od rządu centralnego regiony (federalizacji państwa)¹⁰⁶.

¹⁰⁴ A. Kapłon-Pacyna, *Libijskie lekcje z Iraku i Afganistanu?*, Peace and Development Studies, <http://www.peacestudies.pl/index.php?id=555&nius=548>, 06.05.2012.

¹⁰⁵ Cytowane za: S.M. Walt, *Social science and the Libyan adventure*, „Foreign Policy” 24 March 2011, http://walt.foreignpolicy.com/posts/2011/03/24/social_science_and_the_libyan_adventure, 07.05.2012.

¹⁰⁶ B. Chrabota, A. Kaźmierska, *Libia. Wielki chaos*, „Newsweek” 21 listopada 2011 r.,

Zdaniem analityków można po interwencji uniknąć wojny domowej w podzielonym etnicznie społeczeństwie poprzez rozbrojenie regionalnych bojówek, zbudowanie silnych gwarancji bezpieczeństwa i rozwiązywanie sporów plemiennych w oparciu o instytucje prawne¹⁰⁷. W praktyce uwzględnienie tych warunków stwarza dodatkowe trudności dla polityków i strategów przy planowaniu zbrojnej interwencji humanitarnej. Powodem tych problemów staje się opracowanie strategii, która musi zostać uzupełniona o pointerywencyjny kompleksowy program *peacebuilding* w zakresie bezpieczeństwa i transformacji ustrojowej, aby zapobiec anarchii w powojennym regionie. Czynności te wiążą się z dodatkowymi kosztami finansowymi.

Doświadczenia interwencji w Libii wskazują jednak na potrzebę realizacji nowego modelu „kompleksowej” interwencji humanitarnej, który jednocześnie łączy zadania ochrony praw człowieka oraz zapewnia stabilizację i bezpieczeństwo na powojennym obszarze. Złożony charakter takiego rodzaju operacji wydaje się przerastać obecne zdolności społeczności międzynarodowej oraz NATO, które jest dotychczas głównym wykonawcą interwencji humanitarnych. Można przypuszczać, iż członkowie NATO na szczycie w Chicago (20 maja 2012r.) zauważyli pojawiające się wieloaspektowe problemy zbrojnej operacji humanitarnej, gdyż wyrazili zgodną opinię, iż nie będzie powtórek modelu interwencji w Libii nawet w słusznej sprawie¹⁰⁸.

Model współczesnej interwencji humanitarnej

W oparciu o analizę powyższych konfliktów można stwierdzić, że praktyka państw w realizacji zobowiązań wynikających z zasady R2P wskazuje na wykształcenie w środowisku międzynarodowym nowego zespołu czynników tzw. „sprzyjających okoliczności”. Ich obecność spowodowana jest skomplikowanym charakterem

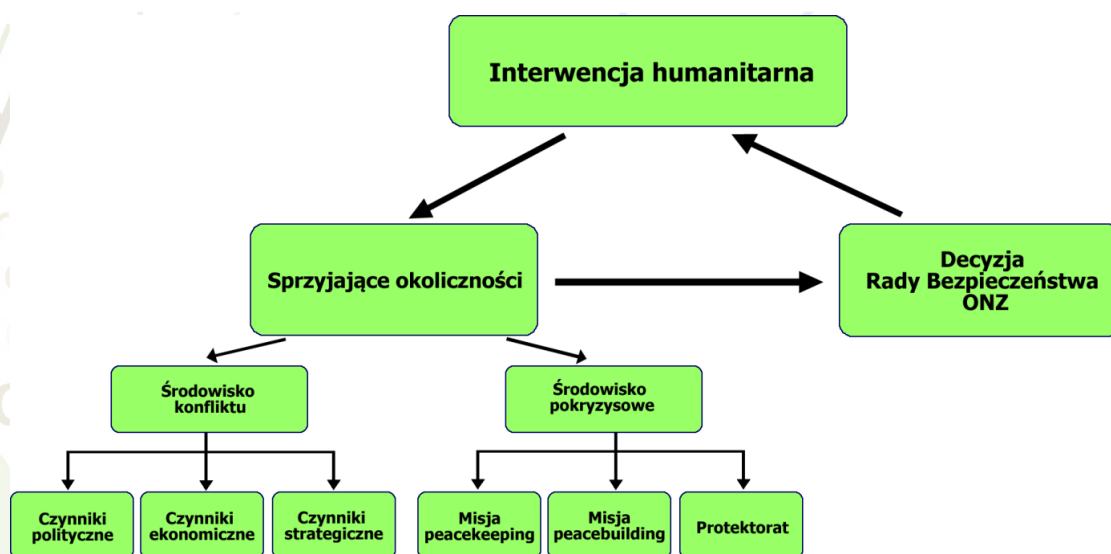
<http://swiat.newsweek.pl/libia-wielki-chaos,84434,2,1.html>, 07.05.2012; J. Cherian, *Slipping into Chaos: After Libya, NATO Intervention Threatens To Destabilize the Entire Region*, The Centre for Research on Globalization, 21 March 2012, <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=29893>, 07.05.2012.

¹⁰⁷ B. Chrabota, A. Kaźmierska, dz. cyt.

¹⁰⁸ J. Winiecki, *Z twarzą i z tarczą*, „Polityka” 21 maja 2012 r.

wyzwań humanitarnych oraz wzrastającym w relacjach geopolitycznych skoncentrowaniem państw na swoim interesie narodowym. Czynniki te mogą być hamulcem lub impulsem do podjęcia przez społeczność międzynarodową zbrojnej reakcji wobec łamania na szeroką skalę praw człowieka, co przedstawia poniższy model współczesnej interwencji humanitarnej (zob. wykres nr 1).

Wykres nr 1: Model współczesnej interwencji humanitarnej.



Źródło: Opracowanie własne.

Model ten wskazuje, iż decyzja wspólnoty międzynarodowej (czyli RB ONZ zgodnie z założeniami zasady R2P) o podjęciu zbrojnej interwencji militarnej uwarunkowana jest od wystąpienia dwóch kategorii – „środowiska konfliktu” i „środowiska pokryzysowego”. „Środowisko konfliktu” tworzą trzy grupy czynników: polityczne, ekonomiczne i strategiczne. Czynniki polityczne określone są przez sferę złożoności konfliktu oraz warunki bezpośredniego zaangażowania państw w interwencję. Złożoność konfliktu determinowana jest przez: a) zasięg konfliktu; b) ilość uczestniczących aktorów państwowych i pozapaństwowych (tzn. opozycję polityczną, grupy uzbrojonych rebeliantów, milicje, organizacje terrorystyczne lub wspierające działania terrorystyczne, grupy przestępcze); c) ustrój polityczny w państwie przedmiotu interwencji; d) strukturę etniczną i wyznaniową ludności; e) przyczyny konfliktu i ich charakter; f) stopień rozwoju konfliktu; g) zagrożenie

transgranicznością; h) stosunek państw w regionie do konfliktu. Natomiast zaangażowanie państw warunkują: a) interesy narodowe; b) koszty interwencji; c) zyski z interwencji; d) nacisk mass-mediów; e) stanowisko opinii publicznej.

Z kolei czynniki ekonomiczne związane są z importem i eksportem towarów oraz usług (w tym głównie broni, surowców energetycznych), funkcjonowaniem w obszarze działań zbrojnych koncernów handlowych państw interweniujących. Analiza współczesnych konfliktów wskazuje, iż interesy gospodarcze państw (przede wszystkim Rosji i Chin) w regionie objętym konfliktem są jednym z głównych warunków wyrażenia zgody w ramach RB ONZ na interwencję humanitarną. Jednocześnie istotny wpływ na stanowisko RB ONZ posiadają uwarunkowania strategiczne, do których zalicza się wielkość, rodzaj i mobilność potencjału sił interwencyjnych, przeciwnika i ugrupowań opozycyjnych; warunki logistyczne, geograficzne i topograficzne państwa przedmiotu interwencji; możliwość pozyskiwania broni przez strony konfliktu. W aspekcie strategicznym znacząca jest także ocena ryzyka polityczno-militarnego uwikłania społeczności międzynarodowej w konflikt, który grozi wybuchem wojny domowej lub regionalnej. Gwałtowne przekształcenie konfliktu może prowadzić do nieplanowanego przez koalicję państw interweniujących wydłużenia działań zbrojnych i rosnących kosztów humanitarnego użycia siły, co pociąga za sobą problem utrzymania poparcia opinii publicznej dla interwencji.

Na decyzję wspólnoty międzynarodowej o rozpoczęciu interwencji humanitarnej istotny wpływ posiada także analiza środowiska pokryzysowego, czyli stosunków polityczno-społecznych na obszarze pokonfliktowym. Jest ona związana z prognozą ewentualnej konieczności przekształcenia obecności wspólnoty międzynarodowej z sił interwencyjnych w misję *peacekeeping*, ustanowienie protektoratu czy misji *peacebuilding*. Określenie potencjalnego charakteru obecności wspólnoty międzynarodowej decyduje o planowaniu rodzaju, ilości i zdolności personelu oraz wyposażenia sił międzynarodowych, a także przygotowania odpowiedniego zakresu środków finansowych i zaplecza logistycznego.

Podsumowując powyższe rozważania, można zauważyć, że w stosunkach międzynarodowych umacnia się zjawisko uchylania społeczności międzynarodowej od zdecydowanej reakcji na masowe naruszenia praw człowieka. Jego upowszechnienie zagraża trwałości i skuteczności zasady R2P, która w takich okolicznościach może ulec przekształceniu w „martwą literę” prawa międzynarodowego.

Kierowanie się państw zespołem czynników tzw. sprzyjających okoliczności przy podejmowaniu decyzji o interwencji humanitarnej jest przyczyną zmiany paradygmatu tej instytucji. Interwencja humanitarna przestaje być wyrazem moralnego imperatywu społeczności międzynarodowej wobec masowych naruszeń praw człowieka, a zyskuje nowe znaczenie interwencji rozumianej jako mechanizm selektywnej reakcji zbrojnej w ramach R2P. Przyczyną tych zmian jest przewaga pragmatyzmu politycznego nad humanitaryzmem w geopolityce państw. Polityka ta powoduje, iż ochrona praw człowieka nadal pozostaje strategicznym instrumentem gry interesów w polityce zagranicznej państw, dlatego wciąż żyjemy w świecie, gdzie *łatwiej osądzić kogoś, kto zabił jedną osobę, niż tego, kto wymordował sto tysięcy*¹⁰⁹.

Konflikt w Syrii – „odpowiedzialność za ochronę” czy polityka podwójnych standardów wspólnoty międzynarodowej?

W trwającym już od ponad roku konflikcie w Syrii brutalnie jest mordowana ludność cywilna przez lojalne reżimowi prezydenta Baszara al-Assada wojsko. Wspólnota międzynarodowa ograniczyła się jak dotąd tylko do działań dyplomatycznych i sankcji ekonomicznych, pomimo iż konflikt ten prezentuje wiele cech podobnych do libijskiego. Czy w tym wypadku zachowanie wspólnoty należy uznać za jaskrawy przejaw stosowania polityki podwójnych standardów, czy też jest ono wyrazem swoistej bezradności wobec braku zaistnienia „sprzyjających okoliczności” do podjęcia zbrojnej interwencji humanitarnej w ramach R2P?

Konflikt w Syrii, podobnie jak w Libii, rozpoczął się od pokojowych demonstracji poparcia dla rządów demokratycznych. Siły zbrojne rządzącego reżimu

¹⁰⁹ Cytat za Kofi Annan, „Forum”, 5 marca 2007 r.

prezydenta Assada w ten sam sposób jak armia dyktatora Kaddafiego brutalnie represjonowały przedstawicieli opozycji politycznej. Podczas ofensyw na miasta będące enklawami rebeliantów krwawo pacyfikowały ludność cywilną¹¹⁰. Do lutego 2012 r. w konflikcie zginęło 8 tys. osób, 60 tys. było więzionych, a 20 tys. uważano za zaginione¹¹¹. Jednakże liczba ofiar nieustannie wzrasta. Według danych ONZ pod koniec kwietnia br. zabitych zostało 9 tys., w tym głównie cywili, a kolejne dziesiątki tysięcy osób wysiedlono¹¹².

Nasilająca się przemoc wskazuje, że konflikt ten grozi wybuchem wojny domowej. Kruchy plan pokojowy opracowany przez Kofi Annana - specjalnego wysłannika ONZ do Syrii, był wielokrotnie łamany przez strony konfliktu, choć w większym stopniu przez siły rządowe niż opozycyjne. Przestrzegania warunków zawieszenia broni nie mogli efektywnie monitorować specjaliści obserwatorzy wysłani do Syrii z ramienia RB ONZ, ponieważ nie byli wyposażeni w odpowiednie instrumenty, które pozwoliłyby im wpłynąć na strony konfliktu¹¹³.

Wybuch wojny domowej w Syrii może spowodować przekształcenie się konfliktu w długą wojnę regionalną, a zdaniem niektórych obserwatorów nawet wojnę globalną. Wskazuje na to strategiczno-geopolityczne położenie Syrii w regionie oraz duża ilość aktorów zaangażowanych w konflikt, którzy posiadają zróżnicowane interesy narodowe i polityczne¹¹⁴. Bezpośrednio zagrożone są państwa sąsiednie – Irak, Jordania, Izrael, a także Liban i Turcja, które są najbardziej narażone na kryzys humanitarny przez napływających syryjskich uchodźców. Transgraniczność konfliktu może spowodować, iż Syria stanie się polem walki pomiędzy jej długoletnim

¹¹⁰ Szczegółowe dane o naruszeniach praw człowieka przez reżim syryjski zob. United Nations Human Rights Council, *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, 22 February 2012, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-69.pdf>, 08.05.2012.

¹¹¹ K. Almond, *Why the world isn't intervening in Syria*, 23 February 2012, CNN, http://articles.cnn.com/2012-02-23/world/world_syria-intervention_1_syrian-opposition-bashar-syrian-regime/3?s=PM:WORLD, 08.05.2012.

¹¹² UN News Centre, *Ongoing violence and killing in Syria 'unacceptable,' says Ban*, 26 April 2012, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41875>, 09.05.2012.

¹¹³ A. Zagner, *Mission impossible?*, „Polityka” 18 kwietnia 2012 r.

¹¹⁴ P.J. McDonnell, *Syria's conflict has significance far beyond its borders*, „The Los Angeles Times” 18 March 2012; J. Przybylski, *W Syrii zaognia się wojna regionalna*, „Rzeczpospolita” 3 kwietnia 2012 r.

sojuszniem Iranem - posiadającym obecnie przyjazne relacje z rządem Iraku, a państwami Arabii Saudyjskiej i Zatoki Perskiej (Katar, Kuwejt), które materialnie i finansowo wspierają syryjskich powstańców¹¹⁵. Ewentualna realizacja tego scenariusza stwarza niebezpieczeństwo pogorszenia się napiętych relacji na linii Iran-Izrael i wybuchu kolejnej wojny w regionie. Istotna jest pozycja Syrii w stosunkach z Iranem i Izraelem. Pod rządami Assada Syria jest gwarantem pokoju na granicy z Izraelem. Z drugiej strony jako główny sojuszник Iranu jest równocześnie pośrednikiem Teheranu w kontaktowaniu się i dostarczaniu broni dla radykalnych ugrupowań Hezbollahu i Hamasu¹¹⁶.

Co więcej eskalacja konfliktu syryjskiego grozi wybuchem wojny wyznaniowej szyicko-sunnickiej i związanych z tym czystek etnicznych. Syryjską opozycję tworzą głównie sunniccy muzułmanie, podczas gdy rząd prezydenta Assada zdominowany jest przez mniejszość alawitów (stanowiących odgałęzienie od szyickiego islamu). Te podziały wyznaniowe są wyraźnym stymulatorem uzyskania poparcia przez strony konfliktu od państw trzecich, wśród których Iran kierowany jest przez szyitów, a państwa Arabii Saudyjskiej i większość państw Zatoki Perskiej przez sunnitów. Konfrontacja wyznaniowa zwiększa ryzyko aktów terroru ze strony ugrupowań ekstremistycznych tzn. szyickiego Hezbollahu w Libanie popierającego dyktatora Assada oraz sunnickiego Hamasu i Al-Kaidy wspierających syryjskich rebeliantów¹¹⁷.

Obecna sytuacja w Syrii, zdaniem wielu obserwatorów, stanowi poważne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa. Potwierdził to Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki Mun na specjalnym posiedzeniu RB ONZ poświęconemu „arabskiej wiosnie”. Jego zdaniem rząd syryjski nie wywiązał się z obowiązku zapewnienia ochrony własnemu narodowi a przeciwnie naraził mieszkańców na ataki militarne i nieproporcjonalne użycie siły¹¹⁸. Ponadto Human Right Council oskarżył władze

¹¹⁵ Tamże.

¹¹⁶ S. Milne, *Intervention in Syria will escalate not stop the killing*, „The Guardian” 7 February 2012, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/feb/07/syria-intervention-escalate-killing>, 10.05.2012;

S. Erlanger, *Syrian Conflict Poses the Risk of Wider Strife*, „The New York Times” 25 February 2012.

¹¹⁷ S. Erlanger, *Syrian Conflict Poses ...*, dz. cyt.

¹¹⁸ *Apel sekretarza ONZ do prezydenta Syrii*, 12 marca 2012 r., <http://biznes.onet.pl/apel-sekretarza-onz-do-prezydenta-syrii,18515,5054565,onet-wiadomosci-detaj>, 10.05.2012.

syryjskie o celowe szerzenie przemocy jako formy polityki państwowej i popełnienie zbrodni przeciwko ludzkości¹¹⁹.

Powyższe uwarunkowania dają podstawy by móc stwierdzić, iż sytuacja w Syrii wskazuje na potrzebę zmiany kierunku polityki społeczności międzynarodowej wobec władz syryjskich. Konieczne wydaje się przejście od nieskutecznej dyplomacji prewencyjnej i sankcji ekonomicznych do uruchomienia w ramach R2P zbrojnej operacji wojskowej w celu obrony atakowanej ludności cywilnej. Jednakże prezentowana przez wspólnotę międzynarodową zachowawcza postawa nasuwa pytanie dlaczego wykorzystuje ona tylko środki dyplomatyczne, gdy armia syryjska brutalnie morduje cywili?

W przypadku syryjskiego konfliktu główną barierą do przeprowadzenia interwencji humanitarnej jest brak konsensusu wśród społeczności międzynarodowej co do słuszności jej podjęcia. Uzyskanie zgody w RB ONZ na rozpoczęcie operacji wydaje się niemożliwe ze względu na opozycyjne stanowisko Rosji i Chin motywowane interesami narodowymi i ekonomicznymi w Syrii. Rosja posiada długoletnie stosunki handlowe z Syrią, która jest dla Moskwy najważniejszym odbiorcą przemysłu zbrojeniowego. Upadek reżimu Assada oznaczałby niekorzystny dla mocarstwowej polityki prezydenta W. Putina wzrost wpływów zachodnich w regionie, w tym szczególnie amerykańskich. Ponadto rząd rosyjski sceptycznie odnosi się do podjęcia kolejnej zbrojnej akcji humanitarnej, ponieważ obawia się powtórzenia libijskiego scenariusza interwencji w kontekście egzekwowania strefy zakazu lotów. W opinii Moskwy NATO prowadząc operację powietrzną nad Libią wykroczyło poza mandat udzielony przez RB ONZ, przez co interwencja przekształciła się w operację wspierania jednej ze stron konfliktu w celu obalenia dyktatora¹²⁰.

Podobne stanowisko w aspekcie interwencji w Syrii wyraziły Chiny, które są jednym z największych eksporterów towarów na rynek syryjski. Rząd w Pekinie

¹¹⁹ United Nations Human Rights Council, *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, dz. cyt.

¹²⁰ *Aktorzy zewnątrzni wobec kryzysu w Syrii*, 11 sierpnia 2011 r., http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/arttykul,1080,Aktorzy_zewnetrzni_wobec_kryzysu_w_Syrii_?q_and_a, 12.05.2012.

uważa, że kolejna interwencja humanitarna typu libijskiego jest tylko narzędziem do zmiany reżimu, a także niesie ze sobą niebezpieczeństwo efektu domina tzn. przeniesienia pro-demokratycznych powstań inspirowanych „arabską wiosną” za Wielki Mur¹²¹. Władze chińskie sprzeciwiają się utrwaleniu praktyki zbrojnej interwencji międzynarodowej w obronie cywilów ze względu na problemy posiadane z ruchami separatystycznymi w Tybecie i Sinciangu (Xinjiang). Z podobnymi dylematami boryka się także Rosja w Czeczenii, dlatego veto Chin i Rosji na forum RB ONZ wobec rezolucji potępiającej reżim Assada może oznaczać poparcie w stylu „dyktatura popiera dyktaturę” lub jest przejawem wzajemnego zbliżenia w celu stworzenia przeciwwagi dla mocarstwowej polityki Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej¹²².

Poza brakiem międzynarodowego porozumienia, podjęcie przez wspólnotę zbrojnej operacji humanitarnej w Syrii utrudnia niedostateczna znajomość lokalnej opozycji. Zdaniem amerykańskich specjalistów wojskowych składa się ona z około 100 różnych frakcji i jest w niewystarczającym stopniu skoordynowana, aby zdecydowanie przeciwstawić się reżimowi prezydenta Assada. Syryjscy rebelianci, jak podkreślają zachodni komentatorzy i eksperci wojskowi, są słabo zorganizowani i uzbrojeni, nie posiadają stałej kontroli nad żadną częścią terytorium państwa lub też silnego bastionu jak libijscy bojownicy w mieście Benghazi¹²³. Słabość opozycji była przedmiotem licznych kontrowersji w gronie państw popierających zmianę reżimu w kwestii udzielenia jej pomocy zbrojnej. Arabia Saudyjska, Katar i Kuwejt zdecydowały się na przekazanie powstańcom wsparcia finansowego i zbrojnego. Jednakże państwa zachodnich demokracji, w tym przede wszystkim Stany Zjednoczone uważały, że przekazanie broni rebeliantom może spowodować militarną

¹²¹ D. Grammaticas, *China's stake in the Syria stand-off*, BBC News 24 February 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-17158889>, 12.05.2012.

¹²² M. Kruczkowska, *Dlaczego Chiny popierają syryjski reżim?*, „Gazeta Wyborcza” 6 luty 2012 r., http://wyborcza.pl/1,76842,11097105,Dlaczego_Chiny_popieraja_syryjski_rezim_.htmlLEGO, 14.05.2012.

¹²³ E. Bumiller, *Military Points to Risks of a Syrian Intervention*, „The New York Times” 11 March 2012; A. Bari Atwan, M. Weiss, S. Milne, S. Joshi, M. Hasan, *Syria: what can be done?*, „The Guardian” 10 February 2012, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/feb/10/syria-five-options>, 14.05.2012.

eskalację działań, a w dalszej konsekwencji wywołać wojnę domową i regionalną¹²⁴. Zdaniem Hillary Clinton, Sekretarz Stanu USA, zbrojne wsparcie niespójnej opozycji może przyczynić się do wzmocnienia zaangażowanych w konflikt ugrupowań terrorystycznych jak Al-Kaida i Hamas, które otwarcie ogłosiły swoje poparcie dla powstańców¹²⁵.

Przeprowadzenie w Syrii interwencji na wzór libijski, czyli zbombardowanie syryjskich instalacji militarnych i wprowadzenie strefy zakazu lotów, zdaniem ekspertów wojskowych może być trudnym do wykonania zadaniem dla sił koalicyjnych. Syria dysponuje o wiele lepszym systemem obrony przeciwlotniczej zlokalizowanym w pobliżu obszarów o dużym skupisku ludności cywilnej. Ponadto posiada jedne z największych magazynów z bronią chemiczną i biologiczną. Rząd syryjski otrzymuje także regularne wsparcie poprzez dostawy broni z Iranu i Rosji¹²⁶.

Istotnym czynnikiem hamującym rozpoczęcie interwencji humanitarnej jest także utrzymujące się nadal duże poparcie wśród armii dla reżimu Assada, która jest znacznie silniejsza, lepiej wyposażona i bardziej jednolita niż wojsko libijskie. Dodatkowo położenie geograficzne i topograficzne Syrii wskazuje na możliwość wystąpienia trudności logistycznych w prowadzeniu np. przez NATO operacji powietrznej. Wysoce wątpliwe jest, aby państwa sąsiednie jak Liban, Jordania czy Irak wyraziły zgodę na korzystanie z ich terytorium na potrzeby natowskiej kampanii. Górzyście ukształtowanie terenu Syrii może przyczynić się do wydłużenia interwencji z powodu ograniczeń w komunikacji i transporcie¹²⁷.

Pomimo wymienionych utrudnień w kwestii przeprowadzenia w ramach R2P interwencji zbrojnej w Syrii, niewykluczone jest, iż w przypadku nasilającej się

¹²⁴ K. DeYoung, *Saudi, Qatari plans to arm Syrian rebels risk overtaking cautious approach favored by U.S.*, „The Washington Post”, 1 March 2012.

¹²⁵ W. Andrews, *Clinton: Arming Syrian rebels could help al Qaeda*, CBC Evening News, 27 February 2012, http://www.cbsnews.com/8301-18563_162-57386279/clinton-arming-syrian-rebels-could-help-al-qaeda/, 16.05.2012.

¹²⁶ E. Bumiller, *Military Points to Risks...*, dz. cyt.; R. Cohen, *How long must Syrians wait?*, „The Washington Post” 30 April 2012.

¹²⁷ K. Almond, *Why the world isn't intervening in Syria*, 23 February 2012, CNN, http://articles.cnn.com/2012-02-23/world/world_syria-intervention_1_syrian-opposition-bashar-syrian-regime/3?s=PM:WORLD, 16.05.2012.

przemocy i niebezpieczeństwa wybuchu wojny regionalnej może dojść do podjęcia operacji militarnej przez indywidualne państwo np. USA lub organizację międzynarodową - NATO. Obecne uwarunkowania polityczne w Stanach Zjednoczonych nie wskazują na wolę polityczną administracji prezydenta B. Obamy do przeprowadzenia takiej operacji. Jednym z powodów tego stanowiska mogą być trudne doświadczenia długoletniego zaangażowania amerykańskich sił zbrojnych w wojnie w Iraku i w Afganistanie, wciąż odczuwalne skutki kryzysu ekonomicznego oraz zbliżające się w tym roku wybory prezydenckie, w których prezydent Obama walczy o reelekcję¹²⁸.

Waszyngton oficjalnie nie wyklucza możliwości interwencji w Syrii w przypadku nasilenia masakry ludności cywilnej przez wojska prezydenta Assada¹²⁹. W praktyce w kwestii syryjskiej prezentuje taktykę utrzymania sankcji ekonomicznych, szerokiego zaangażowania dyplomatycznego na rzecz unifikacji stanowiska środowiska międzynarodowego co do sposobu rozwiązania konfliktu (w tym przekonania Rosji i Chin o potrzebie zmiany rządu w Syrii), a także stworzenia silnej koalicji sojuszników w regionie na czele z Arabią Saudyjską¹³⁰.

Niemniej w Kongresie amerykańskim pojawiły się pierwsze głosy konserwatywnych polityków w tym J. McCaina, J. Liebermana i L. Grahmana, którzy nawołują administrację Obamy do natychmiastowego rozpoczęcia akcji zbrojnej w Syrii. Wspomniani politycy uzasadnili potrzebę podjęcia interwencji nie tylko w celu przeciwdziałania katastrofie humanitarnej w regionie, ale także jako szansę dla Stanów Zjednoczonych na zadanie Iranowi strategicznego ciosu poprzez obalenie reżimu Assada. Pomimo że stanowisko ich jest obecnie ignorowane przez Białą Dom, należy zauważyć, że politycy ci jako pierwsi nawoływali do interwencji w Libii, Bośni

¹²⁸ S. Collinson, *Analysis: Syria massacre revives questions over why Obama won't intervene*, „National Post” 29 May 2012, http://news.nationalpost.com/2012/05/29/analysis-syria-massacre-revives-questions-over-why-obama-wont-intervene/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed_%3A+NPWorld+%28National+Post+-+World%29, 29.05.2012.

¹²⁹ N. MacFarquhar, *International Pressure on Syria Grows After Killings*, „The New York Times” 28 May 2012.

¹³⁰ J. B. Alterman, *Getting Syria Right*, Centre for Strategic and International Studies, 20 April 2012, <http://csis.org/publication/getting-syria-right>, 17.05.2012.

czy Kosowie, zanim rząd Stanów Zjednoczonych zdecydował się na zbrojne zaangażowanie w rozwiązanie tych konfliktów¹³¹.

Dystans do ewentualnej interwencji w Syrii prezentuje także Sojusz Północnoatlantycki. Sekretarz Generalny NATO Anders Fogh Rasmussen w publicznych oświadczeniach zdecydowanie zaprzeczył możliwości podjęcia działań, ponieważ w Syrii występują skomplikowane uwarunkowania etniczne, polityczne i religijne. Zdaniem NATO rozwiązaniem tego konfliktu powinny zająć się przede wszystkim organizacje regionalne jak Liga Państw Arabskich¹³².

W kontekście powyższych rozważań nasuwa się wniosek, iż uchylenie się wspólnoty międzynarodowej od podjęcia interwencji humanitarnej w Syrii jest spowodowane zarówno stosowaniem polityki podwójnych standardów, jak również brakiem pojawienia się „sprzyjających okoliczności”. W tej sytuacji ludność syryjską przed dalszą masakrą może uchronić jedynie sąsiednia Turcja. W przypadku ewentualnego naruszania suwerenności państwa, rząd turecki może powołać się na artykuł V Traktatu Waszyngtońskiego, który uprawnia NATO do rozpoczęcia legalnej interwencji w ramach mechanizmu kolektywnej obrony¹³³.

Innym możliwym rozwiązaniem jest cierpliwe czekanie przez wspólnotę międzynarodową z podjęciem zdecydowanych działań militarnych do momentu, kiedy po pierwsze reżim Assada powtórzy masakrę podobną do tej, której dokonał jego ojciec Hafez al-Assad w mieście Hama w 1982 r. zabijając 20 tys. osób. Po drugie prezydent Assad otwarcie zastosuje broń chemiczną przeciwko ludności cywilnej, choć niektórzy obserwatorzy poinformowali, że dokonał tego już w mieście Homs podczas rozgrywania rebeliantów¹³⁴.

¹³¹ J. Diehl, Why the U.S. should intervene in Syria, „The Washington Post” 18 March 2012.

¹³² S. Cameron-Moore, T. Karadeniz, *NATO to stay out of Syria even if U.N. mandate emerges*, Reuter, 12 February 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/17/us-syria-nato-idUSTRE81G0ZF20120217>, 22.05.2012; NATO's blind spot on intervention in Syria, „The Washington Post” 21 May 2012, http://www.washingtonpost.com/opinions/natos-inexplicable-reluctance-to-aid-syria/2012/05/21/gIQAzSqFgU_story.html, 22.05.2012.

¹³³ A.J. Yackley, *Turkey says NATO is option to defend Syrian border*, Reuters, 14 April 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/04/12/us-turkey-syria-nato-idUSBRE83B0A420120412>, 23.05.2012.

¹³⁴ Informacje o zastosowaniu broni chemicznej przez reżim Assada wobec ludności zob. M. Urzędowska, *Kostnice pełne*, „Gazeta Wyborcza” 25 luty 2012 r.,

Ochrona praw człowieka, w ostatnich dziesięcioleciach, przestała być traktowana przez społeczność międzynarodową wyłącznie jako problem wewnętrzny państwa. Do zmiany tego światopoglądu przyczyniła się niewątpliwie interwencja humanitarna NATO w Kosowie. Otworzyła ona debatę w środowisku międzynarodowym nad uznaniem tej instytucji za normę prawa międzynarodowego. Z powodu licznych kontrowersji dotyczących kwestii legitymizacji i legalności, interwencja humanitarna nie uzyskała powszechnej akceptacji. Obecnie przyjętą przez społeczność międzynarodową zasadą w rozwiązywaniu kryzysów humanitarnych jest koncepcja „odpowiedzialności za ochronę” (R2P). Została ona uznana przez społeczność międzynarodową za przejaw globalnego konsensusu w zakresie użycia siły zbrojnej.

Doświadczenia współczesnych konfliktów jednoznacznie potwierdzają, że państwa uchylają się od wypełniania postanowień R2P. Wśród powodów takiego zachowania niewątpliwie można wskazać brak woli politycznej państw, kierowanie się przez nich pragmatyzmem politycznym i stosowanie tzw. podwójnych standardów w ocenie analogicznie podobnych kryzysów w zależności od bieżących interesów narodowych. Obecnie kierunek rozwoju stosunków międzynarodowych kształtują zjawiska dotyczące m.in. zaniechania przez państwa zdecydowanej reakcji na zbrodnie popełnione przez mocarstwa i zaprzysiężonych strategicznych sojuszników; pomijania brutalnych naruszeń praw człowieka w rejonach o małym znaczeniu strategicznym; tolerowania funkcjonowania dyktatur ze względu na posiadane przez państwa interesy gospodarcze lub dążenia do zapobieżenia dojściu do władzy bardziej nieprzewidywalnych dyktatorów¹³⁵. Obserwowana w geopolityce tendencja do ich umacniania niesie ze sobą niebezpieczeństwo bezkarności sprawców masowych naruszeń praw człowieka.

Praktyka stosunków międzynarodowych wskazuje, iż o podjęciu przez wspólnotę międzynarodową decyzji o interwencji humanitarnej coraz częściej

http://wyborcza.pl/1,76842,11233606,Syria_Kostnice_pelne.html, 24.05.2012; S. Winer, *Syria accused of using chemical weapons* "The Times of Israel" 14 February 2012, 24.05.2012, <http://www.timesofisrael.com/is-syria-using-chemical-weapons/>, 24.05.2012.

¹³⁵ J. Kranz, dz. cyt., s. 43.

decyduje pojawienie się grupy czynników tzw. „sprzyjających okoliczności”. Należą do nich ocena środowiska konfliktu z uwzględnieniem aspektów politycznych, ekonomicznych i strategicznych oraz analiza środowiska pokryzysowego z wyznaczeniem charakteru obecności międzynarodowej. Czynniki te powodują, że współcześnie interwencja humanitarna staje się wyrazem chłodnej, politycznej kalkulacji możliwych strat i zysków przez co ulega przekształceniu z humanitarnego w selektywny mechanizm ochrony praw człowieka w ramach R2P.

Analiza dynamiki współczesnych konfliktów skłania do wniosków, że tradycyjnie rozumiana interwencja humanitarna zyskuje ponownie na znaczeniu jako remedium – odpowiedź, na pojawiające się ograniczenia systemu ochrony praw człowieka. Niewykluczone jest, iż może ona być zastosowana na zasadzie ostatecznego rozwiązania, gdy paraliż decyzyjny RB ONZ naraża tysiące niewinnych ludzi na śmierć.

Marzena Żakowska – absolwentka Studium Bezpieczeństwa Narodowego Uniwersytetu Warszawskiego i United States Institute of Peace w Waszyngtonie, magister Politologii i Nauk Społecznych Uniwersytetu Opolskiego

Abstrakt

Artykuł poświęcony jest ukazaniu trudności jakie napotyka społeczność międzynarodowa przy uruchomieniu mechanizmu interwencji humanitarnej w sytuacji masowych naruszeń praw człowieka. Punktem wyjściowym do rozważań nad zjawiskiem interwencji humanitarnej jest przybliżenie jego pojęcia. Badania nad konfliktami wykazały istnienie zależności pomiędzy pragmatyzmem politycznym, a realizacją przez państwa zobowiązań zasady odpowiedzialności za ochronę. Rozważania prowadzą do wniosku, iż społeczność międzynarodowa uchyla się od stosowania interwencji humanitarnej, a decyzje o jej rozpoczęciu uzależnione są od pojawienia się wielu sprzyjających czynników geopolitycznych.

MIĘDZY DEMOKRACJĄ A EFEKTYWNOŚCIĄ. TRZY SPOJRZENIA NA DEFICYT LEGITYMIZACJI UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe:

Legitymizacja, Unia Europejska, deficyt demokratyczny, tolerancja konstytucyjna, efektywność, Weiler, Moravcsik, Majone

Legitymizacja Unii Europejskiej

Pytania o legitymizację struktur i procesów integracyjnych w Europie, które zaczęto stawiać w latach 90. XX wieku, stanowią charakterystyczny element „trzeciej fazy” refleksji teoretycznej w ramach europeistyki. Ten „zwrot normatywny” jest jednak bardzo często ograniczony jedynie do kwestii „deficytu demokratycznego” Unii Europejskiej (UE)¹. Wraz z uznaniem UE za szczególnego rodzaju system polityczny² zaczęto ją bowiem porównywać do państw i oceniać działanie jej instytucji według współczesnych standardów demokratycznych. Jednakże, mimo szerokiego rozpowszechnienia tej koncepcji w jej standardowym ujęciu, wśród badaczy procesów integracyjnych pojawiły się również głosy wobec niej sceptyczne. Odrzucenie zarzutów zawartych w ujęciu standardowym deficytu demokratycznego nie musi jednak oznaczać uznania, że Unia nie cierpi na jakiegoś rodzaju deficyt legitymizacji. „Legitymizacja” i „demokracja”, pomimo silnych zależności między nimi, nie powinny być mylone bądź uznawane za nierozłączne.

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie akademickiej dyskusji o deficycie legitymizacji Unii Europejskiej. Nie jest jego celem przedstawienie nowej, własnej koncepcji, lecz wyodrębnienie stanowiska, które akcentuje wspomnianą różnicę

¹ T. Diez, A. Wiener, *Introducing the Mosaic of Integration Theory*, [w:] A. Wiener, T. Diez (red.), *European Integration Theory*, Oxford 2009, s. 7; R. Bellamy, D. Castiglione, *Legitimizing the Euro-polity and its regime. The normative turn in EU studies*, „European Journal of Political Theory” 2003, nr 1.

² Zob. S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 2011, s. 12–16.

między legitymizacją i demokracją, poprzez omówienie i próbę syntezy publikacji wybranych autorów. Hipoteza przyjęta na wstępie zakłada, że uznanie odmienności systemu politycznego Unii Europejskiej względem państw pozwala zbudować koncepcję deficytu legitymizacji UE, alternatywną wobec diagnoz zawartych w ujęciu standardowym deficytu demokratycznego, zwracającą uwagę na zagrożenia związane z niedostateczną efektywnością i rozliczalnością oraz rozmytymi granicami kompetencji instytucji Unii.

Artykuł od strony metodologicznej bazuje na interpretacji prac wybranych autorów, czyli krytycznej analizie literatury. Jak wskazuje Sabina Cisek, metoda ta pozwala nie tylko na opisywanie i ocenę aktualnego stanu wiedzy, lecz także jej porządkowanie oraz wykrywanie niedostrzeganych wcześniej prawidłowości, relacji, a tym samym dokonywanie swego rodzaju odkryć naukowych³. Wybór prac, które zostały poddane analizie, opierał się o wcześniejsze doświadczenia autora w poruszanej tematyce i miał na celu zestawienie różnych, lecz korespondujących ze sobą ujęć. Był on również podyktowany względami praktycznymi, zwłaszcza dostępnością tekstów w elektronicznych zbiorach udostępnianych przez Bibliotekę Uniwersytecką w Warszawie lub publicznych zasobach Internetu.

W pierwszej kolejności ukazane będzie, za Andreasem Føllesdalem i Simonem Hixem, ujęcie standardowe, deficytu demokratycznego. Autorem, który wniósł istotny wkład w jego sformułowanie, był Joseph Haleb i Horowitz Weiler. Poświęcone mu zostanie więcej uwagi ze względu na rozwój jego refleksji na temat legitymizacji UE, a zwłaszcza koncepcję „tolerancji konstytucyjnej” jako podstawy legitymizacji Unii. Następnie przedstawione będą argumenty Andrew Moravcsika, odrzucającego tezy składające się na ujęcie standardowe deficytu demokratycznego. Reszta artykułu poświęcona jest analizie wkładu Giandomenico Majone do debaty o legitymizacji Unii Europejskiej. Ukazana zostanie ewolucja jego podejścia, od krytyki koncepcji deficytu demokratycznego – jako pomylenia kategorii, do sformułowania alternatywnego

³ Połączenie dotąd »odseparowanych« fragmentów wiedzy może prowadzić do autentycznych odkryć naukowych, bazujących nie na badaniach empirycznych (pierwotnych) lecz na literaturze przedmiotu. S. Cisek, *Metoda analizy i krytyki piśmiennictwa w nauce o informacji i bibliotekoznawstwie w XXI wieku*, „Przegląd Biblioteczny” 2010, nr 3.

wyjaśnienia deficytu legitymizacji, zwracającego uwagę na ukryte zasady integracji i ich szkodliwe konsekwencje dla odpowiedzialności i efektywności unijnych instytucji.

Należy zauważyć, że pominięto jednego z ważnych badaczy tej tematyki - Fritza Wilhelma Scharpfa. Jego koncepcje dotyczą nieco innych aspektów problemu legitymizacji UE, zwłaszcza relacji między poziomem narodowym i ponadnarodowym i nie można by im było poświęcić tu należytego miejsca.

Przed przystąpieniem do analizy literatury należy jednak poczynić kilka uwag na temat samego pojęcia legitymizacji oraz legitymizacji Unii Europejskiej. Nie ma jednej, uniwersalnie przyjmowanej definicji legitymizacji. Seymour Martin Lipset definiuje legitymizację jako ogół działań podejmowanych w celu ukształtowania i podtrzymania w społeczeństwie opinii, że dane instytucje polityczne są dla niego najlepszymi z możliwych⁴. Z perspektywy funkcjonalnej można, za Fritzem Scharpfem, uznać, że społeczna wiara w legitymizację służy wytworzeniu poczucia normatywnego obowiązku, które ma zapewnić, że nawet jeśli dana jednostka czy grupa nie będzie zgadzać się z określonymi regułami lub decyzjami, to i tak się im dobrowolnie podporządkuje⁵.

Dyskusja na temat legitymizacji UE ma charakter wielowątkowy, a wielu badaczy proponowało rozmaite typologie poszczególnych „rodzajów”, „kategorii”, bądź „modeli” legitymizacji. Frank Schimmelfennig, starając się usystematyzować debatę na temat prawomocności władzy w UE, wyróżnił trzy podstawowe typy legitymizacji: *output*, *input* i społeczną. Pierwszy z nich stanowi podstawę dla utylitarystycznych teorii legitymizacji i zakłada, że uprawnomocnienie systemu politycznego zależy od jego zdolności do osiągania celów. Legitymizacja *input* opiera się na sposobie podejmowania decyzji: wszyscy obywatele muszą mieć równe prawa, rządzący muszą posiadać bezpośrednie upoważnienie od obywateli, odpowiadać wobec nich za swoje działania, musi również zostać ustalony podział władz zapewniający ich wzajemną równowagę i kontrolę⁶.

⁴ T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Warszawa 2004, s. 229.

⁵ F. W. Scharpf, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, „MPIfG Working Paper”, 2009, nr 1, s. 5.

⁶ F. Schimmelfennig, *Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate*, „Tübinger Arbeitspapiere

Ostatni z wyróżnionych przez F. Schimmelfenniga typów to legitymizacja społeczna, która zależy od kontekstu społecznego systemu politycznego, a w szczególności od występowania silnego społeczeństwa obywatelskiego, jednorodności i wspólnej tożsamości. Demokracja nie może więc funkcjonować w dowolnie ustalonej zbiorowości jednostek, a jedynie w takiej, która uznaje samą siebie za „lud” (*dēmos*). Współpraca na wyższych poziomach musi opierać się na mechanizmach konsensualnych⁷.

„Ujęcie standardowe” deficytu demokratycznego

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych nastąpiło załamanie społecznego poparcia dla integracji. Kryzys związany z ratyfikacją Traktatu z Maastricht (odrzućenie go przez duńskich wyborców w pierwszym referendum, przyjęcie niewielką większością w referendum we Francji) ożywił wśród badaczy UE zainteresowanie koncepcją „deficytu demokratycznego”.

W artykule z 2006 roku Andreas Føllesdal i Simon Hix przedstawili składające się z pięciu twierdzeń współczesne „ujęcie standardowe” deficytu demokratycznego. Po pierwsze, integracja europejska doprowadziła do wzrostu znaczenia władzy wykonawczej przy jednoczesnym osłabieniu kontroli parlamentarnej nad nią. Po drugie, Parlament Europejski, mimo jego stopniowego wzmacniania przez kolejne reformy traktatowe, jest wciąż za słaby, by zrekompensować osłabienie parlamentów narodowych. Po trzecie, ani wyborów do Parlamentu Europejskiego, ani wyborów krajowych decydujących pośrednio o składzie Rady nie można uznać za prawdziwie „europejskie”. Dotyczą one spraw krajowych, a wybory do PE są wręcz określane jako

zur Internationalen Politik und Friedensforschung” 1996, nr 27,

<http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2000/150/pdf/tap27.pdf>, 19.06.2012.

⁷ Tamże. Wśród innych publikacji stanowiących próbę podsumowania dotychczasowej naukowej dyskusji o legitymizacji UE warto wymienić artykuł Andreasa Wimmela, wyszczególniający koncepcje, obiekty, zmienne i standardy legitymizacji: A. Wimmel, *Theorizing the Democratic Legitimacy of European Governance: a Labyrinth with No Exit?*, „Journal of European Integration” 2009, nr 2; oraz pracę Erika Oddvara Eriksena i Johna Erika Fossuma omawiającą „strategie legitymizacji” UE, starając się wskazać na przewagę wspieranej przez nich koncepcji „unii opartej na prawach podmiotowych” (*rights-based union*) E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed*, „International Political Science Review” 2004, nr 4.

„drugorzędna rywalizacja narodowa”, którą wyborcy wykorzystują do wyrażenia niechęci wobec aktualnego rządu lub głosują na mniejsze, często radykalne partie, demonstrując w ten sposób niezadowolenie ze wszystkich ugrupowań głównego nurtu. Po czwarte, Unia Europejska jest oddalona od obywateli – zarówno pod względem psychologicznym (różni się znacząco od państw narodowych), jak i instytucjonalnym – brakuje widocznego związku pomiędzy decyzjami podejmowanymi w wyborach a funkcjonowaniem Komisji czy Rady. Po piąte, co w dużej mierze wynika z czterech poprzednich twierdzeń, skutki, jakie przynosi integracja europejska, nie w pełni odpowiadają oczekiwaniom rządzonych⁸.

Od deficytu demokratycznego do tolerancji konstytucyjnej

Standardowe ujęcie nie jest dziełem jednego autora, a szukając jego źródeł nie można pominąć J.H.H. Weilera⁹. Szczególnie interesująca jest ewolucja poglądów tego autora na porządek demokratyczny w Europie¹⁰. W jego nowszych publikacjach dotyczących legitymizacji Unii Europejskiej na dalszy plan odsuwają się bowiem problemy poruszane w ramach standardowego ujęcia deficytu demokratycznego, rozwijane są natomiast myśli dotyczące konstytucjonalizmu i granic kompetencji. Zasadnicze znaczenie ma tu jego wizja „porządku konstytucyjnego” UE bez formalnej konstytucji, europejskiego „federalizmu”, łączącego federalną hierarchę norm

⁸ A. Føllesdal, S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 3, s. 534–537.

⁹ Poza omówionymi wyżej elementami, autor ten pisze o „odwróconym regionalizmie” (*inverted regionalism*), charakteryzującym się przenoszeniem kolejnych funkcji władczych na poziom unijny, przy czym trudno jest określić granice, które mogłyby zatrzymać ich rozrost. Część z obszarów, które w ten sposób wchodzą w zakres kompetencji UE można zakwalifikować jako szczególnie drażliwe z perspektywy wspólnoty narodowej – są to obszary, co do których „obcy nie powinni nam mówić, co mamy robić”. Niektóre z nich w powszechnym odczuciu w ogóle nie powinny podlegać rządowej regulacji. Zob. J.H.H. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, *European Democracy and its Critique Five Uneasy Pieces*, „EUI Working Paper RSC” 1995, nr 11, s. 6–7.

¹⁰ Należy jednak zaznaczyć dwie istotne kwestie poruszone w jednej z wcześniejszych publikacji. Po pierwsze, Weiler, wraz z Ulrichem Halternem i Franzem Mayerem, zwracają uwagę na to, że *dēmos* nie musi być definiowany w kategoriach etno-kulturowych, lecz jako konstrukt społeczny może opierać się na innego rodzaju więzach. Po drugie, wskazują na złamanie w ramach UE swego rodzaju kontraktu, w którym sądy i władze krajowe zaakceptowały doktryny skutku bezpośredniego i pierwszeństwa stosowania prawa UE w zamian za obietnicę stosowania ich jedynie do ściśle określonych obszarów, w ramach kompetencji przyznanych Unii. Przywrócenie tej zasady nie jest ich zdaniem możliwe poprzez enumerację kompetencji UE. Ze względu na konieczność dynamicznego dostosowywania, ważniejsze jest, kto rozstrzyga ewentualne spory. Z tego punktu widzenia korzystne byłoby ustanowienie specjalnej instytucji zajmującej się sporami kompetencyjnymi i ustalającej granice europejskiej „władzy federalnej”. Tamże, s. 11–12, 40–46.

prawnych (z góry do dołu) i konfederacyjną hierarchię realnej władzy (z dołu do góry). To połączenie okazuje się nieoczekiwanie stabilne i zarazem, z perspektywy normatywnej, wywiera „zbawienny wpływ” na funkcjonowanie europejskiej wspólnoty politycznej. Co więcej, stanowi ono, zdaniem Weilera, fundament unijnej tożsamości – europejskiej *Sonderweg*¹¹.

Z tej perspektywy przyjęcie sformalizowanej konstytucji i poszukiwanie europejskiego *dēmosu* wydają się nie tylko niepotrzebne, ale wręcz szkodliwe. Weiler jest sceptyczny wobec koncepcji „patriotyzmu konstytucyjnego” Jürgena Habermasa, uznając, że każdy patriotyzm ma swoje ciemne strony. Co więcej, relacja między ludem a konstytucją nie jest jednostronna – *dēmos* przyjmuje konstytucję, ale ta sama konstytucja częstokroć konstytuuje ów lud. Ma to istotne konsekwencje: w obecnym porządku konstytucyjnym celem integracji jest, jak powtarzano w kolejnych traktatach, „tworzenie coraz ściślejszego związku między narodami Europy”. To z kolei współgra z koncepcją „tolerancji konstytucyjnej”, która według Weilera, stanowi właściwą podstawę legitymizacji Unii Europejskiej¹².

Zasada tolerancji konstytucyjnej stanowi odzwierciedlenie tego, jak Europejczycy chcą, po tragicznych doświadczeniach pierwszej połowy XX wieku, radzić sobie z obecnością „obcych”. Jest ona przeciwieństwem pewnego rodzaju otwartości, która, usuwając bariery, zaprasza obcego, by stał się „jednym z nas”, a więc w istocie wyrzekł się swej tożsamości. Alternatywą jest uznanie granic między „nami” a obcym, lecz jednocześnie, poprzez stałe sięganie poza nie, akceptacja odmienności, przyznanie obcemu prawa do odrębności, a w ten sposób uznanie jego ludzkiej godności. Wybór postawy wobec obcego jest, zdaniem Weilera, ważnym wyznacznikiem przyzwoitości, którą uznaje za zasadniczy cel życia człowieka i funkcjonowania społeczeństw. Demokracja jest w tej optyce jedynie środkiem do tego celu, a nie celem samym w sobie¹³.

¹¹ J.H.H. Weiler, *In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg*, [w:] J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge 2003, s. 7–10.

¹² Tamże, s. 7–10, 17–20.

¹³ Tamże, s. 18–19.

Architektura konstytucyjna Unii Europejskiej sprzyja owej przyzwoitości, bo ma ona stawać się coraz ściślejszym związkiem zachowujących odrębność, a więc wzajemnie obcych, a mimo to współpracujących narodów. Przyjęcie, że UE na tym zasadniczym poziomie jest i powinna pozostać odmienna od państw narodowych, oraz pozbawienie demokracji samoistnej wartości¹⁴ wyjaśnia zauważalne porzucenie przez Weilera ujęcia standardowego deficytu demokratycznego¹⁵. Można domniemywać, że Weiler nie odrzuca całkowicie zawartej w nim diagnozy, jednak uznaje, że UE czerpie legitymizację ze stale powtarzanego dobrowolnego podporządkowania¹⁶. Dobrowolność wynika ze wspomnianej wyżej odwróconej hierarchii norm prawnych i realnej władzy. Internalizacji zasady tolerancji sprzyja przyjmowanie reguł, które ustanawia „*dēmos* innych” oraz konieczność brania pod uwagę interesów obcych i wspólnego interesu europejskiego przy formułowaniu krajowych polityk. Działa to również w drugą stronę. Unijni sędziowie i decydenci muszą zdawać sobie sprawę, że faktyczna skuteczność ich decyzji zależy od tego, czy będą one – w gruncie rzeczy dobrowolnie – przestrzegane przez sądy, urzędy i inne władze narodowe¹⁷.

Podsumowując, Weiler uznaje, że pozorne słabości są, z normatywnego punktu widzenia, siłą UE i paradoksalnym źródłem jej legitymizacji: porządek konstytucyjny bez konstytucji, demokracja bez ludu, normy prawne pozbawione odpowiadającej im realnej władzy. W zasadzie jedynym poważnym problemem jest zagrożenie niekontrolowanym rozrostem kompetencji Unii.

Choć koncepcja tolerancji konstytucyjnej jest atrakcyjna, to wydaje się nazbyt idealistyczna i oderwana od praktycznych problemów funkcjonowania wielopoziomowego systemu politycznego UE. Nie sposób bowiem określić, na ile zachowania, które Weiler uznaje za „dobrowolne”, są takimi w istocie, a na ile stanowią cenę, którą państwa i ich urzędnicy gotowi są zapłacić, aby otrzymać pewne

¹⁴ Jak pisze Weiler: *demokracja nikczemników będzie nikczemna*. Tamże, s. 18.

¹⁵ Przy czym nadal zwraca on uwagę na znaczenie granic kompetencji UE, Tamże, s. 23.

¹⁶ Warto zauważyć, że zgodnie z funkcjonalną definicją legitymizacji dobrowolne podporządkowanie może stanowić raczej potwierdzenie, empiryczny dowód legitymizacji niż jej źródło. Z tej perspektywy koncepcja sformułowana przez Weilera wydaje się mało przekonująca.

¹⁷ Tamże, s. 20–23.

korzyści z członkostwa w Unii. Jest to więc niejako pytanie o logikę integracji – czy jest to komunikacyjna logika stosowności, czy instrumentalna logika zysków i strat¹⁸?

Niezależnie od tych zastrzeżeń, koncepcjom Weilera nie można odmówić znaczenia, co związane jest z ich ostrożnym optymizmem i przestrogią przed nazbyt ambitnymi próbami przekształcania UE w federację. Weiler zbliża się w ten sposób do stanowiska wyrażanego przez Andrew Moravcsika.

Legitymizacja bez partycypacji?

Andrew Moravcsik jest najbardziej znany jako twórca liberalnego podejścia międzyrządowego¹⁹, poruszał on jednak również niejednokrotnie problem legitymizacji UE. Autor ten prezentuje chyba najbardziej optymistyczne spojrzenie na tę kwestię. Uważa on, że „w niemal wszystkich przypadkach” polityka UE jest przejrzysta, efektywna i zgodna z oczekiwaniami Europejczyków. Co więcej, Moravcsik argumentuje, że (przynajmniej obecnie) nie można zwiększyć stopnia partycypacji obywateli w unijnej polityce²⁰.

Jego zdaniem, Unia Europejska z pewnością nie jest, ani nie staje się państwem, lecz stanowi szczególny „system rządzenia”. Powierzono jej w traktatach określone kompetencje, które w zasadniczej części dotyczą regulacji skutków transgranicznych działań gospodarczych. Dysponuje ona małym budżetem, nie nakłada samodzielnie podatków, a o ogólnej strukturze jej wydatków decydują państwa członkowskie. Wbrew powtarzanym często opiniom UE dysponuje stosunkowo małą administracją, unijne prawo wdrażają krajowe struktury urzędnicze. Unia nie posiada aparatu przymusu, armii czy policji i trudno tu wyobrazić sobie jakieś zmiany w najbliższej przyszłości²¹.

¹⁸ Zob. E. O. Eriksen, J. E. Fossum, *Europe in Search...*, s. 437–438.

¹⁹ Zob. A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, nr 4 oraz A. Moravcsik, F. Schimmelfennig, *Liberal Intergovernmentalism*, [w:] A. Wiener, T. Diez (red.), *European Integration Theory*, Oxford 2009.

²⁰ A. Moravcsik, *In Defence of the „Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2002, nr 4, s. 603–606.

²¹ Tamże, s. 606–609.

Procedury podejmowania decyzji w UE są złożone i odbywają się na wielu poziomach, co ogranicza arbitralność. „Konstytucja” UE, czyli traktaty, jest wyjątkowo sztywna. Jej zmiana wymaga jednomyślnej decyzji wszystkich krajów, często w ramach specjalnych procedur. Rozwiązania te mają zapewnić uwzględnianie interesów mniejszości, co jest ważne w tak zróżnicowanym systemie politycznym jak unijny. Jednocześnie państwa dysponują mechanizmami pozwalających im na dostosowanie zakresu ich zobowiązań wynikających z członkostwa (klauzule *opt-out*, wzmocniona współpraca)²².

Zdaniem zwolenników ujęcia standardowego deficytu demokratycznego osłabienie parlamentów narodowych i przejęcie kontroli nad procesem decyzyjnym przez „wyzolowany kartel ponadnarodowych i narodowych technokratów” prowadzi do braku odpowiedzialności. A. Moravcsik uważa, że choć faktycznie wiele działań UE ma technokratyczny charakter, to nie ma to wcale negatywnego wpływu na jej legitymizację²³.

Za tym stanowiskiem przemawia szereg argumentów. Po pierwsze, Unia Europejska posiada dwa równoległe mechanizmy odpowiedzialności: bezpośredni, realizowany poprzez Parlament Europejski, i pośredni, poprzez władze krajowe²⁴. Po drugie, instytucje Unii informują o swoich działaniach szeroko i często dokładniej niż państwa członkowskie, a wieloetapowe procedury legislacyjne uniemożliwiają zdaniem Moravcsika szybkie „przepchnięcie” kontrowersyjnych przepisów²⁵.

Istotne jest również porównanie z praktyką państw narodowych. W wielu krajach można zaobserwować tendencję do wzmacniania władzy sądów, zwiększania roli

²² Tamże, s. 609-610.

²³ Tamże, s. 611.

²⁴ Tamże, s. 611-612.

²⁵ Według autora, wbrew obiegowej opinii, unijni urzędnicy pracują pod intensywnym publicznym nadzorem. Tamże, s. 612. Warto w tym miejscu odwołać się do kontrowersji w sprawie Umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, ACTA). Doniesienia medialne o trybie jej negocjowania i wstępnej akceptacji mogłyby sugerować, że twierdzenie Moravcsika ma niewiele wspólnego z rzeczywistością. Należy jednak zauważyć, że to właśnie dzięki złożoności i długotrwałości procesu decyzyjnego w UE, grupy obywateli protestujące przeciwko umowie ACTA mogły odnieść sukces, przekonując do swych racji Parlament Europejski. Komisja z kolei utrzymuje, że była znacznie bardziej otwarta, niż wynikałoby to z obrazu lansowanego przez przeciwników ACTA, zob. serwis internetowy Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/acta/transparency/>, 30.08.2012.

administracji publicznej i niezależnych organów wyspecjalizowanych. Dzieje się to kosztem parlamentów, ale nie dotyczy w równym stopniu wszystkich aspektów polityki państwa, a jedynie określonych jej obszarów. Co istotne dla badań nad odpowiedzialnością i legitymizacją Unii Europejskiej, są to zasadniczo te same obszary, w których państwa członkowskie dały instytucjom UE największą swobodę²⁶.

Wniosek, jaki z tego wysnuwa A. Moravcsik, jest następujący: krytycy „odizolowania” unijnych decydentów od mechanizmów demokratycznych kierują swe zarzuty w złym kierunku: to nie Unia powinna być ich obiektem, lecz wspomniana tendencja do przekazywania uprawnień w niektórych dziedzinach niepodlegającym władzy większości organom, takim jak banki centralne, sądy konstytucyjne czy niezależne agencje²⁷.

Nie jest to całkowicie przekonujące usprawiedliwienie. W państwie narodowym decyzje w tych kwestiach są stosunkowo łatwo odwracalne, natomiast w przypadku Unii, ze względu na sztywność jej ram konstytucyjnych i skomplikowanie procesu decyzyjnego, trudno wycofać się z raz przyjętych rozwiązań tego rodzaju.

Moravcsik uznaje zwiększenie sensownej, przynoszącej legitymizację partycypacji obywateli w polityce unijnej za niemożliwe. Wątpi zarazem w prawdziwość twierdzenia o pozytywnej korelacji partycypacji z legitymizacją i poparciem udzielanym instytucjom politycznym. Gdyby tak było w rzeczywistości, to na przykład w systemach krajowych niezależne i izolowane sądy konstytucyjne musiałyby mieć słabszą legitymizację i być mniej „popularne” w odczuciu społecznym niż demokratycznie wybierane parlamenty. Często bywa jednak inaczej. Można się tu również posłużyć przykładem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który, choć

²⁶ Tamże, s. 613.

²⁷ Autor podaje trzy normatywne uzasadnienia tego typu procesów: (a) potrzeba eksperckiej wiedzy i większej efektywności w sprawach, którymi opinia publiczna się nie interesuje, między innymi ze względu na stopień ich skomplikowania; (b) zapewnianie równości i poszanowania praw jednostek i mniejszości, ochrona przed „tyranią większości”; (c) przeciwdziałanie zniekształceniom w reprezentacji politycznej, czyli skupieniu na partykularnych interesach dobrze zorganizowanych mniejszości o silnej świadomości wspólnych celów przy niedocenianiu interesów większości, często nieświadomych i długookresowych. Tamże, s. 614. Ostatni argument, por. A. Menon, S. Weatherill, *Legitymizacja, odpowiedzialność i delegowanie uprawnień w Unii Europejskiej*, [w:] A. Arnall i D. Wincott (red.), *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

zgoła „niedemokratyczny”, cieszy się szacunkiem i niewątpliwie dysponuje mocną legitymizacją²⁸.

Zgodnie z badaniami opinii publicznej przywoływanymi przez Moravcsika Parlament Europejski, Komisja i cała Unia cieszą się znacznie większym zaufaniem niż narodowe rządy i parlamenty. Jak się wydaje, we współczesnych demokracjach opinia publiczna wyżej ceni instytucje wykluczające demokratyczne uczestnictwo (jak sądy, banki centralne czy wojsko) i bardziej im ufa w porównaniu z tymi o ściśle „politycznym”, bardziej demokratycznym charakterze (jak rządy, parlamenty, partie czy media)²⁹.

W tym miejscu należy zauważyć, że legitymizacji nie można sprowadzać do popularności. Posługiwanie się badaniami opinii publicznej może być przydatną ilustracją pewnego trendu, jednak wydaje się, że niewiele mówią one o legitymizacji. Instytucje takie jak parlamenty czy rządy krajowe, w przeciwieństwie do tych bardziej izolowanych, znajdują się pod baczłą obserwacją mediów, więc opinia publiczna dowiaduje się o niekorzystnych zjawiskach, jakie mają w nich miejsce. Nie pozostaje to zapewne bez wpływu na deklarowany poziom zaufania do nich.

Według Moravcsika trudno jest wzbudzić zainteresowanie działaniami UE, ponieważ opinia publiczna nie uznaje dziedzin, którymi zajmuje się Unia Europejska za kluczowe, nie ma więc wystarczającej motywacji, by się nimi bliżej zainteresować. Próby poważnego debatowania nad kwestiami „europejskimi” są skazane na porażkę. Dobrym przykładem są referenda dotyczące reform traktatowych, które łatwo zmieniają się w oparte na emocjach plebiscyty, które ukazują poparcie raczej dla rządów organizujących je państw członkowskich niż zmian, w celu zatwierdzenia których je zorganizowano³⁰.

By ludzie zainteresowali się unijną polityką, muszą stwierdzić, że coś od tego zależy. To nie możliwości partycypacji zwiększają uczestnictwo, lecz czytelne linie

²⁸ A. Moravcsik, *In Defence...*, s. 615.

²⁹ A. Moravcsik, *The Myth of Europe's "Democratic Deficit"*, „*Intereconomics*” 2008, nr 6, s. 337–338.

³⁰ Tamże, s. 336–339.

podziału oparte na interesach. Aby takie powstały, musiałyby zmienić się natura Unii, co jednak, zdaniem Moravcsika, przyniosłoby skutki przeciwne od zamierzonych³¹.

Podsumowując: Unia Europejska nie jest dotknięta deficytem demokracji, bo spełnia wszelkie współczesne standardy demokracji i odpowiedzialności nie gorzej niż państwa członkowskie. Procedury gwarantują odpowiedzialność decydentów za ich działania, a większa niż w wielu państwach narodowych przejrzystość daje szerokie możliwości kontroli ich poczynąń, zarówno instytucjonalnej, jak i obywatelskiej. Problemy Unii z legitymizacją są wobec tego zdaniem Andrew Moravcsika iluzoryczne. Stabilną podstawą prawomocności UE jest pośrednia legitymizacja udzielana poprzez państwa członkowskie, których przedstawiciele w Radzie mają decydujący wpływ na to, czym i w jaki sposób zajmuje się Unia Europejska. Ponadto, legitymizacja Unii jest wzmacniana na skutek przekonania społeczeństwa o eksperckim, nastawionym na efektywność sposobie działania jej instytucji w dziedzinach, które także na poziomie narodowym są (lub byłyby, gdyby nie członkostwo w UE) odizolowane od demokratycznej, wyborczej polityki³².

Przed przejściem do omawiania poglądów kolejnego autora należy zwrócić uwagę na dwie słabości w argumentacji Moravcsika, na które wskazują Føllesdal i Hix. Dotyczą one głównie twierdzenia, że polityki Unii odpowiadają preferencjom wyborców. Po pierwsze, aby uznać dany system instytucjonalny za legitymizowany nie wystarczy wykazać, że obecne efekty jego działań są z perspektywy rządzonych odpowiednie. Należy dowieść, że istnieją mechanizmy gwarantujące funkcjonowanie instytucji zgodnie z oczekiwaniami obywateli również w przyszłości. Po drugie, system

³¹ Unia musiałaby odrzucić mało kontrowersyjną rolę regulatora działalności transgranicznej, by zająć się budzącą polityczne spory redystrybucją dochodów. Utraciłaby w związku z tym podstawy dla swej dotychczasowej legitymizacji bez gwarancji uzyskania innych źródeł prawomocności. Autor uważa zresztą, że ze względu na natężenie powstałych konfliktów, efektem byłoby głównie ogromne społeczne niezadowolenie i rozczarowanie. Z tego względu propozycje wprowadzenia wbrew społeczeństwu środków „wymuszających” partycypację, jak na przykład ogółouropejskie wybory prezydenta UE lub przeniesienie na poziom europejski decyzji w obszarach, takich jak polityka społeczna, które poprzez swą kontrowersyjność przyciągają uwagę opinii publicznej, są zdaniem A. Moravcsika sprzeczne z wiedzą politologiczną i zdrowym rozsądkiem. Tę ostrą ocenę autor kieruje zwłaszcza pod adresem J. Habermasa i S. Hixa. A. Moravcsik, *In Defence...*, s. 615–617; A. Moravcsik, *The Myth of...*, s. 340. Por. A. Moravcsik, *Are Criticisms of Europe's "Democratic Deficit" Consistent with Basic Political Science?*, wystąpienie na 17. dorocznej konferencji Węgierskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych, Budapeszt 20 maja 2011 r., nagranie wideo: <http://youtu.be/FgRE4Kukys4>, 11.06.2012.

³² A. Moravcsik, *The Myth of...*, s. 338.

demokratyczny charakteryzuje się tym, że obywatele wyrabiają sobie opinie o poszczególnych sprawach poprzez czynne lub bierne uczestnictwo w publicznej debacie i konkurencji międzypartyjnej. Stwierdzenie, że sprawy, którymi zajmuje się UE, są przez Europejczyków postrzegane jako mało istotne, nie może być uzasadnieniem dla braku mechanizmów konkurencyjnej demokracji. Uznawanie pewnych spraw za mniej ważne może być bowiem skutkiem braku dyskusji na ich temat i związanej z tym trudności ze zidentyfikowaniem alternatywnych poglądów, jakie w danym obszarze mogą występować³³.

Argumenty wysuwane przez Moravcsika, choć w dużej części przekonujące, jedynie częściowo obalają tezy zawarte w ujęciu standardowym deficytu demokratycznego. Zwracają jednak uwagę na ograniczenia, na które mogą natrafić próby demokratyzowania Unii Europejskiej.

Efektywność, odpowiedzialność i „integracja ukradkiem”

G. Majone, podobnie jak A. Moravcsik, stwierdza, że deficyt demokratyczny to zasadniczo „pseudo-problem oparty na fałszywych analogiach”³⁴. W jednym ze swych starszych tekstów na ten temat twierdzi, że diagnozowanie braków unijnych instytucji, jeśli chodzi o legitymizację i odpowiedzialność, jest wynikiem zastosowania wobec nich nieodpowiednich standardów³⁵.

Unia Europejska to jego zdaniem „system o ograniczonych kompetencjach”. Działalność UE zarówno prawnie, jak i materialnie, jest zawężona do określonych obszarów. Standardy legitymizacji wypracowane dla państw mogących podjąć działania w każdej niemal dziedzinie i dysponujących potężnymi aparatami fiskalnymi nie mogą być więc stosowane do oceny prawomocności Unii³⁶.

³³ A. Follesdal, S. Hix, dz. cyt., s. 545-546, 551.

³⁴ G. Majone, *Is the European Constitutional Settlement Really Successful and Stable?*, „Notre Europe” 2006, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Moravcsik-reponse-Majone-en_02.pdf, 15.06.2012, s. 1.

³⁵ G. Majone, Europe’s „Democratic Deficit”: *The Question of Standards*, „European Law Journal” 1998, nr 1, s. 6. Krótki opis i porównanie „parlamentarnej” i „regulacyjnej” wizji Unii Europejskiej – patrz: R. Dehousse, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, „RSC Working Paper” 1998, nr 11.

³⁶ G. Majone, *Europe’s...*, s. 8–10.

Majone zauważa, że w większości współczesnych państw władza większości jest w pewnym stopniu ograniczona przez rozmaite „niewiększościowe” zasady, procedury i rozwiązania instytucjonalne. Mają one na celu ochronę praw mniejszości, a także łagodzenie napięć w silnie zróżnicowanych społeczeństwach³⁷. Jako że Unia jest zróżnicowana pod wieloma względami (na przykład językowo, gospodarczo), jej system instytucjonalny i procesy decyzyjne zawierają wiele niewiększościowych cech. Bez nich nie udałooby się osiągnąć obecnego stanu zaawansowania integracji w Europie³⁸.

Zdaniem Giandomenico Majone deficyt demokratyczny nie powinien być rozpatrywany jako „wada” ustrojowej struktury UE³⁹, lecz raczej jako problem związany z powierzaniem istotnych kompetencji decyzyjnych organom osłoniętym przed wpływem bieżącej polityki i zmian rządów. Rozwiązania takie są często przedmiotem krytyki ze względu na zamknięty, nieprzejrzysty charakter i ograniczone możliwości kontroli. Mimo to przekazywanie szerokich uprawnień niewiększościowym instytucjom jest dziś zjawiskiem powszechnym, co Majone nazywa przejściem „od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego”⁴⁰.

Delegacja jest odpowiedzią na sprzeczność pomiędzy wymogiem regularnych wyborów i możliwością częstych zmian rządów, a pojawieniem się we współczesnych społeczeństwach licznych problemów wymagających długookresowych rozwiązań. Zmienność demokratycznej władzy jest również problemem w Unii Europejskiej. Rządy poszczególnych państw członkowskich wątpią w wiarygodność pozostałych, bo mogą się one wkrótce zmienić i wycofać z przyjętych przez poprzedników zobowiązań. Stabilne, niewiększościowe rozwiązanie instytucjonalne, jak na przykład przekazanie kompetencji decyzyjnych Komisji Europejskiej, może zagwarantować

³⁷ Autor nazywa je *plural societies*. Istnieją w nich ostre podziały religijne, ideologiczne, językowe, kulturalne, etniczne lub rasowe, które sprawiają, że poszczególne grupy (*sub-societies*) tworzą własne partie polityczne, grupy interesu czy media. Tamże, s. 11.

³⁸ Tamże, s. 10-11.

³⁹ Zdaniem autora, deficyt demokracji jest w takim rozumieniu nieusuwalny dopóki państwa narodowe pozostają głównym punktem odniesienia zbiorowej lojalności i brak jest społecznego poparcia dla głębokiej integracji politycznej.

⁴⁰ Więcej na ten temat: G. Majone, *From the positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, „Journal of Public Policy” 1997, nr 17. G. Majone, *Europe's...*, s. 14-16.

bezstronność regulacji i ochronę wspólnego interesu wszystkich członków UE, niezależnie od politycznych zmian w poszczególnych państwach⁴¹.

Powyższe uzasadnienie nie unieważnia jednak legitymizacyjnych wątpliwości towarzyszących delegacji. Majone wyróżnia dwa aspekty legitymizacji większościowych instytucji regulacyjnych: proceduralny i przedmiotowy. Legitymizacja proceduralna opiera się na wypełnieniu szeregu formalnych warunków, takich jak na przykład demokratyczne przyjęcie reguł funkcjonowania danej instytucji, powoływanie osób stojących na jej czele przez wybieralnych urzędników państwowych, dokładne sformułowanie procedur stosowanych przy podejmowaniu decyzji, umożliwienie partycypacji osób i grup zainteresowanych sprawą, wymóg uzasadnienia podjętych decyzji czy prawo odwołania się od nich do sądu⁴².

Na przedmiotowy aspekt legitymizacji składają się fachowa wiedza i zdolność do rozwiązywania problemów oraz ochrona interesów rozproszonych i działanie w racjonalny sposób. Wypełnienie tych warunków ma doprowadzić do upowszechnienia przekonania, że określona niezależna instytucja najlepiej nadaje się do wykonywania powierzonych jej funkcji⁴³. W ten sposób autor tłumaczy na przykład fakt, że prawo inicjatywy prawodawczej w UE przysługuje wyłącznie Komisji Europejskiej⁴⁴.

Zdaniem Majone koncentrowanie się w publicznej i naukowej debacie na tym, na ile jej instytucje spełniają „demokratyczne standardy”, prowadzi do pominięcia rzeczywistego zagrożenia dla legitymizacji systemu unijnego, jakim jest kryzys efektywności. Unijna konstrukcja instytucjonalna musiała w ciągu ostatnich

⁴¹ Tamże, s. 16-18.

⁴² Majone zauważa pewne braki w legitymizacji proceduralnej UE, wynikające przede wszystkim z braku jednolitych reguł postępowania i chaosu spowodowanego zbyt dużą liczbą „komitetów, grup roboczych i agencji” o niejasnych kompetencjach. G. Majone, *Europe's...*, s. 20-22.

⁴³ Majone zakłada, że polityki Unii mają regulacyjny i paretoefektywny charakter, tymczasem np. Føllesdal i Hix twierdzą, że z nielicznymi wyjątkami, takimi jak ochrona konsumentów, polityki UE są w istocie, w mniejszym lub większym stopniu, redystrybucyjne. Wykluczałoby to zastosowanie przedstawionego tu modelu legitymizacji. A. Føllesdal, S. Hix, dz. cyt., s. 537-538, 542-544.

⁴⁴ Alternatywnym źródłem legitymizacji przedmiotowej może być „odpowiedzialność za rezultaty”, co wymaga jasnego określenia celów stawianych przed daną instytucją i możliwości obiektywnego zmierzenia wyników, jakie przynoszą jej działania. Autor podaje tu przykład polityki pieniężnej i ustanawiania niezależnych banków centralnych, których jedynym lub podstawowym celem jest utrzymywanie stabilności cen, a stopa inflacji stanowi mierzalny rezultat podejmowanych przez nie decyzji. G. Majone, *Europe's...*, s. 22-25.

trzydziestu lat działać w warunkach radykalnych zewnętrznych i wewnętrznych przemian, na które tylko częściowo odpowiadały kolejne reformy traktatowe. Niezadowolający stan gospodarki europejskiej podważa przedmiotową legitymizację UE⁴⁵.

W związku z powyższym, Giandomenico Majone stara się przesunąć dyskusję nad legitymizacją Unii Europejskiej w kierunku ujawniania szkodzących efektywności ukrytych zasad integracji, posługując się przy tym takimi pojęciami jak „integracja ukradkiem” (*integration by stealth*) i „kryptofederalizm”. Zasady te streścić można w trzech hasłach: integracja ponad wszystko, działanie metodą faktów dokonanych, nieprzykładanie wagi do ostatecznych celów⁴⁶.

Ten sposób działania można, według Majone, wyjaśnić neofunkcjonalistycznym przekonaniem, jakoby instytucje wspólnotowe były „z natury” bardziej efektywne niż krajowe. Uzasadnia to skupienie procesu integracji na ich budowaniu niezależnie od deklarowanych publicznie celów. Tymczasem „integracja ukradkiem” ze względu na wykluczenie debaty, ograniczone możliwości wyrażania krytyki oraz brak mechanizmów rozliczania podejmowanych działań prowadzi do ogólnosystemowej nieefektywności. Można wyróżnić cztery powody zaistnienia takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, środki i cele, proces i rezultaty zostają tu pomieszane⁴⁷. Po drugie, podejmowane są zobowiązania bez pokrycia, działania bez oceny związanego z nimi ryzyka. Co się z tym wiąże, po trzecie, panuje kultura totalnego optymizmu, bez scenariuszy awaryjnych, w duchu złudnego samooszukiwania się. Po czwarte, przy opracowywaniu i realizacji poszczególnych polityk nie wyciąga się wniosków

⁴⁵ G. Majone, *Is the European...*, s. 2-5.

⁴⁶ G. Majone, *Europe as the Would-be World Power. The EU at Fifty*, Cambridge 2009, s. 1–2. Ostateczne cele nie są istotne, ważny jest sam „ruch”. Jednakże, dla obywateli liczą się rezultaty, a jedynie w małym stopniu interesują ich procesy. G. Majone, *The common sense of European integration*, „Journal of European Public Policy” 2006, nr 5, s. 611-612.

⁴⁷ Dochodzi do przemieszczenia celów (*goal displacement*): nigdy nie wiadomo, czy dana polityka realizowana jest w celu rozwiązania konkretnych problemów, czy też służy budowaniu instytucji. Wyznaczone początkowo cele mogą łatwo zostać porzucone na rzecz zajmowania się sprawami instytucjonalnymi. G. Majone, *Europe as the...*, s. 76-77.

z wcześniejszych niepowodzeń i nie poświęca należytej uwagi faktycznym skutkom podejmowanych decyzji⁴⁸.

Jak przedstawiono wyżej, Majone argumentuje, że wobec braku poparcia dla przekształcenia Unii Europejskiej w federację jej legitymizacja musi opierać się na innych podstawach niż w przypadku państw. Omówiony powyżej aspekt przedmiotowy legitymizacji bazuje na efektywności i jest silnie powiązany z sytuacją ekonomiczną. Z tego powodu słabe wyniki gospodarcze mogą według Majone stać się w dłuższym okresie znacznie bardziej niebezpieczne dla stabilności UE niż szeroko dyskutowany deficyt demokratyczny.

Unia nie powinna być traktowana jak kolejny element zbioru, do którego należą państwa członkowskie. Jest ona bowiem podmiotem politycznym złożonym nie z jednostek, lecz ze zbiorowości. Jako taka opiera się na korporatystycznym, nie zaś indywidualistycznym modelu demokracji⁴⁹. Można powiedzieć, że Majone w istocie nie kwestionuje samych zarzutów składających się na ujęcie standardowe deficytu demokratycznego – uznaje je jednak za nadmiernie przywiązane do „wadliwego paradygmatu państwa narodowego”, co prowadzi do pomylenia kategorii⁵⁰.

Zdaniem Majone legitymizacja UE, podobnie jak instytucji niewiększościowych, zależy głównie od przekonania, iż optymalnie rozwiązuje pewne określone spektrum problemów. Określoność jest tu szczególnie ważna, stanowiąc podstawę rozliczania z powierzonych obowiązków⁵¹. Integracja ukradkiem, zgodnie z opisaną wyżej interpretacją jej zasad, nie sprzyja takiemu podejściu⁵². Legitymizacja Unii jest więc

⁴⁸ Tamże, s. 27-28.

⁴⁹ Tamże, s. 158. G. Majone, *Dilemmas of European Integration*, Oxford 2005, s. 24-25.

⁵⁰ G. Majone, *Europe as the...*, s. 226.

⁵¹ G. Majone, *Dilemmas...*, s. 38.

⁵² Również dążenia do pozytywnej integracji są z tej perspektywy szkodliwe. Przeciwnie do tego, co pisze np. Fritz W. Scharpf, Majone sądzi, że to właśnie negatywna integracja – zwłaszcza znoszenie ograniczeń w obrocie gospodarczym – jest korzystna dla legitymizacji UE. Dzieje się tak z dwóch powodów: po pierwsze, negatywna integracja wpisuje się w tradycję konstytucjonalizmu ograniczającego władzę rządu, co czyni z Unii poważną barierę dla nieograniczonego rozrostu kompetencji władz państwowych; po drugie, w dziedzinie integracji negatywnej instytucje unijne mogą wykazać się skutecznością, w przeciwieństwie do niezbyt udanych, a niekiedy, jak Wspólna Polityka Rolna, marnotrawczych i niesprawiedliwych, przedsięwzięć integracji pozytywnej. G. Majone, *The mutation of the EU as a regulatory regime*, [w:] E.O. Eriksen, J.E. Fossum (red.), *What Democracy for Europe? Proceedings from the RECON Midterm Conference*, Oslo 2010; por. F. W. Scharpf, *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „Political Science Series (Institute for Advanced Studies, Vienna)” 2006, nr 107.

zagrożona przez deficyt efektywności i odpowiedzialności, nie zaś deficyt demokratyczny, jest on bowiem jedynie pewną ceną, którą Europejczycy są, jak wszystko na to wskazuje, gotowi płacić za zachowanie kluczowych elementów suwerenności narodowej i jedynie częściowo federalnego ustroju Unii⁵³. W zamian oczekują jednak widocznych rezultatów, zapewnienia im korzyści z integracji, o których tak często słyszą.

Warto w tym miejscu przytoczyć zasadniczą wątpliwość, którą stawiają krytycy koncepcji legitymizacji zorientowanej na rezultaty. Zwracają oni uwagę na niemożliwość całkowitego rozdzielenia mechanizmów podejmowania decyzji (*input*) i rezultatów (*output*), co można sprowadzić do pytania – *kto ma (...) zdecydować, co stanowi rezultat właściwy lub na czym polega efektywność?*⁵⁴.

Podsumowanie

W niniejszym artykule zaprezentowano wybrane stanowiska wysuwane w akademickiej dyskusji na temat ewentualnego deficytu legitymizacji Unii Europejskiej. Za punkt wyjścia przyjęto ujęcie standardowe koncepcji deficytu demokratycznego. Następnie skonfrontowano je z argumentacją J.H.H. Weilera, A. Moravcsika i G. Majone, co pozwoliło ukazać inne niż deficyt demokratyczny aspekty problematyki legitymizacji unijnego systemu politycznego. Zaproponowana na wstępie hipoteza, że uznanie odmienności systemu politycznego Unii Europejskiej względem państw pozwala zbudować koncepcję deficytu legitymizacji UE, alternatywną wobec diagnoz zawartych w ujęciu standardowym deficytu demokratycznego, zwracającą uwagę na zagrożenia związane z niedostateczną efektywnością i rozliczalnością oraz rozmytymi granicami kompetencji instytucji Unii, znajduje potwierdzenie zwłaszcza w poglądach ostatniego z autorów. Jednakże,

⁵³ G. Majone, *Common sense...*, s. 608. Inaczej mówiąc, deficyt demokracji jest następstwem „odpolitycznienia” unijnej polityki, konsekwencją utrzymywania narodowej suwerenności przy jednoczesnym zacieśnianiu integracji gospodarczej. G. Majone, *Europe's...*, s. 7, 14.

⁵⁴ D. Wincott, *Biała księga w sprawie rządzenia, Komisja i poszukiwanie legitymacji*, A. Arnulf, D. Wincott (red.) *Odpowiedzialność i legitymizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 350.

odpowiednio zinterpretowane argumenty wysuwane przez Moravcsika i Weilera także przemawiają na jej korzyści.

Poglądy omawianych wyżej autorów są często kontrastowane. Weiler uznawany jest za zwolennika ujęcia standardowego deficytu demokratycznego, jak jednak wyżej pokazano, oddalił się od tej koncepcji na rzecz nieco bardziej górnolotnych rozważań o legitymizacji UE. Moravcsik i Majone, choć odrzucają twierdzenia deficytu demokratycznego, robią to nie dlatego, że są one fałszywą diagnozą, lecz ze względu na uznanie stawiania ich za nieuzasadnione na obecnym etapie rozwoju integracji.

Należy zauważyć, że przeciwnicy koncepcji deficytu demokratycznego, zwłaszcza Moravcsik i Majone, opisują głównie stan obecny. Zgadzają się, że Unia Europejska nie potrzebuje radykalnej demokratyzacji, postulowanej przez takich autorów jak Simon Hix. Różnią się oni jednak w ocenie perspektyw UE na przyszłość. Andrew Moravcsik jest optymistą uznającym, że unijne rozwiązania instytucjonalne należy pozostawić w niezmienionej formie lub reformować je jedynie nieznacznie. Dotychczasowe sukcesy integracji są potwierdzeniem ich słuszności. Unii Europejskiej wystarczającą legitymizację zapewniają istotna rola rządów państw członkowskich, gwarancje proceduralne i efektywność rozwiązywania problemów przez instytucje ponadnarodowe w najsilniej zintegrowanych obszarach. Takie stanowisko wynika w dużej mierze z założeń liberalnego podejścia międzyrządowego⁵⁵.

Giandomenico Majone jest wobec obecnych rozwiązań bardziej sceptyczny. Jego zdaniem motywowane ideologicznie („krytofederalistyczne”) dążenie do stałego terytorialnego rozszerzenia UE i podejmowania nowych zobowiązań (jak wspólna waluta), bez odpowiedniego przygotowania instytucjonalnego, zagraża stabilności europejskich instytucji. Zaniedbywanie „rdzenia” integracji, czyli swobód gospodarczych, szczególnie swobody przepływu usług, oznaczać może utratę jedynej silnej podstawy legitymizacji Unii Europejskiej, jaką jest efektywność.

⁵⁵ Zob. A. Moravcsik, F. Schimmelfennig, dz. cyt., s. 84.

Majone można zarzucić bardzo wyraźne opowiadanie się po stronie liberalizmu gospodarczego i negatywnej integracji, przez co np. całkowicie odrzuca on obawy Fritza Scharpfa związane z mechanizmem *race to the bottom*. Wydaje się jednak, że, nawet z perspektywy sceptycznej wobec tego nurtu, nie można zignorować jego uwag dotyczących braków instytucji unijnych w dziedzinie efektywności i rozliczalności, zwłaszcza w perspektywie obecnego kryzysu.

Mimo różnic między trzema omawianymi autorami, można odnaleźć także istotne punkty wspólne. Po pierwsze, każdy z nich zwraca uwagę na konieczność ograniczenia działań Unii do ściśle określonych dziedzin. W szczególności ograniczenie to stanowi podstawę „kontraktu” między sądami krajowymi a unijnym Trybunałem Sprawiedliwości, o którym pisze Weiler i umożliwia postulowaną przez Majone rozliczalność, sprzyjając efektywności.

Po drugie i najważniejsze, każdy z autorów, porzucając ujęcie standardowe deficytu demokratycznego, przenosi dyskusję na poziom szczególnych cech systemu unijnego i jego „konstytucyjnych” fundamentów. Weiler w samej architekturze konstytucyjnej Unii dostrzega legitymizujące cechy, ducha „tolerancji konstytucyjnej”. Moravcsik podkreśla zbieżność krajowych i ponadnarodowych procesów izolowania niektórych dziedzin od wyborczej polityki. Majone odwołuje się do zasady „integracji ukradkiem”, oskarżając kryptofederalistów o to, że ich uparte dążenie do budowania wspólnych instytucji niezależnie od praktycznych przeszkód doprowadziło projekt europejski do poważnego deficytu efektywności, za którego przejaw można uznać kryzys unii walutowej.

Normatywny charakter dyskusji o legitymizacji sprawia, że bardzo trudno jest wybrać któreś z omawianych stanowisk jako „prawdziwsze” od pozostałych. Uznanie wartości każdego z nich i odrzucenie pretensji do sformułowania „ostatecznej” diagnozy legitymizacji UE pozwala natomiast zauważyć, jak uzupełniają się one mimo wszelkich różnic. Ostrożny optymizm Moravcsika oraz Weilera stanowi przestrożę przed nadmiernie entuzjastycznym i jednostronnym rozpatrywaniem inicjatyw demokratyzacji i federalizacji UE. Majone zaś wskazuje na namacalne wady

europejskiej konstrukcji integracyjnej, tym czytelniejsze w związku z problemami gospodarczymi trapiącymi obecnie Europę.

Synteza myśli Weilera, Moravcsika i Majone wskazuje drogę wiodącą do utrzymania i umocnienia legitymizacji Unii Europejskiej: konieczne jest wzmocnienie mechanizmów odpowiedzialności, zwłaszcza rozliczalności i przejrzystości działania instytucji unijnych, przy jednoczesnym ograniczeniu ambicji integracyjnych tak, aby odpowiadały środkom, którymi Unia może faktycznie dysponować. Wymaga to porzucenia marzeń o rewolucyjnych zmianach na rzecz sprzyjających stabilności powolnych reform. Krytyka koncepcji deficytu demokratycznego nie oznacza przy tym rozwoju procesu integracji europejskiej z ideą demokracji. Oznacza jedynie, że budowanie społecznego przyzwolenia dla dalszego rozwoju UE wymaga cierpliwego usprawiedliwiania i wyjaśniania⁵⁶, udowadniania, że dotychczas zbudowane instytucje działają nie dla samych siebie, lecz dla ogółu obywateli.

Kamil Ławniczak – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego), absolwent Katedry Europeistyki WDiNP UW

Abstrakt

Problemy Unii Europejskiej z legitymizacją są często redukowane do „deficytu demokratycznego”. Tymczasem na uprawomocnienie UE mogą wpływać również inne czynniki, np. efektywność jej polityk.

Niniejszy artykuł prezentuje trzy głosy w debacie akademickiej na temat legitymizacji UE, które łączy uznanie odmienności Unii względem państw narodowych. Próba ich syntezy skłania do przesunięcia uwagi z rzekomych demokratycznych niedostatków UE na efektywność, rozliczalność i granice kompetencji instytucji unijnych.

⁵⁶ J. Neyer, *Justice, not democracy. Legitimacy in the European Union*, [w:] R. Forst, R. Schmalz-Bruns (red.), *Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective*, Oslo 2011, s. 31.

BETWEEN DEMOCRACY AND EFFICIENCY. THREE VIEWS ON THE LEGITIMACY DEFICIT OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

Legitimacy problems of the European Union are often reduced to the “democratic deficit”. There are, however, other important issues which affect the Union’s legitimacy, like efficiency of its policies.

This article presents three voices in the academic debate on the EU’s legitimacy deficit, which share the assumption that the Union is unlike the nation-states. Their synthesis encourages further research to focus less on the alleged EU’s democratic deficiencies and more on the efficiency, accountability and the limits of competences of its institutions.

Mirosława Skawińska

POLITYKA RODZINNA I EDUKACYJNA – GŁÓWNY PRIORYTET POLITYKI SPOŁECZNEJ PAŃSTWA

Słowa kluczowe:

rodzina, dedukcja, decentralizacja, polityka społeczna, polityka prorodzinna

Wprowadzenie

Społeczeństwo polskie, tradycyjnie przywiązuje duże znaczenie do wartości, które realizowane są w rodzinie i przez rodzinę. Dlatego też potrzeba prowadzenia polityki rodzinnej przez państwo, wynika z pełnionych przez rodzinę społecznych funkcji. Np. realizacja funkcji prokreacyjnej decyduje o rozwoju ilościowym i strukturze ludności kraju, poprzez wypełnianie funkcji wychowawczej i socjalizacyjnej rodzina uczestniczy w procesach tworzenia i rozwoju kapitału ludzkiego. Więzy, na których opiera się, tworzą podstawy dla rozwoju kapitału społecznego, który jest fundamentu społeczeństwa obywatelskiego. Dążenie do umocnienia podstaw funkcjonowania rodziny jest zarazem potrzebą rozwojową, jak i powinnością państwa. Zatem polityka społeczna a w szczególności rodzinna, powinna odpowiadać na współczesne wyzwania wynikające z przemian rodziny i uwarunkowań oddziałujących na jej funkcjonowanie. Podobnie edukacja, która jest podstawą demokracji, winna być jednym z najważniejszych wyzwań przyszłości dla naszego państwa i społeczeństwa.

Polityka rodzinna i prorodzinna w systemie polityki społecznej – aspekt teoretyczny

Dynamiczne przemiany życia społecznego, politycznego i gospodarczego w Polsce powodują także, a może przede wszystkim, ewolucję rodziny. Jej kształt (zarówno struktura, jak i pełnione funkcje) zależy nie tylko od norm i wartości etyczno-moralnych społeczeństwa, ale i od głównych idei politycznych

funkcjonujących w państwie. Współczesne rodziny polskie doświadczyły pod koniec ubiegłego wieku (i na początku obecnego) głębokich i szybkich zmian społecznych, ściśle związanych z zachodzącymi procesami politycznymi i gospodarczymi. Kierunki tych przemian dotyczą przejścia od rodziny dużej (wielopokoleniowej) do rodziny małej (nuklearnej), od rodziny biologicznie zdeterminowanej do rodziny planowanej, od rodziny produkcyjnej do rodziny nieprodukcyjnej, od rodziny patriarchalnej do rodziny egalitarnej, od rodziny zinstytucjonalizowanej do rodziny podporządkowanej treściom humanistycznym, od rodziny „otwartej” do rodziny „zamkniętej”¹. W ostatnich dziesięcioleciach tradycyjny model rodziny, nie tylko wielopokoleniowej, lecz również nuklearnej, przeżywa istotny kryzys. Z jednej strony, zmniejszająca się liczba zawieranych małżeństw, wzrost liczby rozwodów, zmniejszająca się dzietność, spadek liczby urodzeń, wzrost urodzeń pozamałżeńskich, wzrost liczby patologii w rodzinie (alkoholizmu, narkomanii, prostytucji nieletnich itp.) powoduje spadek kondycji moralnej rodziny; z drugiej strony nowe zjawiska transformacji gospodarczo-politycznej (np. bezrobocie) generują ubóstwo i spadek kondycji ekonomicznej rodziny. Zmiany te spowodowały, że rodzina znalazła się w kręgu zagrożonym wykluczeniem społecznym.

W związku z powyższym, rodziny w Polsce potrzebują pomocy państwa, dlatego że, po pierwsze – rosną koszty utrzymania, wychowania i edukacji dzieci, a po drugie – życiowe decyzje młodego pokolenia mają swoje koszty alternatywne w postaci ograniczenia związków małżeńskich, prokreacji czy utrzymywania więzi z pokoleniem starszym. Dominujący obecnie system wartości w rodzinie motywuje członków rodziny przede wszystkim do sukcesu zawodowego i materialnego. Przed polityką rodzinną stoi obecnie wyzwanie dotyczące nie tylko łagodzenia skutków ubóstwa rodzin, ale także godzenie potrzeb związanych z aspiracjami materialnymi i zawodowymi rodziny z normalnym życiem rodzinnym i potrzebami dzieci. Dlatego też zmieniły się oczekiwania rodzin wobec państwa.

¹ Więcej: Z. Tyszka, *Z metodologii badań socjologicznych nad rodziną*, Poznań 1991, s. 232-250.

Polityka rodzinna jest częścią polityki społecznej, gdyż, z jednej strony, stanowi kryterium oceny innych dziedzin polityki społecznej w związku z realizacją zadań państwa względem rodziny, z drugiej zaś, posiada właściwe instrumenty oddziaływania na inne działy polityki społecznej². Jej punktem wyjścia jest ochrona i promocja potrzeb i interesów rodziny i jej członków. Pod pojęciem polityki rodzinnej rozumie się *całokształt norm prawnych, działań i środków przeznaczonych przez państwo w celu stworzenia odpowiednich warunków życia dla rodziny, jej powstania, prawidłowego funkcjonowania i spełniania przez nią wszystkich ważnych społecznie ról*³. Na podstawie tej definicji możemy określić charakter polityki rodzinnej w Polsce jako polityki prorodzinnej, pronatalistycznej⁴.

W literaturze przedmiotu rozróżnia się politykę rodzinną bezpośrednio kierowaną do rodzin (*explicite*) i pośrednią (*implicite*). Polityka rodzinna *explicite* to jasno określone działania (np. programy), których świadomym zamierzeniem jest osiąganie określonych celów dotyczących rodziny jako całości lub roli osób indywidualnych w rodzinie. Polityka rodzinna *explicite* może obejmować np. politykę ludnościową (pro lub antynatalistyczną), świadczenia socjalne związane z opieką i wychowaniem dzieci, świadczenia dla pracujących rodziców, opiekę zdrowotną nad matką i dzieckiem itd. W krajach prowadzących bezpośrednią politykę rodzinną często powoływane są specjalne instytucje usytuowane w strukturze rządu, mające na celu koordynację działań na rzecz rodziny. Na politykę rodzinną *implicite* składają się działania podejmowane w innych dziedzinach polityki państwa, realizujące cele bezpośrednio nie związane z rodziną, ale takie, które pociągają za sobą doniosłe konsekwencje dla funkcjonowania rodziny (np. polityka przeciwdziałania bezrobociu,

² Czy polityka rodzinna powinna stanowić segment polityki społecznej bądź też system autonomiczny, zastanawiał się J. Kroszel twierdząc, że *polityka rodzinna traktowana jako odrębny system pomogłaby tworzyć teoretyczne podstawy kompleksowych działań państwa na rzecz rodziny, niezależnie od globalnego podejścia do zakresu interwencjonizmu państwowego*. J. Kroszel (red.), *Rodzina. Społeczeństwo. Gospodarka rynkowa*, Opole 1995, s. 6.

³ Cyt. A. Kurzynowski, *Rodzina w polityce społecznej państwa*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Problemy rodziny w polityce społecznej*, Warszawa 1991, s. 8.

⁴ Bardziej ogólne określenie polityki rodzinnej dotyczy bezpośredniego lub pośredniego działania państwa w odniesieniu do rodziny. S.B. Kamerman, A.J. Kahn (editors), *Family Policy Government and Families in Fourteen Countries*, New York 1978.

polityka podatkowa)⁵. Spojrzenie na politykę rodzinną jako politykę pośrednią (*implicite*) oznacza, że poszczególne obszary życia, zadań i funkcje, które spełnia rodzina, wymagają działań mieszczących się w ramach różnych polityk szczegółowych, takich jak: polityka makroekonomiczna, polityka rynku pracy, polityka podatkowa, polityka dochodowa, polityka mieszkaniowa, polityka w zakresie ochrony zdrowia, polityka edukacyjna, polityka zatrudnienia, polityka edukacyjna, rozwój placówek kulturalno-oświatowych, polityka kulturalna.

Kolejnym ważnym aspektem teoretycznych rozważań nad polityką rodzinną są instrumenty tej polityki, które pozwalają na skuteczną jej realizację, zgodnie z założonym programem politycznym i gospodarczym. Ponieważ polityka rodzinna jest subdyscypliną polityki społecznej, podobnie jak ona jest interdyscyplinarna i korzysta z szerokiego repertuaru narzędzi należących do ekonomii, prawa, socjologii, psychologii czy pedagogiki społecznej. Do najważniejszych instrumentów polityki rodzinnej można zaliczyć:

- **instrumenty ekonomiczne** – świadczenia rodzinne, które wypełniają następujące funkcje: dochodową, kompensacyjną, redystrybucyjną, egalitarną i stymulującą);
- **instrumenty prawne** – dotyczą unormowań w licznych działach prawa; szczególne znaczenie mają liczne rozwiązania prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych, liczne ustawy z zakresu prawa administracyjnego. W Polsce prawo jest podstawowym instrumentem regulowania stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych. Na państwie spoczywa bowiem obowiązek budowania porządku prawnego, który urzeczywistniłby uprawnienia socjalne obywateli⁶);

⁵ B. Kłys, J. Szymańczak, *Uwagi do programu "Polityka Prorodzinna Państwa"* (Druk Sejmowy nr 1522), informacja nr 716.

⁶ Więcej: J. Męciana, *Rola prawa w polityce społecznej*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania*, Katowice 1989, s. 283-289.

- **instrumenty organizacyjne** – instrumentem organizacyjnym polityki rodzinnej jest system podatkowy⁷. Można przypisać mu pełnienie pewnych funkcji; chodzi przede wszystkim o funkcje: dochodową, redystrybucyjną i stymulującą. Wyżej wymienione funkcje systemu podatkowego odgrywają w polityce rodzinnej następujące zadania: dochodowe (poprzez zastosowanie ulg podatkowych), które zwiększają ogólny dochód podatnika, redystrybucyjne, które zwiększają korzyści rodzin z dziećmi, stymulacyjne, poprzez zastosowanie ulg przedmiotowych takich jak np. wydatki na kształcenie dzieci⁸.

Decentralizacja polityki społecznej i rodzinnej

Demokratyzację kraju po 1989 r. cechowało przede wszystkim uniezależnienie się sektorów gospodarczych i społecznych od ścisłej opieki państwa oraz wzrost znaczenia podmiotów społecznych i gospodarczych na szczeblu lokalnym, jako partnerów administracji publicznej. Wyodrębniono jego poziom lokalny, który reprezentowany był i jest przez gminy i powiaty, jak i regionalny – wojewódzki, który powinien współuczestniczyć w realizowaniu tych zadań państwa, które obejmują jego sprawy społeczne. Milowym krokiem w kierunku budowy demokratycznego ustroju miała być reforma administracji i przekazanie części kompetencji i zadań społecznościom lokalnym. Powszechnie uważa się, że utworzenie samorządów już samo w sobie niesie za sobą decentralizację państwa. Tymczasem stopień zaawansowania decentralizacji w dużej mierze zależy od zadań określonych przez ustawy oraz kompetencji samorządu terytorialnego i możliwości ich realizacji. Określenie kompetencji gminy, powiatu czy województwa jest nie bez znaczenia. Z.

⁷ Zgadzam się z J. Supińską, że w okresie powojennym aż do 1992 r. (do momentu wprowadzenia podatku dochodowego od osób fizycznych PIT) wzajemne przepływy finansowe między obywatelami a budżetem państwa dla większości nie były jasne. Mało tego, ich sprecyzowanie było mało ważne, skoro dla większości obywateli państwo było pracodawcą, a więc i płacodawcą i jednocześnie szafarzem świadczeń społecznych. Więcej na ten temat: J. Supińska: *Rola podatków w polityce społecznej*, [w:] A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Książkowski (red.), *Polityka społeczna...*, s. 267.

⁸ B. Balcerzak-Paradowska, *Rodzina i polityka i polityka rodzinna na przełomie wieków*, Warszawa 2004, s. 141.

Leoński w zadaniach samorządu dopatruje się zasadniczej odpowiedzi na ile jednostka samorządu terytorialnego posiada samodzielność w działaniu⁹.

Do kompetencji samorządu terytorialnego należą: po pierwsze – zadania publiczne, których Konstytucja i inne ustawy nie zastrzegły na rzecz administracji rządowej; po drugie – określone sprawy publiczne o zasięgu lokalnym, niezastrzeżone dla innych organów; po trzecie – zadania związane z zaspokojeniem potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej, określone jako zadania własne oraz zadania zlecone, a więc te, które przekazane są ustawą lub wynikają z porozumień zawartych między organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. W Polsce po powołaniu samorządu terytorialnego pojawił się dualizm kompetencyjny, czyli rozdzielenie zadań własnych samorządu od zadań administracji rządowej. Zadania własne samorządu terytorialnego – gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego – są to te, które służą zaspokojeniu potrzeb własnych wspólnoty i są realizowane z własnych środków finansowych, w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność. Subwencje lub dotacje celowe budżetu państwa mogą być także przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych. Przekazywanie gminie nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków na ich realizację, w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Dotacje te przekazywane są przez wojewodów, chyba że ustawy stanowią inaczej. Mają one charakter obligatoryjny bądź fakultatywny. Natomiast zadania zlecone są to inne zadania ustawowo zlecone do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego, wynikające z uzasadnionych potrzeb kraju; są one finansowane z budżetu państwa. Na wykonywanie zadań zleconych gmina, powiat czy województwo otrzymuje środki z budżetu państwa w wysokości koniecznej do wykonania zadań. Za każdym razem niezbędne jest upoważnienie gminy do wykonywania konkretnych zadań z zakresu

⁹ Zdaniem L. Leońskiego: *Zadania i ich zakres powinny mieć wpływ na obszar przestrzenny jednostek podziału terytorialnego, dyktować „rozmiar” jednostek pomocniczych – urzędów, potrzebę tworzenia jednostek organizacyjnych typu przedsiębiorstw (spółek) czy zakładów, potrzebę tworzenia związków i porozumień samorządowych itp.* Z. Leoński, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 1997, s. 210.

administracji rządowej¹⁰. W zakresie zadań własnych gmina poddana jest nadzorowi co do zgodności podejmowanych zadań z prawem, natomiast w zakresie zadań zleconych nadzór obejmuje także kontrole celowości, rzetelności i gospodarności¹¹.

Do zadań własnych gminy z zakresu polityki społecznej, zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g., należą w szczególności: ochrona zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechnienia kultury, kultury fizycznej, turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, polityki prorodzinnej, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej. W treści nowych ustaw, powołujących dwie nowe jednostki samorządu terytorialnego (powiat i województwo samorządowe), nie używa się terminologii przyjętych w Konstytucji i ustawie o samorządzie gminy, tzn. podziału na zadania własne i zlecone. W to miejsce ustawodawca wprowadza pojęcie zadań publicznych. W zakresie polityki społecznej powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, kultury fizycznej i turystyki, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. I zgodnie z art. 4 ust. 6, zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy¹².

¹⁰ W tym miejscu należy zaznaczyć, że gminy i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek wykonywania zadań zleconych przez ustawy, ale na stan dzisiejszy normy prawne nie dają organom administracji rządowej możliwości przejęcia tych zadań i podjęcia określonych czynności w razie zaniechania ich wykonywania przez samorząd. Dlatego też, zdaniem Z. Gilowskiej *praktycznie nie istnieje możliwość odmowy wykonania przez gminę zadań zleconych z powodu braku środków finansowych lub ustalenia ich na niewystarczającym poziomie, albo z powodu nieterminowego przekazania tych środków*. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 88. W związku z powyższym, gmina ma obowiązek realizowania tych zadań w miarę możliwości finansowych a potem dochodzenia swoich praw do uzyskania tych środków finansowych z budżetu państwa.

¹¹ Więcej na ten temat: R. Doganowski, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, Sulechów 2001, s. 42 oraz W. Kisiel, *Ustrój samorządu w Polsce*, Warszawa 2003, s. 66; K. Bandarzewski i in., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 69-81; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa...* s. 67; B. Podsiadło, *Polityka finansowo-gospodarcza samorządu terytorialnego i opinie na ten temat*, [w:] P. Dobrowolski (red.), *Władza lokalna a problemy samorządności i decentralizacji w Polsce*, Katowice 2000, s. 93-104.

¹² Na marginesie tych rozważań warto podnieść kwestię, iż stworzenie powiatu jako pośredniej jednostki samorządu terytorialnego tak naprawdę oddaliło władzę wykonawczą od obywatela, rozproszyło środki finansowe, bo utrzymanie całego aparatu administracji starostwa jest kosztowne. Wzmocnienie pozycji gminy i większe jej dofinansowanie byłoby o wiele skuteczniejszą formą budowania społeczeństwa obywatelskiego i możliwości wywiązywania się przez gminę z jej zadań własnych.

Natomiast rozdział II (art. 11-14) ustawy o samorządzie województwa określa działania województwa, które obejmują: zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami oraz określone w ustawach, zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa. W zakresie polityki społecznej zadania te dotyczą: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej i polityki prorodzinnej¹³.

To, co jest mankamentem w decentralizacji polskiej polityki społecznej, to fakt, że nie dokończono strukturalnego włączenia podmiotów społecznych w wykonywanie zadań publicznych, a do tego niezbędne są rozstrzygnięcia ustawowe. Powoduje to, że mimo społecznej przydatności i kompetencji, potencjał samorządowych organizacji społecznych w III RP nie został dostatecznie zagospodarowany. Okazało się bowiem, że wiele nierozwiązanych spraw społecznych przekazano powiatom (problem bezrobocia, masowego ubóstwa, dezorganizacji podstawowych struktur społecznych) w nadziei, że je rozwiążą, a tymczasem okazało się to niemożliwe bez dostatecznej pomocy merytorycznej i często finansowej ze strony samorządu wojewódzkiego czy instytucji centralnych¹⁴.

W 1999 roku stworzyliśmy autentyczne struktury samorządu terytorialnego. Nadal jednak pozostaje do realizacji drugi aspekt decentralizacji władzy, mianowicie decentralizacja zadań publicznych państwa przez powierzenie ich nie tylko samorządom gminnym, powiatowym i wojewódzkim, ale również organizacjom pozarządowym. Stowarzyszenia i fundacje odgrywają dużą i ważną rolę w zaspakajaniu podstawowych potrzeb społecznych, w łagodzeniu napięć wywołanych zmianą społeczną. Niestety brak jest jednolitego stanowiska partii politycznych co do ustabilizowania funkcji organizacji społecznych i ich instytucjonalizacji jako pełnoprawnych podmiotów sfery społecznej, które uprawnione są do realizacji zadań publicznych w obszarze socjalnym i do korzystania ze środków publicznych.

¹³ K. Bednarzewski i in., *Komentarz do ustawy o samorządzie województw*, Warszawa 2005, s. 102-136.

¹⁴ Więcej na ten temat: J. Hryniewicz, *Realizacja założeń lokalnej polityki społecznej*, [w:] *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, Warszawa 2001, s. 31-35.

W tym miejscu należałoby także wspomnieć o znaczeniu pracy socjalnej w polityce społecznej, która jest jednym z jej instrumentów¹⁵. Celem pracy socjalnej jest nie tylko integracja jednostek ze społeczeństwem i pomoc w zaspakajaniu ich potrzeb, ale także pobudzanie ich do samodzielnego życia. Jest to rodzaj pomocy ku samopomocy. Nowe problemy społeczne wymagają nowych rozwiązań, metod i instrumentów. Dotyczy to także pracy socjalnej, która odpowiedzialna staje się za aktywizację rodzin i społeczeństwa, mobilizację do samodzielności, organizację wychodzenia z biedy. W tym celu konieczna staje się współpraca pracownika socjalnego ze środowiskiem lokalnym, organizacjami pozarządowymi¹⁶. W koncepcji państwa pomocniczego pracę socjalną mającą charakter społeczno-wychowawczy wykonują zorganizowane i wyspecjalizowane zespoły ludzi działających w ramach instytucji czy organizacji społecznej. Są to np. pracownicy socjalni (pomoc społeczna), asystenci socjalni (służba zdrowia), kuratorzy (wymiar sprawiedliwości), częściowo pedagodzy szkolni (edukacja)¹⁷. Możemy wyróżnić dwie sfery socjalnej działalności instytucji: zakład pracy i miejsce zamieszkania. W Polsce po 1989 r. pomoc socjalna w ramach pomocy społecznej ma nową jakość. W Polsce „quasi opiekuńczej” okresu PRL-u to zakłady pracy wypełniały większość obowiązków związanych z zaspokojeniem potrzeb socjalnych pracowników i ich rodzin. W okresie transformacji to nie zakłady pracy stanowią podstawowe ogniwo w działalności socjalnej, a środowisko lokalne, miejsce zamieszkania. Zatem pracownicy i ich rodziny, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej, szukają pomocy poza miejscem pracy w terenowych służbach społecznych, które zajmują się tymi, którzy stracili pracę lub

¹⁵ Praca socjalna to termin, który mieści się w szerszym zakresie pomocy społecznej określanej ogólnie jako usługi społeczne takie jak, usługi opiekuńcze, zabiegi higieniczne i pielęgnacyjne, pomoc materialna zarówno finansowa, jak i rzeczowa. W Polsce pracownicy socjalni zajmują się także przydzielaniem pomocy materialnej. W innych państwach np. Stanach Zjednoczonych robią to wyspecjalizowane służby.

¹⁶ Więcej na ten temat: E. Trafialek: *Praca socjalna między stereotypem a europeizacją*. „Praca socjalna” nr 2 marzec-kwiecień 2010; także A. Kubowa, J. Szczepaniak: *Współczesne wyzwania polityki społecznej wobec rodziny*. Wrocław 2012; tenże: *Usługi społeczne wobec rodziny*, Wrocław 2012.

¹⁷ Ustawa o pomocy społecznej z 1999 r. jest w Polsce pierwszym tej rangi dokumentem prawnym, w którym zawarto definicję pracy socjalnej. Ustawa pomocy społecznej. Dziennik Ustaw nr 87, 1999 r. poz. 506.

jeszcze jej nie podjęli. Pomoc społeczna stała się także działem zabezpieczenia społecznego¹⁸.

Dajmy przykład: w Polsce w ostatniej dekadzie coraz większe znaczenie ma sektor prywatny, w którym działalność socjalna jest albo mocno ograniczona, albo nie ma jej wcale. Za to istnieje niepisana umowa między pracodawcą a pracownikiem, że ten pierwszy zabezpiecza wzrost płacy, ten drugi w zamian rezygnuje z roszczeń socjalnych. Gdy pracownik i jego rodzina znajdują się w trudnej sytuacji bytowej (np. tracą pracę), szukają pomocy poza zakładem pracy w różnego rodzaju ośrodkach pomocy społecznej (MOPR, GOPR, MOPS). Stają się oni uprawnieni do pomocy społecznej świadczonej przez instytucje państwowe albo organizacje pozarządowe tylko wtedy, gdy administracyjnie, na podstawie odpowiedniego aktu prawnego oraz na podstawie decyzji pracownika socjalnego, który interpretuje ten akt, mają prawo do takiej pomocy. Prawo do właściwych świadczeń przyznane jest tym kategoriom osób, które charakteryzują się określonymi w ustawie o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku zagrożeniami socjalnymi. Świadczenia pomocy społecznej skierowane są głównie do rodzin, które nie dysponują dochodami zapewniającymi zaspokojenie podstawowych potrzeb. Uprawnienie do pomocy materialnej uzależnione jest w tym wypadku od wysokości dochodu w rodzinie oraz występowania jednej z okoliczności, np. sieroctwo, ubóstwo, bezdomność, czy potrzeba ochrony macierzyństwa. Pomocniczość jest zewnętrznym wsparciem państwowym lub lokalnym nie tylko jednostek i rodzin, ale także grup społecznego ryzyka (bezrobotnych, wielodzietnych, niepełnosprawnych itp.), bez którego nie są one w stanie samodzielnie podjąć żadnych działań zmierzających do zmiany swojej sytuacji¹⁹.

¹⁸ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 15 kwietnia 2004 r., Nr 64, poz. 593, ze zm.).

¹⁹ Model zabezpieczenia społecznego we wszystkich doktrynach społecznych obejmuje trzy dopełniające się systemy zabezpieczenia: państwo, rynek (np. pracy) i rodzinę. Różnice polegają na kolejności reagowania tych systemów na zagrożenia społeczne. W doktrynie liberalnej i konserwatywnej najpierw rodzina i rynek, potem organizacje pomocowe pozarządowe, a na końcu państwo. W doktrynie socjalnej odwrotnie – najpierw państwo, potem rynek a na końcu rodzina.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że pierwszą ustawą która wprowadziła odpowiedzialność organów administracji państwowej i samorządowej w sferze publicznej opieki społecznej, która stała się integralną częścią systemu zabezpieczenia społecznego, była Ustawa o opiece społecznej z 1923 roku²⁰. Był to akt prawny bardzo nowoczesny, jak na owe czasy. Przetrwał do początków lat 90-tych ubiegłego wieku. Ustawa ta wprowadziła obowiązek publicznej opieki społecznej i prawo do pomocy społecznej. Była pierwszym aktem prawnym, który wprowadził zapis i zdefiniował pojęcie – opieki społecznej. W artykule 1 Ustawy czytamy: *Opieką społeczną w rozumieniu niniejszej ustawy jest zaspokojenie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu powyżej określonego*²¹. Ustawa ta mówiła w kolejnych XIII częściach m. in. o tym, komu należy się opieka społeczna, jakie są środki zaspakajania niezbędnych potrzeb, jakie są obowiązki sprawowania opieki i jak one dzielą się między gminami, powiatami, województwami i państwem, kiedy nabywa się prawa do trwałej opieki i kiedy się je traci, jakie są prawa w tym zakresie obywateli polskich za granicą i obcokrajowców w Polsce. W art. 16 ustawa precyzowała skąd mogą pochodzić środki na pomoc: z sum budżetowych związków komunalnych, z funduszy lub dochodów majątku osób prawnych lub fizycznych, z sum przeznaczonych specjalnymi przepisami prawnymi (np. grzywnien, kar), z sum dodatkowych przeznaczonych przez państwo²².

Aktualne wyzwania stojące przed polityką rodzinną mają charakter demograficzny i występują we wszystkich krajach Unii Europejskiej, w tym także w Polsce, jakkolwiek w różnej skali i natężeniu. Celem strategicznym polityki rodzinnej

²⁰ Ustawa o opiece społecznej z dnia 16 sierpnia 1923 r. (Dz. U. R.P., nr 92, poz. 726).

²¹ Tamże.

²² Zdaniem prof. L. Malinowskiego ustawa miała bardzo przejrzysty układ i charakter. Była zrozumiała i czytelna nawet dla tych którzy nie posiadali wiedzy prawniczej. Pod tym względem była bardziej zrozumiała niż obecne ustawodawstwo dotyczące pomocy społecznej i pracy socjalnej, które jest po pierwsze na dużo niższym poziomie legislacyjnym a po drugie, bardziej obszerne i 'rozgadane'. Ustawa w dużym stopniu opierała się na ustawodawstwie niemieckim, dlatego tak wiele uwagi zwrócono na samorządy i ich działania w tym zakresie. Por. L. Malinowski: *Od filantropii do pomocy społecznej*. „Praca socjalna” nr 2 marzec-kwiecień 2010.

powinna być poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz podnoszenie poziomu urodzeń. Polityka rodzinna nie może jednak skupiać się wyłącznie na aspekcie ilościowym, na wzroście dzietności; powinna uwzględniać także poprawę jakości funkcjonowania rodziny we wszystkich jej wymiarach, w tym powinna uwzględniać potrzeby starszego pokolenia. Wzrost liczby ludzi starszych spowoduje zwiększenie obciążenia systemów zabezpieczenia społecznego: emerytalno-rentowego, pomocy społecznej, świadczeń zdrowotnych. Poza tym wzrośnie zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze, tym bardziej, że malejąca liczba członków rodzin oznacza mniejszy zakres relacji rodzinnych, co w znacznym stopniu może ograniczyć możliwości wsparcia i opieki nad osobami starszymi. Pociąga to za sobą m.in. potrzebę:

- kształtowania systemu wartości prorodzinnych w społeczeństwie, szczególnie wśród osób młodych;
- rozwoju edukacji prorodzinnej – promowanie wartości rodzinnych i przygotowanie do życia w rodzinie;
- poszerzania oferty usług społecznych dla dzieci i młodzieży sprzyjających rozwojowi młodej generacji;
- doskonalenia systemu opieki nad małym dzieckiem jako elementu umożliwiającego godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi (opieka rodziców, formy opieki zinstytucjonalizowanej);
- poprawy stanu zdrowia jako czynnika ograniczającego umieralność osób w okresie aktywnego rodzicielstwa;
- rozwoju poradnictwa małżeńskiego jako warunku sprzyjającego utrzymaniu trwałości małżeństwa i ograniczaniu liczby rozwodów;
- zapewnienia warunków dla prawidłowego realizowania funkcji ekonomicznej, opiekuńczej, wychowawczej i emocjonalnej rodziny niepełnej z dziećmi na utrzymaniu;

- pomocy rodzinom niepełnym w przezwyciężaniu trudności: materialnych, emocjonalnych, wychowawczo-społecznych i innych, których nie są w stanie same pokonać;
- zagwarantowania warunków sprzyjających osiągnięciu i utrzymaniu samodzielności ekonomicznej przez osoby młode oraz utrzymaniu niezależności ekonomicznej przez rodziny, zarówno w sferze edukacji, w sferze działań prozatrudnieniowych, jak i w sferze przedsiębiorczości.

System edukacji – priorytetem polityki społecznej państwa

Jednym z zadań, jakie stawia przed sobą polityka społeczna, jest także wyrównywanie szans edukacyjnych na różnych etapach ich życia jednostki i rodziny. Edukacja to przede wszystkim przekazywanie wiedzy i umiejętności. Ale we współczesnych, demokratycznych społeczeństwach uzupełniona jest o ważny komponent kształcenia – wychowanie oraz traktowana jest jako proces ustawiczny, trwający całe życie²³. Wynika to, z jednej strony, ze znaczenia edukacji dla rozwoju ekonomicznego społeczeństwa i państwa, z drugiej zaś, z szeroko pojętego rozwoju ludzkiego. Zgodnie bowiem z teorią *human capital*, człowiek wykształcony, wyposażony w szeroki zasób wiedzy i umiejętności wykorzystać swoje umiejętności posiada wyższe kwalifikacje zawodowe i możliwości zarobkowania, ma większe szanse na rynku pracy²⁴. Człowiek wykształcony ma także większe możliwości zaspokojenia swoich aspiracji i wykorzystania swoich uzdolnień. Wykształcenie sprzyja także tworzeniu nowych miejsc pracy, zapobiega pauperyzacji ekonomicznej i społeczno-kulturowej społeczeństwa.

Głównym problemem edukacji, nie tylko w Polsce, ale i na świecie, jest nierówny dostęp do niej przez całe życie, co rodzi zróżnicowane szanse życiowe różnych grup społecznych bez wykształcenia i z wykształceniem²⁵. Kwestia rozumienia

²³ J. Godlewska, E. Jaroszevska, *Edukacja, wiedza i umiejętności; szkolnictwo, polityka edukacyjna i poradnictwo*, [w:] G. Firli-Fesnak, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2009, s. 249-250.

²⁴ D. Graniewska, *Kapitał ludzki jako cel strategiczny polityki społecznej*, Warszawa 1999, s. 5-9.

²⁵ W Polsce dostęp do kształcenia mierzy się wskaźnikiem skolaryzacji, który jest odsetkiem uczących się do populacji w danym wieku. Jest on obliczany dla trzech grup wiekowych: 7-14 lat, 15-18, 19-24 lata.

procesu edukacji i jej znaczenia dla społeczeństwa i państwa uzależniona jest nie tylko od samego kształcenia na różnym poziomie, ale również od ich współpracy interdyscyplinarnej. Obecnie w edukacji proponuje się holistyczne podejście dydaktyczno-naukowe, którym jest analiza kapitału intelektualnego, definiowanego jako *ogół niematerialnych aktywów ludzi, przedsiębiorstw, społeczności, regionów i instytucji, które odpowiednio wykorzystywane mogą być źródłem obecnego i przyszłego dobrostanu kraju*²⁶. Kapitał intelektualny ma cztery komponenty:

1. **kapitał ludzki** – wykształcenie, doświadczenie życiowe, postawy, umiejętności zgromadzone we wszystkich Polakach;
2. **kapitał strukturalny** – potencjał zgromadzony w infrastrukturze systemu edukacji i innowacji – placówkach oświatowych, naukowych, badawczych własności intelektualnej;
3. **kapitał społeczny** – zgromadzony w postaci obowiązujących norm postępowania, zaufania, zaangażowania polskiego społeczeństwa;
4. **kapitał relacyjny** – stanowi wizerunek Polaków na zewnątrz, jest poziomem integracji z globalną gospodarką, atrakcyjnością dla jej zagranicznych „klientów,” inwestorów i turystów.

Składnikami kapitału intelektualnego są: dzieci i uczniowie, studenci, dorośli, seniorzy²⁷. Toteż waga, jaką państwo powinno przywiązać do edukacji, wynika przede wszystkim z jego niedostosowania, które zasadza się w braku kształcenia odpowiednio do potrzeb współczesnego społeczeństwa i gospodarki. Edukacja w Polsce i jej znaczenie dla polityki edukacyjnej wynika także z naszych aspiracji dotyczących uczestnictwa w nurcie rozwoju gospodarczego, społecznego, cywilizacyjnego, który obecnie zdeterminowany jest wiedzą. Fakt przystąpienia do Unii Europejskiej dał nam ogromną szansę rozwojową, z której co prawda korzystamy, ale czy na pewno w 100% ?

²⁶ J. Auleytner, *Polityka społeczna w Polsce i na świecie*, Warszawa 2011, s. 236.

²⁷ Tamże.

Można wymienić kilka zasadniczych przyczyn, które wymagają obecnie powiązania szkolnictwa ze światem zewnętrznym. Po pierwsze – szkoły muszą współpracować z rynkiem pracy i jego potrzebami, szkoła nie może być obojętną wobec rynku pracy i czekać, aż jej absolwenci rozwiążą problem zatrudnienia; po drugie – szkoły tracą monopol na nauczanie; po trzecie – szkoła jest dzisiaj ostatnią nadzieją na ocalenie i wzmocnienie społeczności lokalnej; po czwarte – nauczyciele potrzebują większego wsparcia; po piąte – konkurencja rynkowa, wybór szkoły przez rodziców oraz przez ucznia, zmieniły jej relacje z otoczeniem społecznym²⁸.

Dlatego też jednym z celów, bodaj najważniejszym, jaki dzisiaj stoi przed polityką edukacyjną państwa na progu XXI wieku, jest rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, poprzez dostosowanie oferty edukacji szkół i placówek kształcenia zawodowego do potrzeb rynku, wzmocnienie edukacji ustawicznej dla dorosłych oraz rozwój kadr nowoczesnej gospodarki i przedsiębiorczości²⁹. Obecnie „posiadanie dobrego fachu” nie daje młodym ludziom zabezpieczenia przed bezrobociem. Elastyczny rynek pracy oczekuje od pracowników nie tylko dobrego przygotowania do zawodu, ale i umiejętności oraz chęci ustawicznego doskonalenia się w zawodzie i gotowości do wielokrotnej jego zmiany³⁰.

Powyższe argumenty przemawiają za koniecznością modyfikacji edukacji zawodowej. Modyfikacja ta powinna obejmować: relacje kształcenie zawodowe – rynek pracy, uwzględnienie podaży i popytu w określonym obszarze zawodowym, dynamikę zmian w dziedzinie zatrudnienia oraz globalizację. Zatem standaryzacja kwalifikacji zawodowych i edukacyjnych jest dzisiaj koniecznością. Wynika z tego standaryzacja wielu dziedzin naszego życia, w tym kwalifikacji zawodowych i edukacyjnych.

²⁸ www.ce.edu.pl/pliki/pw/3-2004_Pawlak.pdf, 20.04.2012.

²⁹ http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=346%3Astrategia-rozwoju-kształcenia-ustawicznego-do-2010-roku-&catid=58%3Akształcenie-dorosłych&Itemid=83, 15.02.2010.

³⁰ H. Tranda, *Edukacja a bezrobocie*, [w:] R. Pęczkowski (red.), *Polski system edukacyjny po reformie 1999 r.*, Poznań-Warszawa 2005, s. 76.

Cechy edukacji korzystnej dla rynku to przede wszystkim³¹: zmiany programów nauczania, które uwzględniałyby wiadomości o procesach zachodzących na rynku pracy oraz zasady jego funkcjonowania; osiągnięcie wysokiego stopnia standaryzacji programów; niedopuszczenie do marginalizacji problemu edukacji poprzez przekazywanie go do wyłącznej kompetencji urzędników jednego resortu; rozszerzenie kształcenia zawodowego na zasadzie modernizacji, uwzględniając potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw; uelastycznienie kształcenia na poziomie wyższym, w celu osiągnięcia możliwości wejścia i wyjścia z rynku pracy na każdym etapie rozwoju indywidualnego i potrzeb pracodawcy; rozwijanie wszelkich form kształcenia ustawicznego; likwidowanie barier edukacyjnych związanych z pochodzeniem, płcią, wiekiem, statusem społecznym; wyrównywanie poziomu jakościowego kształcenia pomimo znacznej prywatyzacji oraz różnorodnej orientacji na regionalne i lokalne rynki pracy. Instrumentami polityki edukacyjnej kształtującej wyżej wymienione cechy edukacji są³²: kształcenie nauczycieli wyposażonych w odpowiednie kwalifikacje metodyczne; opracowanie: standardowych programów nauczania uwzględniających treści uniwersalne, standardowych form oceniania; koordynowanie działań reformatorskich w ramach rządu, między resortami edukacji a resortem pracy, między rządem a samorządem, wypracowanie wspólnych regulacji i procedur współpracy; budowanie programów edukacyjnych opartych na potrzebach lokalnych i na elementach nowoczesnych programów uniwersalnych; kształcenie nauczycieli konkretnego zawodu, posiadających także odpowiednie kwalifikacje pedagogiczne; wprowadzenie wspólnych z pracodawcami rozwiązań organizacyjnych zawodowego szkolnictwa wyższego; ujednolicenie elementów kształcenia ustawicznego takich jak: standardy jakości, zdobywanie uprawnień zawodowych, stymulacja w ramach prawa pracy; likwidowanie barier edukacyjnych wszelkimi dostępnymi metodami prawnymi i finansowymi; tworzenie standardów kwalifikacyjnych dla nauczycieli; wprowadzenie nadzoru nad realizacją programów i wprowadzenie kontroli jakości efektów kształcenia.

³¹ Na podstawie S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Warszawa 2001, s. 122-123.

³² Tamże.

Decentralizacja zarządzania placówkami oświatowymi spowodowała przekazanie zarządzania szkołami samorządom. Jest ona jednym z podstawowych składników reformy oświaty, której zamierzeniem była poprawa efektywności systemu edukacji poprzez nie tylko wprowadzenie decentralizacji tegoż systemu, ale przede wszystkim przez wzmocnienie systemu nadzoru pedagogicznego. Szkoły podstawowe i gimnazja znalazły się w gestii gminy, licea i szkoły zawodowe w gestii powiatów. Do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego należy prowadzenie publicznych szkół i placówek (Ustawa o systemie oświaty, art. 5).

Nowy podział kompetencji spowodował zmiany systemu finansowania szkół. Wprowadzono tzw. bony oświatowe, jako subwencje przekazywane placówkom oświatowym w zależności od liczby uczniów. Miały one zagwarantować sprawiedliwy podział środków finansowych, większą rentowność szkół oraz lepszą jakość nauczania.

Niestety, w przypadku biednych gmin, zmiany te przyniosły skutki odwrotne od oczekiwanych. Pojawiły się problemy z utrzymaniem szkół; wprowadzenie zasady subwencji oświatowych spowodowało preferencje dla dużych placówek, wprowadzenie mechanizmów wyrównawczych kosztów (+0,33 na dziecko wiejskie, +0,8 na dziecko niepełnosprawne) okazało się niewystarczające i w konsekwencji obydwie te zmiany doprowadziły do zamykania nierentownych placówek szkolnych³³.

Zapewnianie jakości w edukacji jest jednym z najważniejszych celów dla polityków edukacyjnych. Jakość w edukacji zależy od wielu czynników, ale praca nauczycieli jest na pewno jednym z decydujących. W większości systemów edukacji, nawet w tych najbardziej scentralizowanych, nauczyciele mają od dawna swobodę wyboru metod nauczania i materiałów dydaktycznych (podręczników itd.). Reforma oświaty w Polsce wpłynęła bezpośrednio na zakres autonomii szkoły i pozwoliła nauczycielom na zaangażowanie się w proces tworzenia programów nauczania. Uruchomiono proces wypracowywania standardów określających cele edukacyjne lub krajowe podstawy programowe, mające na celu zapewnienie równości szans edukacyjnych dla wszystkich uczniów. Od szkół nie wymaga się jedynie poprawienia

³³ J. Godlewska, E. Jaroszevska, *Edukacja, wiedza ...*, s. 254.

wyników uczniów, lecz oczekuje się także propozycji rozwiązań ogólnych problemów społecznych (integracja dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w tym dzieci imigrantów oraz uczniów pochodzących z różnych, także defaworyzowanych grup społecznych). Główne zmiany dotyczące kadr polegały na wprowadzeniu awansu nauczycielskiego poprzez podnoszenie i uzupełnianie swoich kwalifikacji³⁴.

Kolejnym ważnym aspektem polskiej edukacji stało się dostosowanie jej zasadniczych parametrów do standardów unijnych i prawa europejskiego w omawianym zakresie. W krajach Unii Europejskiej funkcjonują różne systemy edukacji traktowane jako dobro narodowe. Unia uznaje i wspiera tę różnorodność systemów, gdyż podstawowym założeniem traktatów europejskich jest poszanowanie tożsamości narodowej wszystkich krajów i regionów wspólnoty. Mając jednak na uwadze podnoszenie poziomu kształcenia i szeroki rozwój integracji oświatowej państw członkowskich, UE stara się wpłynąć poprzez odpowiednie instrumenty i europejskie programy edukacyjne na właściwe kierunki rozwoju edukacji. Prawnie w tych działaniach Unia Europejska opiera się głównie na takich dokumentach jak:

1. Traktat Rzymski (obowiązujący od 1958 r.);
2. Traktat z Maastricht (obowiązujący od 1993 r.);
3. Traktat Amsterdamski (obowiązujący od 1999 r.), który przyjął zapisy art. 126. i 127. Traktatu z Maastricht jako art. 149. i 150.

Przekształcenia współczesnej edukacji następują zgodnie z wnioskami zawartymi w raporcie Międzynarodowej Komisji ds. Edukacji dla XXI wieku UNESCO, kierowanej przez J. Delorsa³⁵. Zdaniem Komisji współczesna edukacja powinna być oparta na czterech fundamentalnych filarach:

1. uczyć się, aby żyć wspólnie;
2. uczyć się, aby wiedzieć;
3. uczyć się, aby działać;
4. uczyć się, aby być.

³⁴ Tamże.

³⁵ J. Delors (red.), *Edukacja. Jest w niej ukryty skarb*, Warszawa 1998, s. 9.

Edukacja oparta na wyżej wymienionych zasadach obejmuje wszelkie działania, które umożliwiają człowiekowi poznanie dynamiki świata, innych ludzi i samego siebie. Dlatego też reforma systemów edukacyjnych powinna dotyczyć wszystkich ich poziomów, w tym uniwersytetów i innych wyższych uczelni. W dzisiejszej dobie szkolnictwo wyższe musi pełnić rolę depozytariusza kultury i nauki oraz kreatora wiedzy. W związku z powyższym, rola instytucji szkolnictwa wyższego w społeczeństwie informacyjnym będzie stale wzrastać. Nowe wymagania stawiane przez rynek pracy powodują, iż europejskie instytucje w coraz większym stopniu zajmują się edukacją, kształceniem i doskonaleniem zawodowym³⁶.

Zatem polski system edukacji, aby był elastyczny i dostosowany do potrzeb rynku, powinien z jednej strony promować wiedzę i umiejętności ludzi młodych, podejmujących atrakcyjne i poszukiwane na rynku pracy zawody, z drugiej strony powinien kłaść większy nacisk na edukację szkolną starszych i gorzej wykształconych pokoleń. Rozwój kształcenia ustawicznego powinien zapewniać możliwości podnoszenia kwalifikacji i uzupełniania wykształcenia wszystkim, bez względu na wiek. Tylko w uzasadnionych przypadkach powinien zapewniać preferencyjne traktowanie grup społecznych, które pozostają w szczególnie złej sytuacji ekonomicznej i społecznej. Zachęcając ludzi do kształcenia się należy przede wszystkim zadbać o podniesienie stopy zwrotu z inwestycji w kształcenie, a więc stworzyć takie warunki, aby inwestycje własne pracownika lub pracodawcy w doszkalanie zaowocowały wzrostem produktywności. Poza tym należy bezzwłocznie zwiększyć wydatki z budżetu państwa na kształcenie ustawiczne. Bardzo wysokie wydatki na edukację młodzieży i zasiłki dla bezrobotnych, przy ograniczonych zasobach finansowych państwa, skutkują bardzo niskimi wydatkami na edukację dorosłych. Proces kształtowania polityki edukacyjnej musi być uzupełniony o bardziej innowacyjne metody przewidywania efektów tej polityki, w szczególności o stosowanie programów pilotażowych i eksperymentów. Kolejnym ważnym wyzwaniem, jakie stoi przed polityką edukacyjną i społeczną, jest znalezienie

³⁶ Zob. K. Głąbicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001, s. 263-264.

skutecznych form kooperacji między celami powiatowymi i wojewódzkimi. Ponadto, priorytety narodowe nie zawsze odpowiadają priorytetom regionalnym.

Mirosława Skawińska – doktor, adiunkt, Wydział Nauk o Zdrowiu, Uniwersytet Jana Kochanowskiego

Abstrakt

Ewolucja współczesnej rodziny w Polsce związana jest z dynamicznymi przemianami życia społecznego, politycznego i gospodarczego w kraju. Kierunki tych przemian Implikują działanie państwa w kierunku zwiększonej pomocy rodzinom. Przed polityką rodzinną stoi obecnie wyzwanie dotyczące nie tylko łagodzenia ujemnych skutków ubożenia i ubóstwa rodzin, ale także godzenia potrzeb związanych z aspiracjami materialnymi i zawodowymi rodziny i potrzebami dzieci. Jednym z zadań, jakie stawia przed sobą polityka społeczna, jest także wyrównywanie szans edukacyjnych na różnych etapach ich życia jednostki i rodziny. Edukacja to przede wszystkim przekazywanie wiedzy i umiejętności. Dlatego też jednym z celów, bodaj najważniejszym, jaki dzisiaj stoi przed polityką edukacyjną państwa na progu XXI wieku, jest rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, poprzez dostosowanie oferty edukacji szkół i placówek kształcenia zawodowego do potrzeb rynku, wzmocnienie edukacji ustawicznej dla dorosłych oraz rozwój kadr nowoczesnej gospodarki i przedsiębiorczości.

FAMILY AND EDUCATION POLICY – MAIN PRIORITIES OF SOCIAL POLICY IN POLAND

Abstract

The Polish society traditionally attaches great importance to values that are carried out in a family. For that reason, the need of Family Policy being pursued by the country results from social functions performed by a family. For instance, realization of the procreation function decides upon the population structure, through fulfilling the educational and socialization functions family participates in a formation and

development of human capital. Bonds upon which family is based, create foundations for a development of social capital, which is substructure of civil society.

Maciej Olejnik

EWALUACJA FUNKCJONOWANIA DIALOGU SPOŁECZNEGO NA POZIOMIE REGIONALNYM W POLSCE PRZEZ PRYZMAT DZIAŁALNOŚCI WOJEWÓDZKICH KOMISJI DIALOGU SPOŁECZNEGO

Słowa kluczowe:

polski dialog społeczny, partnerzy społeczni, Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, egzystencjalne problemy, transgresyjne problemy

Wstęp

Jedną z najistotniejszych instytucji państwa demokratycznego jest dialog społeczny. Pojęcie to jest interpretowane przynajmniej na kilka sposobów. Według Jacka Męciny *dialog społeczny to te formy wymiany informacji, negocjacji, przetargów, interesu, konsultacji, paktowania społecznego oraz współdecydowania, których przedmiotem są zagadnienia związane z interesem ogólnym*¹. Powyższa definicja dialogu społecznego jest niezwykle szeroka, ponieważ przez pojęcie interes ogólny można rozumieć właściwie wszystkie interesy polityczne. Ponadto warto odnotować, że do form dialogu społecznego Męcina zaliczył zarówno negocjacje dwustronne i trójstronne, jak i lobbing², czyli dwa zupełnie inne typy zachowań politycznych. Odmienne podejście do tej kategorii zaproponowali Kazimierz W. Frieske oraz Lucyna Machol-Zajda. Uznali oni, że na dialog społeczny należy spoglądać dwójako. W ujęciu szerszym przez dialog społeczny rozumieeli *proces negocjowania rozmaitych, kluczowych decyzji w sprawach publicznych z zainteresowanymi stronami – po to aby: wychodząc poza strukturę instytucji politycznych, „uspołecnić” mechanizmy podejmowania decyzji, (...) przeciwdziałać procesom marginalizacji*

¹ J. Męcina, *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2010, s. 15.

² Tamże, s. 15.

*rozmaitych interesów i (...) uzyskiwać społeczne przyzwolenie (...) dla tych decyzji w sprawach publicznych, które z różnych powodów mogą okazać się niepopularne*³.

W ujęciu węższym, o dialogu społecznym powinno się według nich mówić, koncentrując się na konkretnych, funkcjonalnie wyspecjalizowanych instytucjach, służących tworzeniu negocjacyjnego ładu społecznego. (...) Idzie tu o takie instytucje, które stanowią płaszczyznę spotkania między różnymi reprezentacjami „interesów specjalnych” czy grupowych oraz negocjowania takich rozwiązań w kwestiach spornych, które są do przyjęcia dla każdej z nich i są wprowadzane w strukturę procesu decyzyjnego toczącego się w administracji publicznej⁴. Do negocjowanych kwestii spornych należy zaliczyć, wedle stanowiska Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), społeczne i ekonomiczne problemy leżące w zainteresowaniach organizacji pracodawców i pracobiorców⁵. W dalszej części artykułu kategoria dialogu społecznego była rozumiana zgodnie z węższą, uzupełnioną przez wspomniane stanowisko MOP, definicją tego pojęcia. Przyjęcie tego sposobu interpretacji dialogu społecznego umożliwiło dokonanie ewaluacji funkcjonowania dialogu społecznego na poziomie regionalnym w Polsce poprzez zbadanie efektywności działania najistotniejszych polskich regionalnych instytucji dialogu społecznego – Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa ogólne zasady funkcjonowania dialogu społecznego w Polsce, zezwala na tworzenie związków zawodowych i organizacji pracodawców (art. 12) oraz za podstawę ustroju gospodarczego Polski uznaje m.in. dialog i współpracę pomiędzy partnerami społecznymi (art. 20)⁶. Możliwość tworzenia oraz szczegółowe zasady funkcjonowania regionalnych instytucji dialogu społecznego zostały określone w Ustawie o Trójstronnej Komisji do Spraw

³ K. W. Frieske, L. M. Machol-Zajda, *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia*, [w:] K. W. Frieske, L. Machol-Zajda, B. Urbaniak, H. Zarychta (red.), *Dialog społeczny. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych – opracowania PBZ*, Zeszyt nr 7, Warszawa 1999, s. 9-10.

⁴ Tamże, s. 10.

⁵ Patrz J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa 2009, s. 17.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, 3.12.2011.

Spółeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego⁷. Na podstawie art. 16 ustawy Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego zostaje powołana w województwie przez wojewodę na wspólny wniosek przynajmniej jednego reprezentatywnego związku zawodowego (art.6) oraz jednej reprezentatywnej organizacji pracodawców (art.7). W jej skład wchodzi przedstawiciele wojewody (jako reprezentanci strony rządowej), marszałka województwa (jako reprezentanci strony samorządowej), reprezentatywnych związków zawodowych i reprezentatywnych organizacji pracodawców (art. 18.1). Przewodniczącym komisji jest wojewoda (art. 18.3). Najważniejszym uprawnieniem komisji jest wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa; w sprawach o zasięgu wojewódzkim, które zostały przekazane komisji w drodze uchwały przez Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych; oraz w sprawach społecznych lub gospodarczych odnoszących się do konfliktów na linii pracodawcy – pracownicy (art. 17.1). Ponadto na wspólny wniosek przedstawicieli reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców komisja może opiniować projekt strategii rozwoju województwa (art. 17.2). Przyjęcie opinii przez komisję wymaga zgody wszystkich jej stron (art. 17.3). Komisja posiada uprawnienia do rozpatrywania konfliktów pomiędzy pracodawcami i pracownikami (art. 17a.1) wyłącznie z możliwością wyznaczenia osoby z misją dobrej woli (art. 17b.1, 17b.2). Zasady oraz tryb działania komisji zostały uszczegółowione w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego⁸. Zgodnie z jego treścią komisja obraduje na posiedzeniach plenarnych przynajmniej jeden raz w ciągu 3 miesięcy (art. 8.1, 8.2). Przewodniczący komisji i jego wiceprzewodniczący, którymi są przedstawiciele każdej reprezentatywnej organizacji oraz strony samorządowej,

⁷ Patrz: Ustawa o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z dnia 6 lipca 2001, tekst ujednolicony, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20011001080>, 3.12.2011.

⁸ Patrz: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego z dnia 22 lutego 2002 roku, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20020170157>, 3.12.2011.

tworzą prezydium komisji (art. 10.1, 10.2) – organ ten kieruje pracami komisji. W drodze uchwały komisja może powołać stałe i doraźne zespoły robocze (art.9). Czysto techniczne funkcje leżą w gestii pracowników biura komisji.

Ewaluacja funkcjonowania Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego została dokonana przy pomocy dwóch metod badawczych: behawioralnej i analizie instytucjonalnej. Pierwsza metoda polega na analizie *zachowań politycznych w drodze obserwacji zachowań jednostek ludzkich i złożonych z tych jednostek grup społecznych*⁹. Pojęcie zachowania politycznego zinterpretowano jako *wszystkie świadome i nieświadome (...) reakcje (...) ludzi na bodźce wywodzące się ze zjawisk politycznych i procesów politycznych, których istotą jest władza*¹⁰, natomiast kategorię obserwacji zdefiniowano jako *wszelkie uzyskiwane empirycznie informacje*¹¹. Druga metoda – analiza instytucjonalna – polega na poznawaniu rzeczywistości politycznej poprzez analizę norm prawnych, wartości, reguł i wzorów zachowań determinujących określone zjawisko polityczne¹². Kategoria zjawiska politycznego jest rozumiana jako *podmiot (...), jego zachowania oraz zobiektywizowane, dające się wyodrębnić z rzeczywistości politycznej i poddające się badaniom empirycznym wytwory tych zachowań, tzn. fakty, zdarzenia, stany, interakcje*¹³. Informacje, które zostały zebrane w celu napisania artykułu, miały charakter ilościowy i jakościowy. Do materiałów ilościowych należy zaliczyć częstotliwość posiedzeń komisji, prezydium i zespołów roboczych, ilość opinii przyjętych przez komisje oraz ilość rozpatrywanych na forach komisji konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami, natomiast do materiałów jakościowych analizę zagadnień, które były podejmowane przez komisje.

W artykule tym udowodniono, że nie można jednoznacznie stwierdzić, czy dialog społeczny na poziomie regionalnym w Polsce funkcjonował efektywnie, ponieważ rezultaty prac komisji w zależności od regionu były bardzo różne, a same

⁹ A. J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2006, s. 128.

¹⁰ L. Sobkowiak, *Zachowania polityczne*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2003, s. 501.

¹¹ A. J. Chodubski, *Wstęp do...*, s. 128.

¹² Patrz G. Stoker, D. Marsh (red.), *Theory and Methods in Political Science*, New York 2002, s. 6.

¹³ L. Sobkowiak, *Zjawisko polityczne*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2003, s. 501.

komisje okazały się wyjątkowo nierównymi instytucjami. Autor postawił hipotezę, że obecny stan prawny umożliwia efektywne funkcjonowanie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego zarówno jeśli chodzi o rozwiązywanie egzystencjalnych problemów regionu, jak i o wyznaczanie jego długofalowych celów. Aby komisje działały skutecznie, niezbędna była stosunkowo wysoka częstotliwość spotkań stron komisji oraz wola współpracy jej członków, w tym zdolność do dochodzenia do kompromisu. Przydatność prac komisji dla regionu była zależna od wagi i rodzaju spraw (egzystencjalnych i transgresyjnych) rozpatrywanych przez komisje.

Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego w działaniu (lata 2002-2009)

Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego pracowały w bardzo zróżnicowany sposób w latach 2002-2009, w zależności od komisji problemy regionu były najczęściej rozpatrywane na plenarnych posiedzeniach komisji przez jej prezydium bądź też przez zespoły robocze. Tabele 1, 2 i 3 zawierają dane dotyczące częstotliwości pracy komisji i ich organów w badanym okresie.

Tabela 1. Liczba posiedzeń plenarnych Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

województwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Razem
dolnośląskie	4	4	4	2	4	2	3	8	31
kujawsko-pomorskie	5	4	4	3	3	5	5	4	33
lubelskie	3	7	8	4	6	10	8	9	55
lubuskie	3	6	4	3	4	5	4	5	34
łódzkie	3	6	5	3	5	8	9	8	47
małopolskie	3	3	4	1	3	3	5	3	25
mazowieckie	4	3	5	3	5	4	4	5	33
opolskie	3	6	6	5	6	9	3	5	43
podkarpackie	3	5	4	3	4	3	4	5	32
podlaskie	3	5	6	4	8	6	8	5	45

pomorskie	8	11	10	8	4	6	8	4	59
śląskie	4	8	4	4	4	6	5	6	41
świętokrzyskie	4	5	5	4	7	7	10	8	50
warmińsko- mazurskie	4	5	6	5	4	4	4	4	36
wielkopolskie	4	5	8	4	5	4	4	4	38
zachodniopom.	4	4	5	2	6	3	3	3	32

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Warszawa 2010, s. 166.

Tabela 2. Liczba posiedzeń prezydium Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

województwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Razem
dolnośląskie	3	10	13	4	10	8	9	7	64
kujawsko- pomorskie	4	7	5	2	6	7	9	4	44
lubelskie	4	2	3	1	8	9	9	8	44
lubuskie	2	4	7	3	4	4	4	5	33
łódzkie	3	7	3	3	2	4	7	9	38
małopolskie	2	3	4	1	4	3	3	3	23
mazowieckie	6	9	5	2	4	4	4	4	38
opolskie	1	2	3	2	4	10	3	2	27
podkarpackie	2	2	2	0	1	1	3	1	12
podlaskie	3	2	1	1	4	4	6	10	31
pomorskie	7	10	13	9	8	10	8	8	73
śląskie	2	5	4	3	5	4	6	4	33
świętokrzyskie	2	0	2	0	1	2	1	5	13
warmińsko- mazurskie	2	6	6	4	3	6	2	5	34
wielkopolskie	7	8	4	2	1	4	4	5	35
zachodniopom.	7	1	6	3	3	3	4	6	33

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Warszawa 2010, s. 166.

Tabela 3. Liczba posiedzeń zespołów roboczych Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

województwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Razem
dolnośląskie	0	15	7	5	13	11	12	17	80
kujawsko-pomorskie	3	5	10	2	4	3	2	0	29
lubelskie	0	0	1	0	2	6	8	10	27
lubuskie	0	0	-	3	3	0	6	3	15
łódzkie	0	3	0	1	3	0	6	1	14
małopolskie	2	3	4	0	1	2	0	0	12
mazowieckie	13	2	9	0	3	0	0	4	31
opolskie	0	0	0	0	2	7	8	0	17
podkarpackie	1	0	0	0	3	2	0	3	9
podlaskie	1	3	2	1	1	0	0	3	11
pomorskie	0	18	19	13	6	2	19	8	85
śląskie	0	2	5	5	4	2	2	7	27
świętokrzyskie	0	8	5	3	1	1	4	0	22
warmińsko-mazurskie	12	8	8	10	8	15	2	4	67
wielkopolskie	0	11	6	4	2	2	2	2	29
zachodniopom.	1	1	0	2	1	0	4	1	10

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Warszawa 2010, s. 166.

Powyższe dane wskazują, że posiedzenia plenarne komisji były organizowane najczęściej w lubelskiej, łódzkiej, opolskiej, podlaskiej, pomorskiej i świętokrzyskiej komisji (niemal 6 razy bądź więcej na rok), natomiast najrzadziej w dolnośląskiej, kujawsko-pomorskiej, małopolskiej, mazowieckiej, podkarpackiej i zachodniopomorskiej komisji (w niektórych z nich posiedzenia plenarne odbywały się rzadziej niż 4 razy do roku, czyli było ich mniej niż przewiduje Rozporządzenie

Prezesa Rady Ministrów w sprawie wojewódzkich komisjach dialogu społecznego). Najistotniejsze ciało komisji - prezydium - najaktywniej funkcjonowało w dolnośląskiej, kujawsko-pomorskiej, lubelskiej (od 2006 roku) i pomorskiej komisji (prezidia te spotykały się średnio 5-9 razy do roku), zdecydowanie najrzadziej (1 do 3 razy w roku) odbywały się posiedzenia prezydium podkarpackiej, świętokrzyskiej i małopolskiej komisji. Jeden raz w przypadku podkarpackiej (2005 rok) i dwukrotnie w przypadku świętokrzyskiej (2003 i 2005 rok) komisji ich prezidia nie odbyły żadnego posiedzenia w ciągu roku. Członkowie tych prezydiów nie mogli więc wypełnić obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zespoły robocze najintensywniej pracowały w dolnośląskiej, pomorskiej i warmińsko-mazurskiej komisji – były zwoływane średnio 8-10 razy do roku. W latach 2003-2004 zespoły robocze kujawsko-pomorskiej, świętokrzyskiej oraz wielkopolskiej komisji spotykały się również niezwykle często, w późniejszych latach ilość spotkań ww. zespołów zdecydowanie spadała. W bardzo niewielkim stopniu lubuska, łódzka, małopolska, opolska, podkarpacka, podlaska i zachodniopomorska komisja korzystała z tego organu, w wielu przypadkach zespoły robocze albo nie były powoływane przez te komisje bądź też nie spotykały się nawet jeden raz w roku. Spośród wszystkich analizowanych, najaktywniejszą komisją była pomorska komisja, (najczęściej organizowała posiedzenia plenarne, prezydium oraz zespołów roboczych), natomiast najbardziej pasywnymi były małopolska i podkarpacka komisja. W większości przypadków prace komisji odbywały się na posiedzeniach plenarnych i na posiedzeniach prezydium komisji, (np. łódzka i podlaska komisja) bądź też niemal wyłącznie na posiedzeniach plenarnych komisji (np. opolska i świętokrzyska komisja). W oryginalny sposób pracowała dolnośląska komisja – jej prezydium oraz zespoły robocze spotykały się niezwykle często, jednakże efekty prac tych organów nie mogły być w pełni wykorzystane ze względu na fakt, iż stosunkowo rzadko zwoływane były posiedzenia plenarne komisji.

Ze względu na tryb ich przyjmowania, dane dotyczące ilości wyrażonych przez komisje opinii umożliwiły uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy członkowie

poszczególnych komisji byli w stanie skutecznie ze sobą współpracować i osiągać porozumienie w sprawach o charakterze społeczno-ekonomicznym. Należy nadmienić, że niektóre komisje wyrażały opinie w formie stanowisk, wniosków bądź apeli. Tabela 4 zawiera informacje dotyczące ilości opinii, stanowisk, wniosków i apeli, które zostały przyjęte przez komisje w latach 2002-2009 zgodnie z art. 17.3 Ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego w kwestiach wymienionych w art. 17.1 i 17.2 tejże ustawy.

Tabela 4. Ilość opinii/stanowisk/wniosków/apeli przyjętych przez Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego.

województwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Razem
dolnośląskie	0	5	4	0	1	0	0	0	10
kujawsko-pomorskie	-	-	-	-	-	3	5	1	9
lubelskie	16	20	16	12	39	53	53	51	260
lubuskie	0	4	2	0	0	0	0	2	8
łódzkie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
małopolskie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
mazowieckie	0	0	0	0	0	0	0	1	1
opolskie	-	-	-	-	-	-	-	2	2
podkarpackie	0	0	4	0	1	4	10	25	44
podlaskie	1	4	4	3	6	2	4	6	30
pomorskie	3	3	3	14	9	3	4	2	41
śląskie	0	5	1	6	3	6	8	5	34
świętokrzyskie	0	3	2	2	1	4	8	7	27
warmińsko-mazurskie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
wielkopolskie	1	3	4	3	2	8	4	1	26
zachodniopom.	0	1	3	0	0	1	2	0	7

Źródło: Prywatna korespondencja z sekretarzami i pracownikami komisji.

Brak danych dotyczących ilości przyjętych przez niektóre komisje opinii nie wynikał z winy autora tekstu. Kujawsko-pomorska, łódzka oraz opolska komisja odmówiły udzielenia informacji na ten temat, tłumacząc, że dane te albo zostały zarchiwizowane, bądź też nigdy nie były przechowywane przez komisje. Małopolska i warmińsko-mazurska komisja nie odpowiedziały na prośbę o udzielenie informacji publicznej odnośnie przyjętych przez nie opinii, mimo że Ustawa o dostępie do informacji publicznej zobowiązuje komisje do udzielenia obywatelowi odpowiedzi i przekazania tego typu informacji (art. 2 ustawy¹⁴). Na temat efektów prac małopolskiej komisji można jedynie było stwierdzić, że w latach 2002-2005 komisja ta przyjęła niewiele opinii¹⁵. Dane umieszczone w Tabeli 4 wskazują, że lubelska komisja była zdecydowanie najbardziej efektywną komisją – przyjmowała ona 6-10 razy więcej opinii w porównaniu do pozostałych komisji. Należy jednak podkreślić, że tak duża ilość przyjętych opinii wynikała ze specyfiki funkcjonowania lubelskiej komisji - znaczna większość z nich (245) przybierała formę wniosków, które później były wysyłane do różnych organizacji, przedsiębiorstw i instytucji publicznych (np. komisja wystosowywała wnioski do Ministerstwa Finansów w sprawie renegotiacji podpisanych wcześniej umów na wykonawstwo inwestycji w budownictwie [wzrost vat-u] czy też zgłaszała prezesowi Rady Ministrów Markowi Belce oraz ministrowi finansów Mirosławowi Gronickiemu propozycje dotyczące sposobów walki z przemytem papierosów¹⁶). Stosunkowo skutecznie działającymi komisjami były również podkarpacka (od 2007 roku), podlaska, pomorska, śląska, świętokrzyska i wielkopolska, które były zdolne do przyjmowania średnio od 3 do 6 opinii rocznie. Warto podkreślić, że obok opinii podejmujących problemy egzystencjalne (np. w 2009 roku świętokrzyska komisja przyjęła opinię, w której zaproponowała konkretne rozwiązania dotyczące poprawy funkcjonowania szkolnictwa zawodowego w

¹⁴ Patrz Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku, <http://www.bip.gov.pl/articles/view/41>, 13.12.2011.

¹⁵ Patrz M. Błaszczyk, *Małopolska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego*, [w:] M. Błaszczyk, J. Sroka (red.), *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2006, s. 84.

¹⁶ Patrz Oficjalna strona internetowa Lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.kds.lublin.uw.gov.pl/>, 20.12.2011.

regionie¹⁷) komisje te wyrażały wiele opinii odnośnie transgresyjnych wyzwań województwa i państwa (np. pomorska komisja wyraziła opinie w sprawie strategii polityki społecznej wobec procesu starzenia się społeczeństwa polskiego¹⁸, a śląska w sprawie opracowania i wdrożenia programu ochrony i promocji zawodu pielęgniarek i położnych¹⁹). Dolnośląska, lubuska, mazowiecka i zachodniopomorska komisja należały do grupy najslabiej funkcjonujących, wszystkim tym komisjom wielokrotnie zdarzało się nie przyjąć żadnej opinii w ciągu roku, a średnia ilość opinii wyrażonych przez komisje w badanym okresie wynosiła 1 bądź mniej na rok. W przypadku tych komisji przyjmowano głównie opinie mające na celu wyrażenie dezaprobaty wobec polityki rządu bądź przedsiębiorstw (np. dolnośląska komisja przyjęła opinię, w której wyraziła *głęboki niepokój narastającym w województwie dolnośląskim zjawiskiem niewypłacania wynagrodzeń za pracę*²⁰), natomiast bardzo rzadko opinie zawierające własne propozycje zmian mogących ułatwić rozwiązanie problemów regionu. Na podstawie tabeli 4 można stwierdzić, że komisje te, w przeciwieństwie do pozostałych, potrafiły głównie dyskutować na temat najistotniejszych społeczno-ekonomicznych spraw regionu, natomiast ich członkowie nie byli w zasadzie w stanie dojść do porozumienia i wspólnie rozwiązać choćby kilku regionalnych problemów. Niewielką ilość przyjętych przez komisje opinii można również tłumaczyć faktem, iż prawo do ich wyrażania mogło być lekceważone przez jej członków ze względu na wyłączenie konsultacyjny charakter opinii.

Kolejnym materiałem ułatwiającym dokonanie ewaluacji funkcjonowania wojewódzkich komisji dialogu społecznego były dane dotyczące ilości rozpatrywanych przez komisje konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami w latach 2004-

¹⁷ Patrz Oficjalna strona internetowa Świętokrzyskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://bip.kielce.uw.gov.pl/index.php?str=1309>, 20.12.2011.

¹⁸ Patrz Oficjalna strona internetowa Pomorskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.uw.gda.pl/index.php?n=3068>, 20.12.2011.

¹⁹ Patrz Oficjalna strona internetowa Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, http://www.katowice.uw.gov.pl/urząd/dzialalnosc_wkds_2009.html.pdf, 20.12.2011.

²⁰ Oficjalna strona internetowa Dolnośląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.duw.pl/files/wydzialy/GW/WKDS/2003-02-27.stan.pdf>, 20.12.2011.

2009 (od 2004 roku komisje uzyskały takie kompetencje). Zostały one zamieszczone w Tabeli 5.

Tabela 5. Liczba zgłoszonych przez Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami, w których rozwiązywaniu komisje brały udział.

województwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Razem
dolnośląskie	4	4	5	1	3	4	21
kujawsko-pomorskie	8	4	5	3	7	8	35
lubelskie	3	3	7	9	12	6	40
lubuskie	2	0	2	0	0	0	4
łódzkie	0	3	2	0	3	1	9
małopolskie	0	2	1	0	2	0	5
mazowieckie	6	6	5	1	4	5	27
opolskie	1	0	0	0	0	0	1
podkarpackie	2	0	2	4	5	5	18
podlaskie	3	4	2	2	1	3	15
pomorskie	5	2	1	1	1	5	15
śląskie	5	3	4	0	4	1	17
świętokrzyskie	2	2	1	3	5	4	17
warmińsko-mazurskie	6	6	3	6	3	3	27
wielkopolskie	2	3	0	0	0	0	5
zachodniopom.	2	0	2	1	0	0	5

Źródło: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Warszawa 2010 s. 181.

Na podstawie informacji zawartych w tabeli 5 można stwierdzić, że zaledwie 4 komisje – kujawsko-pomorska, lubelska, mazowiecka i warmińsko-mazurska – stanowiły stosunkowo częste forum dyskusji na temat konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami (średnio 4-6 przypadków w roku). Do grupy komisji,

które systematycznie (średnio przynajmniej 2-3 przypadki w roku) zajmowały się rozpatrywaniem konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami, należy także zaliczyć dolnośląską, podkarpacką, podlaską, pomorską, śląską oraz świętokrzyską komisję. Uprawnienia te niemal nie były wykorzystywane w komisji lubuskiej, łódzkiej, małopolskiej, opolskiej, wielkopolskiej i zachodniopomorskiej. Warto podkreślić, że nie zawsze ilość rozpatrywanych konfliktów przez komisje przekładała się na skuteczność ich działania. Dowiodła tego dolnośląska komisja, która stanowiła raczej forum wymiany informacji pomiędzy skłóconymi stronami niż miejsce, gdzie rozwiązywane są spory na linii pracodawcy-pracobiorecy. Komisji tej nie udało się bowiem zażegnać większości rozpatrywanych przez nią konfliktów (np. konfliktów w Jedynce Wrocławskiej²¹, firmie Cussons Polska S.A.²² czy też Fabryce Automatów Tokarskich we Wrocławiu²³). Należy jednak nadmienić, że w badanym okresie kilka komisji mogło pochwalić się sporymi sukcesami w tej materii. Można to powiedzieć m.in. o Lubelskiej komisji - jej członkowie wnieśli spory wkład w rozwiązanie sporu zbiorowego o charakterze płacowym w zakładach opieki zdrowotnej na terenie Lubelszczyzny²⁴ oraz konfliktu w Fabryce Łożysk Toczyńskich - Kraśnik S.A.²⁵. Nie powinno się również jednoznacznie negatywnie oceniać tych komisji, na forum których rzadko zajmowano się rozwiązywaniem konfliktów pomiędzy pracodawcami i pracownikami. Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nieduża ilość rozpatrywanych przez te komisje konfliktów mogła być spowodowana zarówno niską aktywnością komisji oraz brakiem wiary w efektywność jej funkcjonowania, jak i brakiem konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami w regionie czy też brakiem wiedzy pracowników i pracodawców odnośnie zakresu kompetencji komisji²⁶. Najprawdopodobniej wszystkie 4 przyczyny złożyły się (w zróżnicowanym stopniu

²¹ Patrz J. Sroka, *Dolnośląska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego*, [w:] M. Błaszczuk, J. Sroka (red.), *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2006, s. 46-49.

²² Patrz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Działalność w 2008 roku*, Warszawa 2009, s. 14.

²³ Patrz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Warszawa 2010, s. 19.

²⁴ Patrz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wojewódzkie Komisje...2008 roku*, s. 25.

²⁵ Patrz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wojewódzkie Komisje...2009 roku*, s. 69.

²⁶ Tamże, s. 182.

Tabela 6. Krótka charakterystyka pracy komisji w latach 2002-2009.

województwo	Najważniejsze tematy, problemy i wyzwania regionu rozpatrywane przez Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego 2002-2009
dolnośląskie	Komisja była skoncentrowana na rozwiązywaniu egzystencjalnych problemów regionu, tj. na konfliktach pomiędzy pracodawcami a pracownikami, (np. o nieprzestrzeganie prawa pracy), ochronie zdrowia oraz wysokim poziomie bezrobocia. Ponadto komisja współpracowała z organizacjami pozarządowymi oraz podejmowała wysiłki mające na celu wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.
kujawsko-pomorskie	Komisja rozpatrywała głównie egzystencjalne problemy regionu, tj. ochrona zdrowia, wewnętrzne problemy firm regionu czy też problem społecznego wykluczenia dużej części mieszkańców województwa. Ponadto komisja intensywnie uczestniczyła w rozmowach na temat proponowanej przez rząd umowy społecznej „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog.”
lubelskie	Komisja zarówno zajmowała się egzystencjalnymi problemami regionu (rolnictwo, ochrona zdrowia, sektor publiczny, konflikty między pracodawcami a pracownikami), jak i uczestniczyła w wyznaczaniu jego długofalowych celów (opiniowała Strategię Rozwoju Województwa Lubelskiego oraz Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku). W porównaniu do innych komisji lubelska komisja znacznie częściej pracowała nad problemami o charakterze branżowym i subregionalnym.
lubuskie	Komisja niemal całkowicie koncentrowała się na rozwiązywaniu pilnych, egzystencjalnych problemów, tj. na ochronie zdrowia (zwłaszcza na problemach finansowych szpitali w regionie),

	konfliktach pomiędzy pracodawcami a pracownikami (problemy z przestrzeganiem prawa pracy), oraz na edukacji (potrzebie szkolenia zawodowego). Zgodnie z opinią lokalnych władz (i zarazem członków komisji) rozwiązywanie długofalowych problemów regionu leży wyłącznie w kompetencji samorządu, dlatego też np. plany strategii rozwoju województwa nie były rozpatrywane na forum komisji.
łódzkie	W porównaniu do innych komisji łódzka komisja znacznie częściej zajmowała się problematyką ochrony zdrowia. Komisja wielokrotnie brała udział w przygotowywaniu porozumień zawieszających przepisy prawa pracy w lokalnych przedsiębiorstwach (w szczególności w latach 2004-2005). Poświęciła ona również dużo czasu przeobrażeniom w przemyśle elektroenergetycznym (kluczowy sektor gospodarki regionu).
małopolskie	Komisja skupiła się na rozpatrywaniu egzystencjalnych problemów regionu, tj. na ochronie zdrowia, funkcjonowaniu transportu drogowego w województwie, problemach rzemiosła, kwestiach prawnych związanych z zatrudnianiem cudzoziemców czy też na wewnętrznych problemach największych regionalnych firm (Huty im. T. Sendzimira, kuźni „Glinik”). Ponadto komisja starała się wnieść swój wkład w wyznaczanie długofalowych celów i interesów państwa (opiniowała Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013) i regionu (opiniowała budżet wojewody).
mazowieckie	Komisja zajmowała się głównie rozpatrywaniem egzystencjalnych problemów regionu, m.in. ochroną zdrowia, wysokim poziomem bezrobocia w regionie (nie licząc Warszawy), edukacją (potrzebą rozwoju szkolnictwa zawodowego) oraz wspieraniem regionalnego rolnictwa. Komisja opiniowała również programy rządowe: 50+ „Solidarność Pokoleń” oraz Rządowy Plan

	Stabilności i Rozwoju.
opolskie	Komisja zajmowała się egzystencjalnymi problemami regionu - problematyką ochrony zdrowia (zwłaszcza finansowymi problemami szpitali), trudną sytuacją na rynku pracy (stąd m.in. akcje promujące zatrudnienie skierowane ku małym i średnim przedsiębiorstwom), konfliktami pomiędzy pracodawcami a pracownikami, ochroną środowiska oraz polityką społeczną lokalnych władz (zwłaszcza w zakresie pomocy społecznej).
podkarpackie	Komisja koncentrowała się na egzystencjalnych problemach regionu, tj. na konfliktach pomiędzy pracodawcami a pracownikami (np. związki zawodowe były bardzo zaniepokojone możliwością przeniesienia większości fabryk firmy Zelmer do państw azjatyckich), finansowej sytuacji firm regionu, ochronie zdrowia (komisja skupiła się na rozwiązywaniu problemów dotyczących niskich wynagrodzeń ludzi zatrudnionych w tym sektorze), wpływie integracji europejskiej na rozwój handlu z Ukrainą oraz na wysokim poziomie bezrobocia w regionie.
podlaskie	Komisja zarówno zajmowała się egzystencjalnymi problemami i wyzwaniem regionu (problemy finansowe regionalnych firm i szpitali, konflikty pomiędzy pracodawcami a pracownikami zwłaszcza w kwestiach dotyczących nieprzestrzegania prawa pracy, problemy związane z niską efektywnością pomocy społecznej oraz bezpieczeństwem mieszkańców, transport, wysoki poziom bezrobocia w regionie, wykorzystanie funduszy unijnych), jak i uczestniczyła w wyznaczaniu jego długofalowych celów (brała udział w tworzeniu Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego, starała się powiązać jej cele z celami Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, pracowała nad Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020

	roku oraz nad proponowaną przez rząd umową społeczną „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog”).
pomorskie	Komisja zajmowała się rozwiązywaniem wielu problemów egzystencjalnych, m.in. ochroną zdrowia (np. restrukturyzacją służby zdrowia w regionie, problemem cen leków, działalnością wojewódzkiego oddziału Narodowego Funduszu Zdrowia), stanem przemysłu stoczniowego i gospodarki morskiej, integracją regionu z Unią Europejską, rybołówstwem, przetwórstwem rybnym czy też rolnictwem. Komisja aktywnie uczestniczyła w wyznaczaniu długofalowych celów regionu – współtworzyła Strategię Rozwoju Województwa Pomorskiego oraz Regionalną Strategię Innowacji.
śląskie	Komisja zajmowała się głównie egzystencjalnymi problemami regionu, tzn. ochroną zdrowia, wysokim poziomem bezrobocia, konfliktami pomiędzy pracodawcami a pracownikami zwłaszcza w branży górniczej (np. konflikt na tle podwyżek płac w kopalni „Budryk” SA w Ornontowicach), komunikacją i transportem. Komisja wyróżniła się na tle innych wprowadzeniem monitoringu napięć społecznych w regionie (pracownicy biura komisji opracowali formularz, który był rozsyłany do wojewódzkiego komendanta Policji, Państwowej Straży Pożarnej, śląskiego kuratora oświaty, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast regionu, był on później wypełniany co kwartał przez ww. jednostki, na podstawie otrzymanych formularzy biuro tworzyło raport).
świętokrzyskie	Komisja zajmowała się wieloma egzystencjalnymi problemami regionu, m.in. ochroną zdrowia, stanem kolei, wpływem Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa w regionie, problemem społecznego wykluczenia czy też prywatyzacją Huty Ostrowiec.

	Specyficzną instytucją komisji był zespół roboczy ds. współpracy z Fundacją im. Friedricha Eberta (komisja wspólnie z fundacją realizowała np. projekt budowy sieci ośrodków kształcenia ustawicznego i przedsiębiorczości). Komisja opiniowała również dokumenty rządowe (np. Wstępny Projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013).
warmińsko-mazurskie	Komisja koncentrowała się na rozpatrywaniu kilku egzystencjalnych problemów regionu, tj. na ochronie zdrowia, wysokim poziomie bezrobocia, transporcie, wewnętrznych problemach firm regionu (komisja skupiła się na wspieraniu przemysłu meblarskiego i drzewnego – kluczowych branż regionu). Komisja opiniowała także dokumenty rządowe („Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog”) oraz samorządowe (Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2007-2013).
wielkopolskie	Komisja zajmowała się wieloma egzystencjalnymi sprawami regionu, m.in. restrukturyzacją przemysłu energetycznego, ochroną zdrowia, integracją regionu z Unią Europejską (w kontekście możliwości zwiększenia wymiany handlowej z Niemcami). Komisja ta jako jedyna zdecydowała się stworzyć zespoły robocze zgodnie z kryterium terytorialnym. Komisja pracowała nad programem mającym na celu zachowanie tożsamości i dziedzictwa Wielkopolski w zglobalizowanym świecie, opiniowała także inne dokumenty o charakterze strategicznym, np. Regionalny Program Operacyjny Województwa Wielkopolskiego 2007-2013.
zachodniopom.	Komisja koncentrowała się na egzystencjalnych problemach i wyzwaniach regionu, tj. na ochronie zdrowia, stanie przemysłu stocznioowego, konfliktach pomiędzy pracodawcami a

	pracownikami (zwłaszcza w Stoczni Szczecińskiej i w Zakładach Chemicznych Police), prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw, sytuacji na rynku pracy oraz wykorzystaniu funduszy unijnych.
--	--

Źródło: M. Błaszczuk, J. Sroka (red.) *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2006, s. 30-143., J. Sroka, *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*²⁷, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Warszawa 2010, s. 164-190., oficjalne strony internetowe Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego²⁸, prywatna korespondencja z sekretarzami i pracownikami biur Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

Powyższe informacje wykazały, że komisje koncentrowały się na rozwiązywaniu egzystencjalnych problemów regionu, w szczególności zajmowały się problematyką ochrony zdrowia, bezrobocia oraz wewnętrznymi sprawami firm regionu (głównie konfliktami pomiędzy pracodawcą a pracownikami). Ze względu na

²⁷ Patrz http://www.dialog.gov.pl/files/pub/Analiza_funkcjonowania_instytucji_dialogu_WKDS_J_Sroka_z..pdf, 20.12.2011.

²⁸ Oficjalna strona internetowa Dolnośląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.duw.pl/Wojewodzka,Komisja,Dialogu,Spoecznego,537.html>, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Kujawsko-Pomorskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, http://www.bydgoszcz.uw.gov.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=244&Itemid=54, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Lubelskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.kds.lublin.uw.gov.pl/>, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Lubuskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.bip.luw.pl/?mod=news&clD=160>, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Łódzkiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.lodzkie.eu/page/449,wojewodzka-komisja-dialogu-spoecznego-w-wojewodztwie-lodzkiem.html>, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Małopolskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, http://www.wrotamalopolski.pl/root/BIP/BIP_w_Malopolsce/root_UW/podmiotowe/Wojewoda/Ciala+kolegia/Ine/Wojewodzka+Komisja+Dialogu+Spoecznego+w+Krakowie.htm, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Mazowieckiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, http://www.mazowieckie.pl/portal/pl/852/Wojewodzka_Komisja_Dialogu_Spoecznego.html, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Opolskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.dialog.opole.uw.gov.pl/WKDS-36.html>, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Podlaskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.bialystok.uw.gov.pl/PUWMCMS/PUW/Struktura/Schemat+organizacyjny/Wydzial+Polityki+Spoecznej/WKDS/>, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Pomorskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.uw.gda.pl/index.php?n=70>, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.katowice.uw.gov.pl/urząd/wkds.html>, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Świętokrzyskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://bip.kielce.uw.gov.pl/index.php?str=1309>, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Warmińsko-Mazurskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, http://www.wm.uw.olsztyn.pl/index.php?option=com_content&task=section&id=21&Itemid=93, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Wielkopolskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, http://www.poznan.uw.gov.pl/web/guest/dialog_spoeczny, 20.12.2011.

Oficjalna strona internetowa Zachodniopomorskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, <http://www.szczecin.uw.gov.pl/?type=article&action=view&id=409>, 20.12.2011.

specyfikę poszczególnych województw, niektóre problemy były rozpatrywane tylko przez jedną bądź dwie komisje (górnictwo przez śląską komisję, przemysł stoczniowy przez pomorską i zachodniopomorską komisję, wpływ integracji europejskiej na rozwój handlu z Ukrainą przez podkarpacką komisję, itd.). Ponadto część komisji opiniowała bądź też aktywnie uczestniczyła w opracowywaniu długoterminowych strategii rozwoju regionu i państwa (zwłaszcza kujawsko-pomorska, lubelska, małopolska, mazowiecka, podlaska, pomorska, świętokrzyska, warmińsko-mazurska i wielkopolska komisja).

Zebrane w artykule informacje wskazały, że komisje pracowały w sposób niezwykle zróżnicowany, nie było więc możliwe stwierdzenie, która z nich funkcjonowała najlepiej, a która najgorzej. Absolutnym liderem, jeśli chodzi o częstotliwość posiedzeń komisji oraz jej organów, była pomorska komisja, do najbardziej pasywnych komisji należało zaliczyć małopolską i podkarpacką komisję. Wolą współpracy oraz dużymi zdolnościami dochodzenia do kompromisu wykazali się członkowie lubelskiej, podkarpackiej (od 2007 roku), podlaskiej, pomorskiej, śląskiej, świętokrzyskiej i wielkopolskiej komisji. Najgorzej w tym zestawieniu wypadli partnerzy społeczni oraz władze samorządowe i rządowe zasiadające w dolnośląskiej, lubuskiej, mazowieckiej i zachodniopomorskiej komisji (część komisji nie można było sklasyfikować ze względu na brak danych). Na forum kujawsko-pomorskiej, lubelskiej, mazowieckiej i warmińsko-mazurskiej komisji rozpatrywano najwięcej konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami, natomiast niemal nie zajmowali się tą problematyką członkowie lubuskiej, łódzkiej, małopolskiej, opolskiej, wielkopolskiej i zachodniopomorskiej komisji. Wszystkie komisje wykazały się sporą aktywnością w rozpatrywaniu egzystencjalnych problemów regionu, tylko część z nich w sposób intensywny (zwłaszcza kujawsko-pomorska, lubelska, małopolska, mazowiecka, podlaska, pomorska, świętokrzyska, warmińsko-mazurska i wielkopolska komisja) partycypowała w wyznaczaniu długofalowych celów województwa i państwa.

Podsumowanie

W zależności od regionu wojewódzkie komisje dialogu społecznego wykazywały się sporą efektywnością bądź też indolencją w działaniu, nie można więc było jednoznacznie stwierdzić, czy dialog społeczny na poziomie regionalnym funkcjonował w sposób efektywny w Polsce. Z jednej strony prace niektórych komisji charakteryzowały się wysokimi zdolnościami jej członków do osiągania kompromisu, z drugiej zaś, członkowie kilku innych komisji przez cały badany okres nie wykazali woli współpracy i gotowości do jakichkolwiek ustępstw. Warto odnotować, że wysoka częstotliwość posiedzeń plenarnych komisji przekładała się najczęściej na dużą ilość przyjmowanych opinii (lubelska, podlaska, pomorska, świętokrzyska komisja), odwrotną tendencję można było zaobserwować wśród komisji, których posiedzenia plenarne odbywały się – rzadko (dolnośląska, lubuska, mazowiecka, zachodniopomorska komisja). Komisje zdecydowanie różniły się między sobą także pod względem ilości rozpatrywanych przez nie konfliktów pomiędzy pracodawcami a pracownikami. W tym przypadku nie udało się zaobserwować korelacji pomiędzy liczbą analizowanych sporów na linii pracodawcy – pracownicy a częstotliwością posiedzeń komisji bądź jej organów.

Nie ulega wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym wojewódzkie komisje dialogu społecznego są w stanie zarówno skutecznie rozwiązywać egzystencjalne problemy regionu, jak i współuczestniczyć w wyznaczaniu transgresyjnych celów i interesów województwa. Wszystkie komisje zajmowały się bieżącymi sprawami regionu, natomiast rezultaty ich działań zależały od tego, czy ich członkowie traktowali prace w komisji jako kolejne pole rywalizacji, czy też jako miejsce, gdzie wszystkie strony odnoszą korzyści z wzajemnej współpracy (gra typu win-win). Należy podkreślić, że komisje poświęcały większość czasu pracom nad najbardziej żywotnymi problemami regionu (zwłaszcza nad ochroną zdrowia, wewnętrznymi problemami firm regionu oraz wysokim poziomem bezrobocia). Zaledwie część komisji zajmowała się opiniowaniem strategii rozwoju regionu czy też innych dokumentów państwowych mających długofalowy charakter. Wydaje się, że komisje powinny

częściej niż dotychczas korzystać ze swoich ustawowych uprawnień w celu rozwiązywania transgresyjnych problemów regionu - stosunkowo rzadkie podejmowanie przez nie zagadnień związanych z przyszłością województwa było ich zdecydowanie największą słabością.

Reasumując, dialog społeczny na poziomie regionalnym mógłby wносить znacznie większy wkład w rozwój województw Polski, jednakże jego dotychczasowa rola nie powinna być niedoceniana.

Maciej Olejnik – magister politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, student Stacjonarnych Studiów Doktoranckich Nauk o Polityce, Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego

Abstrakt

Ocena efektywności funkcjonowania regionalnego dialogu społecznego nie była dotychczas możliwa, ponieważ najważniejsze istniejące w Polsce instytucje na tym poziomie (wojewódzkie komisje dialogu społecznego) pracowały w sposób zróżnicowany. Aktualny stan prawny umożliwia efektywne funkcjonowanie komisji zarówno w przypadku rozwiązywania problemów egzystencjalnych, jak i o charakterze długofalowym. Skuteczność działania tych instytucji głównie zależy od woli współpracy ich członków, zdolności dochodzenia przez nich do kompromisu oraz wysokiej częstotliwości spotkań komisji.

EVALUATION OF THE FUNCTIONING OF SOCIAL DIALOGUE AT THE REGIONAL LEVEL THROUGH THE PRISM OF ACTIVITIES OF THE VOIVODSHIP SOCIAL DIALOGUE COMMISSIONS

Abstract

It was impossible to assess effectiveness of the functioning of social dialogue on the regional level due to the fact that the most important regional social dialogue institutions (Voivodship Social Dialogue Commissions), which exist in Poland, are

operated in a very uneven way. These commissions can effectively solve existential and long-term problems in the current legal status. Their efficiency mainly depends on the will of their members to cooperate and their ability to reach consensus as well as on the high frequency of meetings of the commissions.

Jagoda Bloch

WSPÓLNA SPRAWA, WSPÓLNY PATOS – O INTONACJI WYSTĄPIEŃ SEJMOWYCH

Słowa kluczowe:

tworzenie wspólnoty, głos, interpretacja, intonacja, akcentowanie

W wystąpieniach publicznych tworzenie wspólnoty między nadawcą i odbiorcą odbywa się na płaszczyźnie werbalnej oraz niewerbalnej. Brzmienie głosu, a także intonacja wypowiedzi wpływają na wrażenie istotności zagadnienia: mogą to wrażenie wzmacniać lub je osłabiać. Stąd bierze się duże zainteresowanie dźwiękiem jako jednym z elementów komunikacji niewerbalnej. Gestykulacja w polskiej kulturze (w odróżnieniu np. włoskiego parlamentu) jest raczej oszczędna, zależy oczywiście od cech osobowych mówcy, jednakże to głos przede wszystkim świadczy o wadze zagadnienia oraz stopniu zaangażowania mówcy w wyjaśnienie sprawy.

Spośród wielu przekazów w przestrzeni publicznej wybrałam mównicę sejmową, ze względu na jej ogromne znaczenie dla życia społecznego. Posłowie czują się w obowiązku pokazania swoim wyborcom, że zostali słusznie obdarzeni zaufaniem, więc przygotowują swoje wystąpienia, a potem prezentują je na sali sejmowej. Wiele z przemówień jest transmitowanych przez media, dlatego politycy mają szansę zaprezentowania się jako odpowiedzialni i zaangażowani w sprawy społeczne i państwowe. Artykuł poświęcę środkom interpretacyjnym służącym podniesieniu wagi wystąpienia. Służą temu przede wszystkim następujące zabiegi:

- a. przedłużanie akcentowanych sylab wyróżnianych wyrazów, wyróżnianie niemal każdego wyrazu we frazie;
- b. wolne tempo wygłaszania, niejako cedzenie słów, aby nadać każdemu z nich duże znaczenie;
- c. zawieszenia głosu na końcu fraz (antykadencje);

- d. częstsze stosowanie akcentów tonicznych niż przyciskowych;
- e. zabarwienie emocjonalne przekazu – podnoszenie głosu, jednakże nie chodzi tu o krzyk, lecz wynik zastosowania poprzednich narzędzi, aby w głosie brzmiał patos.

Do egzemplifikacji wyróżnionych środków wykorzystam fragmenty mów wygłoszonych na różnych posiedzeniach sejmowych V kadencji Sejmu RP w latach 2010-2011.

W języku polskim zdania oznajmujące wypowiedzane są w intonacji wznosząco–opadającej. Linia wznosząca nosi nazwę antykadencji, linię opadającą zaś określa się mianem kadencji. Zdania dzielone są na frazy, najmniejsze logiczne części, w ich obrębie wyróżniane są wyrazy lub wyrażenia, które mówca chce podkreślić. Zabieg ten to akcentowanie. Do wymienionych elementów należy dodać zabarwienie emocjonalne, które wynika z wykorzystania w różny sposób podanych elementów, czyli np. sposób akcentowania może mieć wpływ na budowanie nastroju powagi¹.

Przedłużanie akcentowanych sylab, wyróżnianie niemal każdego wyrazu we frazie

Akcent w języku polskim realizowany jest poprzez podniesienie, obniżenie lub przedłużenie sylaby akcentowanej wyrazu. Jeżeli we fragmencie wypowiedzi posłużymy się wyłącznie przedłużeniem połączonym z podniesieniem tonu akcentowanych sylab kilku następujących po sobie wyrazów, wówczas otrzymamy wrażenie refleksyjnego zwracania uwagi na wypowiedzane kwestie, jakby przedłużaniem trwania wyrazów chciało się wydłużyć czas mówienia o sprawie, jakby intencją mówcy było zatrzymanie w przestrzeni komunikacyjnej danego wyrazu, aby został na dłużej w umysłach odbiorców. Cechą dźwięku jest bowiem ulotność, słowo wypowiedziane przemija. Zatem wydłużenie akcentowanych sylab wyrazów ma służyć zwróceniu uwagi na zagadnienie. Jako przykład niech posłuży fragment wystąpienia:

Dopuszczenie posiadania / nieznaczej / ilości / narkotyków // zwiększy / liczbę osób / posiadających / nieznacze / ilości / narkotyków. // A po tej stronie, // nie wierzę w

¹ M. Kotlarczyk, *Sztuka żywego słowa. Dykcja, ekspresja, magia*, Lublin 2010, s. 178.

to, // że dwuletnie podniesienie kary // odstraszy dealerów. // Naprawdę / nie mam sumienia głosować za taką ustawą².

[Podkreślenia sylab oznaczają wydłużanie tonu oraz podnoszenie wysokości tonu, ukośne kreski zaś pauzy, dwie ukośne kreski – dłuższe pauzy.]

Przedłużanie akcentowanych sylab w każdym niemal wyrazie w zdaniach daje efekt rytmizowania – skandowanego sposobu mówienia. Brakuje płynności wypowiedzi, za to każdy wyraz jest podkreślany, każde słowo jest ważne w wypowiedzi. W sposobie akcentowania przedłużane sylaby są także podnoszone, co dodatkowo wzmacnia efekt podniesienia wagi sprawy, o której wypowiada się mówca. Podniesienie tonu zawsze zwraca uwagę odbiorców, wystarczy przywołać dźwięki syren alarmowych, wszystkie posługują się wysokim tonem.

Wolne tempo wygłaszania

Tempo mówienia często wynika z liczebności audytorium: im więcej osób, tym korzystniejsze jest wolniejsze tempo. Służy ono także podkreśleniu wagi sprawy. Wolne tempo może bowiem kojarzyć się z namysłem i rozsądkiem, które są wskazane przy podejmowaniu ważnych decyzji. Dlatego ci, którym zależy na pozostawieniu wrażenia dbałości o sprawy publiczne, swoje wystąpienia wygłaszają w wolnym tempie, dając czas na przemyślenie każdego wypowiedzanego słowa³. Poniżej zamieszczam fragment wystąpienia, w którym ważną rolę pełni właśnie wolne tempo wygłoszenia:

Rozpoczynamy dziś w parlamencie bardzo ważną dyskusję, bardzo ważną debatę, dotyczącą tematu, na którym skupiała się uwaga Polaków, środowisk opiniotwórczych w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy. Ta debata dotyczy przyszłości polskich emerytów, ponieważ racjonalna korekta systemu, jaką proponujemy, musi być jasna i zrozumiała, i dobrze byłoby, abyśmy podczas tej debaty umieli powiedzieć, dlaczego tych zmian dokonujemy. Ta debata jest trudna i ważna dlatego, że dotyczy

² Wystąpienie posła PSL, E. Kłopotka, materiał multimedialny:
<http://www.youtube.com/watch?v=uLmP6lyC4WM>, 16.04.2011.

³ D.G. Leathers, *Komunikacja niewerbalna. Zasady i zastosowania*, tł. M. Trzcińska, Warszawa 2007, s. 203.

*niesłuchanie ważnych kwestii związanych z finansami publicznymi. Jest ważna po to, aby zmniejszyć zagrożenie stałym przyrostem długu publicznego i stałą obecnością tego elementu emerytalnego deficytu sektora finansów publicznych. Jest ona jeszcze trudna dlatego, że dzieli nas, patrząc bardzo szeroko, wedle różnych kryteriów, nie zawsze takich, które związane są z prostymi podziałami politycznymi*⁴.

Zawieszenia głosu – antykadencje w miejscach kadencji

Antykadencja w naturalny sposób pojawia się w tych miejscach fraz, które służą zasygnalizowaniu dalszego ciągu zdania. Zawieszenie głosu otwiera więc myśl lub pozwala jej trwać. Jeśli zaś antykadencje występują w miejscach kadencji (zamknięcia fraz), wówczas możemy mówić o celowym zabiegu sztucznego podnoszenia znaczenia tego, o czym się mówi. Uwaga odbiorcy powinna być cały czas skupiona na przemówieniu, bo nie jest ono skończone, mówca niejako nie pozwala odbiorcy na nabranie powietrza, na przemyślenie tego, co usłyszał, bo nie pojawiają się zamknięcia, pauzy, w których można przeanalizować usłyszane słowa. Przeciwnie – trzeba trwać w zawieszeniu, cały czas na wdechu, w oczekiwaniu końca, którego nic nie sygnalizuje. W poniższym fragmencie taki sposób wygłaszania wystąpienia służy wskazaniu zagrożenia płynącego z przyjęcia ustawy:

Ta uchwała jest laurką o Miłoszu, / a zatem jest nieprawdziwa, / nieobiektywna, można powiedzieć, że w sposób nieuprawniony idealizuje pisarza. / Czytamy, że to polski poeta. / A czy Miłosz by tak o sobie powiedział? / Przecież był z pochodzenia Litwinem, / sam przecież kiedyś wyznał: <<Nie urodziłem się w Polsce. / Nie wychowałem się w Polsce. / Nie mieszkam w Polsce, ale piszę po polsku. Przyznaję się, na polskość jestem alergiczny.>> Mam zatem pytanie do pośła sprawozdawcy: / dlaczego projekt uchwały przedstawia fałszywy, / bo niepełny obraz Czesława

⁴ Wystąpienie ministra M. Boniego, materiał multimedialny: http://www.youtube.com/watch?v=m-5N1FgX_dc, 16.03.2011.

Miłosza? / Czemu ma służyć budowanie mitu poety-patrioty, / który choćby przez flirt z komunizmem i fascynacją ZSRR, na takie wyróżnienie przez Sejm nie zasługuje /⁵.

Akcentowanie poprzez podniesienie tonu (akcent toniczny)

Z wielu zachowań wokalnych wiemy, jak oddziałują wysokie dźwięki (np. dźwięki syren alarmowych) – zwracają uwagę odbiorców. W wielu wystąpieniach znajdziemy taki sposób sygnalizowania dużej wagi zagadnienia. Wyższe dźwięki ożywiają wypowiedź, w przeciwieństwie do niskich, których zadaniem jest uspokojenie, wyciszenie emocji. Zatem zadaniem podnoszenia tonu, oprócz zwrócenia uwagi, jest także przekazanie zaangażowania w sprawę:

Czego ma się nauczyć dziecko w zerówce? Czytać i pisać – odpowiedzieliby rodzice. Nic bardziej mylnego. Ministerstwo Edukacji Narodowej uważa, że sześćioletnie dzieci mają z zamkniętymi oczami recytować grafomańskie wiersze sławiące Unię Europejską z podręcznika firmowanego przez MEN dla zerówki <<Nasza klasa>>. Jest tam bowiem wiersz Żaby Żabińskiej: <<Do Unii też należeć chcę, to drugi dom, więc cieszę się. Dwa domy mam, tak bliskie mi, w jednym chcę żyć, w drugim chcę być.>> Był taki czas, kiedy dzieciom wpajano wierszyk <<Słoneczko Stalin>>. Czy to powrót do tamtej epoki?⁶.

Zabarwienie emocjonalne przekazu – patetyczne brzmienie

Na patos w głosie, oprócz specjalnego nastawienia psychicznego mówcy, składają się wszystkie wymienione uprzednio elementy: wolne tempo, podniesienie tonu, wydłużanie akcentowanych sylab. Efektem jest specyficzne zabarwienie emocjonalne głosu, związane z wagą przekazywanych informacji, sytuacją, w której wygłaszane jest przemówienie oraz rolą, jaką mówca pełni w wystąpieniu. Doskonałym przykładem patetycznego brzmienia są orędzia, których immanentną cechą jest podniosłość brzmienia. Oto fragment takiego przemówienia:

⁵ Wystąpienie posła PiS, A. Górskiego, materiał multimedialny: <http://www.youtube.com/watch?v=8pJrWVHdGAY>, 19.11.2010.

⁶ Wystąpienie posłanki PiS, G. Masłowskiej, materiał multimedialny: http://www.youtube.com/watch?v=TAAGkeT_sUE, 30.03.2011.

Panie i Panowie, litera i duch Konstytucji głoszą, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich jej obywateli. Państwo Polskie jest naszym wspólnym domem. Powinno być dobrze zarządzane, praworządne i demokratyczne. Powinno stwarzać wszystkim obywatelom warunki do materialnego i duchowego rozwoju. Jest jeszcze wiele do zrobienia. Istnieje jeszcze szereg niezaspokojonych w dostatecznym stopniu potrzeb. Każdy z nas mógłby wymienić różne. Wymienię jedną, która wydaje mi się wyzwaniem do podjęcia. Chodzi o powszechny dostęp do systemu pomocy prawnej, nieodpłatny dla osób niezamożnych, ubogich. Wierzę, że wspólnie możemy w tych sprawach naprawdę wiele zrobić, wiele zdziałać⁷.

Wszystkie wymienione powyżej elementy głosowej interpretacji tekstu wpływają na wrażenie rozsądnego zaangażowania w sprawę⁸ (w przeciwieństwie do krzykliwego podnoszenia głosu, które w pewnych okolicznościach może zostać odebrane jako ogromne zaangażowanie w sprawę i wynikające z niej zdenerwowanie, w obawie przed zlekceważeniem tematu), przyczyniają się do budowania nastroju powagi, wyjątkowości i uroczystości brzmienia. Metoda prowadzenia melodii w opisany powyżej sposób przypomina nieco szablon, jest przewidywalny, a to z kolei może prowadzić do znużenia odbiorców, uśpienia ich czujności. Odbiorcy wsłuchują się w brzmienie intonacji bez analizowania treści, które jest uniemożliwione właśnie przez finalnie monotonne prowadzenie głosu, poddają się niejako nastrojowi chwili.

Poseł, wygłaszając w taki sposób swoje wystąpienie, chce przede wszystkim udowodnić swoim wyborcom, że jest człowiekiem dojrzałym do zajmowania się sprawami innych, a na pewno posiadał umiejętność hipnotyzowania i odwracania uwagi od treści.

Na zakończenie przytoczę jeszcze fragment wystąpienia, w którym wykorzystane są opisane w artykule elementy głosowej interpretacji tekstu.

W dziejach każdego państwa są wydarzenia, które determinują jego przyszłość. Kamieniami milowymi historii współczesnej Polski były sierpień 80. roku i pierwsze po

⁷ Wystąpienie B. Komorowskiego, Uroczystość zaprzysiężenia prezydenta, materiał multimedialny: <http://www.youtube.com/watch?v=OJKFmmzh-ao>, 1.07.2011.

⁸ P. Collett, *Księga znaków. Jak poprzez ciało wyrażamy swoje myśli i uczucia*, tł. P. Kaliński, Warszawa 2004, s. 128.

wojnie wolne wybory w czerwcu 1989 roku. Podobną wagę miała akcesja do Unii Europejskiej w maju 2004 roku. Dziś przejmujemy prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Obejmując przewodnictwo w Unii, powstałej z woli demokratycznych państw na zasadach dobrowolności, nawiązujemy do najpiękniejszych kart naszej polskiej tradycji. Rzeczypospolita Obojga Narodów była państwem tolerancyjnym, w którym funkcjonowały procedury demokratyczne, a prawo ograniczało władzę monarchów. Szczęściem współczesnego pokolenia Polaków jest możliwość aktywnego uczestniczenia w budowaniu silnej i solidarnej Unii Europejskiej, nawiązującej w wielu aspektach do tamtej koncepcji. Data 1 lipca 2011 roku przejdzie do historii. Będziemy przewodniczyć gospodarczemu i politycznemu stowarzyszeniu 27 państw, w których mieszka ponad pół miliarda ludzi i które wytwarzają łącznie 30 % globalnego dochodu narodowego. Przez najbliższe 6 miesięcy Polska będzie flagowym okrętem Unii Europejskiej. Będziemy projektować przyszłość państw, chcących związać się z wielką rodziną narodów wolnych i demokratycznych⁹.

W zaprezentowanym przykładzie można dostrzec, jak elementy techniki mówienia mogą wpływać na odbieranie zagadnienia. Wydaje się, że ważnym sprawom należy poświęcić więcej czasu. Pociąga to za sobą wolniejsze tempo wygłaszania, albo też jest odwrotnie: wolniejsze tempo wygłaszania powoduje, że sprawa wydaje się ważna. Podobnie uroczysty ton (wynikający częściowo z przedłużania akcentowanych samogłosek) wpływa na podniesienie wagi tematu. Może być także odwrotnie: ważna sprawa determinuje wykorzystanie uroczystego tonu. Dodatkowym atutem jest też mocniejsze akcentowanie oraz zawieszanie głosu na końcu zdań – elementy te mają kojarzyć się właśnie z wagą zagadnienia, któremu należy poświęcić odpowiednią dawkę techniki mówienia.

Jagoda Bloch – doktor, Zakład Retoryki Dziennikarskiej, Instytut Dziennikarstwa UW

⁹ Wystąpienie marszałka B. Borusewicza z okazji inauguracji polskiej prezydencji w UE, materiał multimedialny: http://www.youtube.com/watch?v=A7Zgoe2_dRI, 1.07.2011.

Abstrakt

Jednym z elementów wystąpień publicznych jest tworzenie wspólnoty z odbiorcą. Artykuł poświęcony jest sposobom budowania wspólnoty za pomocą zachowań wokalnych (cechy głosu oraz intonacja wypowiedzi). Dźwięk, jako ważny element sygnalizowania zaangażowania, stanowi podstawę do rozważań na temat okazywania zainteresowania sprawami, o których mówi się w przestrzeni publicznej. W artykule zostały przedstawione środki interpretacyjne służące podniesieniu wagi wystąpienia: sposób akcentowania, linia intonacyjna, tempo mówienia, zabarwienie emocjonalne przekazu.

COMMON CAUSE, COMMON PATHOS – ON THE INTONATION OF THE PARLIAMENTARY SPEECHES

Abstract

One of the elements of public speeches is establishing bond with the audience. The article describes methods of establishing bond through vocal behaviour (voice features and intonation of expression). Sound, as an important element of signalling involvement is a basis for deliberations in showing interest in matters which are discussed in the public space. Means of interpretation used for increasing weight of the address like: method of stressing, intonation line, pace of speaking, emotional tinge of expression were presented in the article.

WPŁYW KANDYDATÓW NA GŁOSOWANIE PODZIELONE W MIESZANYCH SYSTEMACH WYBORCZYCH¹

Słowa kluczowe:

głosowanie podzielone, głosowanie personalne, zachowania wyborcze, mieszany system wyborczy, współczynnik SF

Wprowadzenie

Głosowanie podzielone stanowi jedno z najbardziej intrygujących zagadnień we współczesnych studiach wyborczych². Badania nad tym fenomenem zapoczątkowano w Stanach Zjednoczonych, gdzie podział głosów oznacza udzielenie poparcia kandydatom reprezentującym odmienne ugrupowania polityczne,

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/N/HS5/01269.

² W literaturze anglojęzycznej dla nazwania tego zachowania wyborczego najczęściej wykorzystywane są następujące terminy: *split ticket voting* (głosowanie podzielone), *ticket splitting* (podział głosów) oraz *split ticket* (podzielony głos). W niektórych pracach możemy również natrafić na określenia *divided voting* oraz *divided vote*, które jednakowoż odnoszą się do tego samego zjawiska co *split ticket voting* oraz *split ticket*. Terminem *divided voting* posługują się m.in. Barry C. Burden i David C. Kimball. Para badaczy definiuje głosowanie podzielone (*divided voting*) jako zachowanie obywateli, którzy dzielą swoje głosy pomiędzy dwa główne amerykańskie ugrupowania, zarówno przy okazji jednej elekcji, jak również pomiędzy wyborami organizowanymi do różnych organów. W ich opinii *ticket splitting* stanowi szczególnie istotną formę *divided voting*, w związku z czym posługują się oboma terminami zamiennie. Termin *divided voting* pojawia się również w pracach europejskich badaczy. Wykorzystuje go m.in. włoski politolog Roberto D'Alimonte. W polskim piśmiennictwie brak jednego odpowiednika terminu *split ticket voting*. W pracy poświęconej systemowi wyborczemu Republiki Federalnej Niemiec, Janusz Janiszewski posługuje się terminami *splitting* oraz „mieszanie głosów”. Z kolei w polskim wydaniu pracy Dietera Nohlena zatytułowanej *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, mamy do czynienia z naprzemiennym wykorzystaniem następujących określeń: „rozdział głosów”, „podział głosów” oraz „rozczerpiecie głosów”. Natomiast wyborcy, którzy wyrażają swoje preferencje wyborcze poprzez jednoczesne udzielanie poparcia różnym siłom politycznym, określani są mianem „rozdzielaczy głosów”. Oczywiście każdy z powyższych terminów odnosi się do tego samego zachowania wyborczego. W niniejszym artykule, autor będzie posługiwał się terminami „głosowanie podzielone” oraz „podział głosów”.

B.C. Burden, D.C. Kimball, *Why Americans Split Their Ticket. Campaign Competition, and Divided Government*, The University of Michigan Press, 2002, s. 2-3; R. D'Alimonte, *Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System Change in Italy*, [w:] *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Booth Worlds?*, red. M.S. Shugart, M.P. Wattenberg, Oxford, s. 337; J. Janiszewski, *System wyborczy RFN*, Toruń 1982, s. 156-159; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 331-336 oraz 438.

rywalizujące w wyborach do różnych organów, przeprowadzanych tego samego dnia i za pomocą jednej karty wyborczej³. Konstrukcja amerykańskiego systemu wyborczego umożliwia dzielenie głosów w wielu kombinacjach.

Wraz z rozpowszechnianiem się mieszanych systemów wyborczych, zjawisko głosowania podzielonego stało się przedmiotem zainteresowania również badaczy zajmujących się tą formą wyłaniania reprezentacji. Początkowo badanie tego zachowania w systemach mieszanych możliwe było jedynie przy okazji wyborów do niemieckiego Bundestagu. Dopiero na początku lat 90. ubiegłego stulecia, kiedy to szereg państw (m.in. Nowa Zelandia, Włochy, Japonia, Federacja Rosyjska, Węgry) przeprowadziło reformy prawa wyborczego, polegające na wprowadzeniu mieszanego systemu wyborczego, badacze zyskali bogaty materiał empiryczny, pozwalający na kompleksowe badanie tego zachowania wyborczego. W kontekście stosunkowo niedługiej historii badań nad głosowaniem podzielonym w mieszanych systemach wyborczych, niezwykle trafnym staje się stwierdzenie Barry'ego C. Burdena oraz Gretchen Helmke, iż *podczas, gdy teorie zmierzające do wyjaśnienia tego intrygującego zachowania wyborczego w Stanach Zjednoczonych są dobrze rozwinięte, aczkolwiek w dalszym ciągu żywo dyskutowane, nadal niewiele wiemy, w jakim zakresie znajdują one zastosowanie także w odniesieniu do pozostałych części świata*⁴.

Niniejszy artykuł koncentruje się na wpływie, jaki kandydaci, rywalizujący o mandaty w segmencie większościowym mieszanych systemów wyborczych, wywierają na decyzje elektoratu o podziale głosów. Zastosowanie w tej części systemu reguły większości oraz jednomandatowych okręgów wyborczych przyczynia się do nadania rywalizacji wyborczej spersonalizowanego charakteru, zgodnie

³ B.C. Burden, D.C. Kimball, *Why Americans Split Their Ticket...*, s. 3; V.V. Chari, L.E. Jones, R. Morima, *The Economics of Split-Ticket Voting in Representative Democracies*, „The American Economic Review”, vol. 87, nr 5, 1997, s. 957; W. De Vries, L. Tarrance Jr., *The Ticket-Splitters. A New Force in American Politics*, Michigan 1972, s. 29, 125; I. McAllister, R. Darcy, *Sources of Split-Ticket Voting in the 1988 American Elections*, „Political Studies”, 1992, s. 695; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny...*, s. 438; F.U. Pappi, P.W. Tuner, *Electoral Behavior in Two-Vote System: Incentives for Ticket Splitting in German Bundestag Elections*, „European Journal of Political Research”, nr 41, 2002, s. 208.

⁴ B.C. Burden, G. Helmke, *The Comparative Study of Split-Ticket Voting*, „Electoral Studies”, nr 28, 2009, s. 1.

z którym dla elektoratu podejmującego decyzje odnośnie sposobu głosowania większe znaczenie powinni mieć poszczególni kandydaci oraz uosabiane przez nich wartości, aniżeli ich przynależność partyjna. Na tej podstawie autor przyjął założenie, że wyborcy, dla których osobowość kandydata ma większe znaczenie niż jego afiliacja partyjna, będą przejawiać większą skłonność do podziału przysługujących im głosów. W celu weryfikacji powyższego założenia, analizie poddane zostały zarówno dane zagregowane (w postaci wyników elekcji), jak również dane zebrane indywidualnie w trakcie badań ankietowych.

Pojęcie głosowania podzielonego

Według najbardziej ogólnej definicji, głos uznaje się za podzielony, jeśli wyborca W udzielił poparcia partii/kandydatowi P w rywalizacji R , zaś w rywalizacji $\sim R$ zagłosował na partię/kandydata $\sim P$ ⁵. Z kolei udzielenie poparcia przez wyborcę W partii/kandydatowi P , zarówno w rywalizacji z R , jak i $\sim R$, jest równoznaczne z oddaniem spójnego głosu. To minimalistyczne ujęcie głosowania podzielonego ma bez wątpienia dwie zasadnicze zalety. Po pierwsze, dobrze oddaje istotę tego fenomenu, wyrażającą się w jednoczesnym udzielaniu poparcia różnym ugrupowaniom; po drugie zwraca uwagę, iż ten rodzaj zachowania wyborczego stanowi cechę wielu systemów wyborczych, a w szczególności tych, które umożliwiają wyborcom wyrażenie preferencji wobec więcej niż jednego kandydata bądź partii politycznej. Swoje głosy mogą podzielić zarówno obywatele, którzy przy okazji jednej wizyty w lokalu wyborczym dokonują wyboru kandydatów do kilku organów znajdujących się na różnych szczeblach władzy, jak również ci, którzy wybierając swoich reprezentantów do jednego organu dysponują co najmniej dwoma głosami. Dlatego też w różnych kontekstach wyborczych głosowanie podzielone będzie przebiegało według odmiennych schematów.

Mnogość sytuacji, w których możliwym jest dokonanie podziału głosów poprzez jednoczesne udzielenie poparcia więcej niż jednej partii politycznej, domaga

⁵ Tamże, s. 2.

się pewnego uporządkowania. W tym celu najczęściej wykorzystywanym jest kryterium *kierunku* zgodnie, z którym przebiega podział głosów. Na jego podstawie wyróżnia się:

- a) horyzontalny podział głosów, który możliwy jest tylko w przypadku rywalizacji o wiele równoważnych (znajdujących się na tym samym szczeblu władzy) urzędów;
- b) wertykalny podział głosów, który pojawia się, gdy rywalizacja wyborcza toczy się o urzędy (organy) znajdujące się na różnych szczeblach władzy⁶.

Tabela 1 – Różnica między horyzontalnym a wertykalnym podziałem głosów

Horyzontalny podział głosów	Wertykalny podział głosów
jednoczesne wybory do obu izb parlamentu (USA, Szwajcaria, Włochy, Rosja, Australia, Belgia, Polska); głosowanie preferencyjne (Irlandia, Szwajcaria); systemy wyborcze wykorzystujące wielomandatowe okręgi wyborcze oraz zasadę większości względnej (wybory do Senatu USA); mieszane systemy wyborcze (Węgry, Japonia, Niemcy, Nowa Zelandia).	➤ jednoczesne wybory parlamentu i głowy państwa (USA, Meksyk, Brazylia); ➤ jednoczesne wybory do organów centralnych oraz regionalnych i lokalnych (Niemcy, Indie, Izrael, Wielka Brytania); ➤ jednoczesne wybory do organów samorządu terytorialnego (Polska); ➤ jednoczesne wybory narodowe oraz europejskie (do PE).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie B.C. Burden, G. Helmke, *The Comparative Study of Split-Ticket Voting*, „Electoral Studies”, nr 28, 2009, s. 1-7 oraz A. Sanz, *Split-Ticket Voting In Multi Level Electoral Competition: European, National and Regional In Spain*, [w:] *The Multilevel Electoral System of UE*, red. C. van der Eijk, H. Schmitt, Mannheim 2008, s. 101-136.

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule dotyczy horyzontalnego podziału głosów, z którym mamy do czynienia w mieszanych systemach wyborczych. Za jej przedmiot autor obrał systemy wyborcze wykorzystywane do wyłaniania

⁶ B.C. Burden, G. Helmke, *The Comparative Study of Split-Ticket Voting...*, s. 2-3; A. Sanz, *Split-Ticket Voting In Multi Level Electoral Competition: European, National and Regional In Spain*, [w:] *The Multilevel Electoral System of UE*, red. C. van der Eijk, H. Schmitt, Mannheim 2008, s. 102-106.

parlamentów Republiki Federalnej Niemiec, Nowej Zelandii, Szkocji, Walii, Węgier, Japonii oraz Włoch (lata 1994-2005).

Głosowanie podzielone w mieszanych systemach wyborczych – pojęcie i przyczyny

Mieszane systemy wyborcze stanowią unikalną kombinację elementów charakterystycznych dla większościowych oraz proporcjonalnych systemów wyborczych, która umożliwia wyborcy wyrażenie poparcia zarówno dla listy wyborczej najbardziej przezeń preferowanego ugrupowania (w części proporcjonalnej), jak i oddanie głosu na kandydata będącego jego pierwszą preferencją w części większościowej systemu. W tym miejscu pamiętać należy, że kandydat popierany przez wyborcę nie musi być w żaden sposób związany z ugrupowaniem, które zgłosiło swoją listę do rywalizacji o mandaty w części proporcjonalnej. Zatem z głosowaniem podzielonym w mieszanych systemach wyborczych mamy do czynienia w sytuacji, gdy wyborca w proporcjonalnej części systemu udziela poparcia jednej z zaproponowanych mu list partyjnych, podczas gdy w głosowaniu większościowym oddaje swój głos na kandydata ugrupowania innego niż to, którego listę poparł w głosowaniu proporcjonalnym⁷.

Dyskusja na temat przyczyny głosowania podzielonego w mieszanych systemach wyborczych toczy się pomiędzy badaczami uznającymi ten rodzaj zachowania wyborczego za rezultat strategicznych działań wyborców, a zwolennikami poglądu, według którego za rozdziałem głosów kryją się przesłanki o charakterze irracjonalnym. Innymi słowy, przedmiot dyskusji sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wyborcy dzielący swoje głosy czynią to w świadomy i przemyślany sposób dążąc do osiągnięcia określonych celów i korzyści, czy też fenomen ten wynika z ich chaotycznych działań. Przyjmując za kryterium charakter przyczyn kryjących się za decyzją wyborcy o dokonaniu podziału głosów, Hillary Pearse wyróżnia dwa rodzaje tego zachowania wyborczego:

⁷ S. Bartolini, *Political Consequences of the Italian Mixed Electoral System (1994–2001)*, Referat przygotowany na konferencję „Wybory i demokracja”, Instytut Nauk Społecznych Uniwersytetu Lizbońskiego, 1-2 lutego 2002 r. Tekst referatu dostępny na: <http://www.ics.ul.pt/ceapp/english/conferences/fulbright/4SBartolini.pdf>, 26.06.2012.

a) instrumentalny podział głosów, który obejmuje wszystkie głosy będące kombinacją nie tylko poparcia dla kandydata mającego realne szanse na odniesienie zwycięstwa w okręgu jednomandatowym oraz poparcia dla partii politycznej mającej realne szanse na przekroczenie progu ustawowego i udział w procesie dystrybucji mandatów, ale przede wszystkim stanowiące w pełni ideologicznie spójny („kompatybilny”) wybór. Tego rodzaju zachowanie stanowi przejaw strategicznego głosowania, zgodnie z którym wyborca dzieli swoje głosy by uniknąć zmarnowania któregośkolwiek z nich;

b) ekspresyjny podział głosów, który dotyczy wszystkich głosów oddanych na kandydatów mających znikome szanse na zdobycie mandatu, partie polityczne, które nie mają szans na przekroczenie progu wyborczego i tym samym uczestnictwo w dystrybucji mandatów, jak również głosów „ideologicznie niekompatybilnych”, czyli oddanych na ugrupowania oraz reprezentujących je kandydatów, które dzieli tak znaczny ideologiczny dystans, że mało prawdopodobnym jest, by po wyborach stworzyły wspólną koalicję. Motywacją do oddania tego głosu może być również chęć szczerego wyrażenia preferencji politycznych bądź też dezorientacja związana z brakiem zrozumienia zasad funkcjonowania systemu dwóch głosów⁸.

Zgodnie z powyższym, wśród przyczyn instrumentalnego podziału głosów w mieszanych systemach wyborczych w pierwszym rzędzie wskazuje się na:

- głosowanie strategiczne – wyborca udziela poparcia różnym siłom politycznym poprzez oddanie głosu w części proporcjonalnej na listę partii politycznej, bądź też w części większościowej na kandydata, nie będących jego pierwszą preferencją polityczną, zakładając, iż w ten sposób wywrze większy wpływ na

⁸ H. Pearse, *Making the most of a two vote ballot: Vote adaptation to more complex electoral system*, Referat przygotowany na doroczny zjazd Kanadyjskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych, Uniwersytet Zachodniego Ontario, 2 czerwca 2005 r. Tekst referatu dostępny pod linkiem: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Pearse.pdf>, 07.06.2012.

rozstrzygnięcie wyborów niż w przypadku szczerego wyrażenia preferencji poprzez oddanie spójnego głosu⁹;

- głosowanie koalicyjne– przyczyną podziału głosów w mieszanych systemach wyborczych może być chęć udzielenia poparcia dwóm ugrupowaniom, które po wyborach najprawdopodobniej powołają rząd koalicyjny. Autorzy niektórych prac zwracają uwagę, że mieszane elekcje mogą przybrać formę plebiscytu na temat charakteru przyszłego gabinetu (jedno- lub wielopartyjny), w którym podział głosów może być interpretowany jako forma wyrażania sympatii wobec rządu koalicyjnego¹⁰.

Natomiast za ekspresyjnym podziałem głosów kryją się przede wszystkim takie przyczyny, jak:

- konieczny podział głosów (ang. *necessary split ticket voting*)– część wyborców może być zmuszona do rozdzielenia swoich głosów pomiędzy różne siły polityczne, wskutek działań podjętych przez ugrupowania będące ich pierwszą preferencją polityczną. Dotyczy to w szczególności partii politycznych, które nie rejestrują swoich kandydatów oraz list we wszystkich okręgach wyborczych. W konsekwencji ich sympatycy zostają pozbawieni możliwości oddania spójnego głosu będącego wyrazem poparcia dla listy oraz kandydata¹¹;
- brak zrozumienia zasad systemu wyborczego - wyborcy dzielący swoje głosy wskutek braku zrozumienia zasad systemu wyborczego czynią to

⁹ K. Benoit, *Evaluating Hungary's Mixed-Member, Electoral System*, [w:] *Mixed-Member systems: The best of the both worlds?...*, s. 479; H. van der Kolk, *Split Ticket Voting In Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands*, „Acta Politica”, 2006, nr 41, s. 165.

¹⁰ R. Johns, Ch. Carman, *Coping with Coalitions? Scottish Voters Under a Proportional System*, „Representation”, vol. 4, nr 4, 2008, s. 309-310; R. Miller, J. Karp, *A Vote for Coalition Government?*, [w:] *Voters' Veto. The 2002 Election in New Zealand and the Consolidation of Minority Government*, red. J. Vowles, P. Aimer, S. Banducci, J. Karp, R. Miller, Auckland University Press, Auckland 2004; H. Pearse, *Making the most of a two vote ballot: Vote adaptation to more complex electoral system*, Referat przygotowany na doroczny zjazd Kanadyjskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych, Uniwersytet Zachodniego Ontario, 2 czerwca 2005 r. Tekst referatu dostępny pod linkiem: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Pearse.pdf>, 07.06.2012.

¹¹ B.C. Burden, *Candidate-Driven Ticket Splitting in 2000 Japanese Elections*, „Electoral Studies”, nr 28, 2009, s. 33-40; T. Gschwend, H. van der Kolk, *Split Ticket Voting In Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands...*, s. 163-179.

w przekonaniu, iż przysługujące im głosy służą do wyrażania pierwszej oraz drugiej preferencji politycznej, bądź też uznają, że każdy z głosów ma takie samo znaczenie dla liczby mandatów, którą po wyborach obsadzą w izbie poszczególne ugrupowania¹²;

- kampania wyborcza partii politycznych oraz kandydatów—im więcej komunikatów nakłaniających wyborców do podziału głosów pojawi się w trakcie kampanii wyborczej, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia tego rodzaju zachowania¹³;
- głosowanie personalne (ang. *personal vote*).

Podział głosów ze względu na osobę kandydata w mieszanych systemach wyborczych

Z głosowaniem podzielonym ze względu na osobę kandydata mamy do czynienia w sytuacji, gdy wyborca w części proporcjonalnej systemu wyborczego udziela poparcia liście najbardziej przez siebie preferowanego ugrupowania, zaś w okręgu jednomandatowym popiera kandydata w żaden sposób nie związanego z tym ugrupowaniem, przedkładając przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu poparcia jego indywidualne walory (np. doświadczenie, zasługi w pracy na rzecz społeczności zamieszkującej okręg) nad afiliację partyjną oraz szanse na zdobycie mandatu¹⁴.

W ten sposób cechy szczególne kandydata oraz jego osobisty apel skierowany bezpośrednio do elektoratu mogą uczynić zeń beneficjenta głosowania podzielonego.

¹² J.A. Karp, *Political Knowledge About Electoral Rules: Comparing Mixed Member Proportional Systems in Germany and New Zealand*, „Electoral Studies”, vol. 25, nr 4, 2006, s. 714-730.

¹³ R.J. Johnston, C.J. Pattie, *Campaigning and Split-Ticket Voting in New Electoral Systems: The First MMP Elections in New Zealand, Scotland and Wales*, „Electoral Studies”, nr 21, 2002, s. 583-600.

¹⁴ Ch. Carman, R. Johns, *Attitudes to Coalition and Split-Ticket Voting: The Scottish Parliament Elections of 2007*, Referat przedstawiony na warsztatach „Demokratyczna odpowiedzialność wyborców i koalicji”, Uniwersytet w Exeter 5-6 października 2007 r. Tekst referatu dostępny pod linkiem:

<http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Exeter07.pdf>, 13.06.2012; T. Gschwend, *Ticket-Splitting and Strategic Voting in Mixed Electoral Systems...*; E.S. Krauss, R. Pekkanen, *Explaining Party Adaptation to Electoral Reform: The Discreet Charm of LDP?*, „Journal of Japanese Studies”, vol. 30, nr 1, 2004, s. 5; R.G. Moser, E. Scheiner, *Strategic Splitting and Personal Vote in Mixed Member Electoral Systems*, „Legislative Studies Quarterly”, vol. 30, nr 2, 2005, s. 259.

U podstaw tego rodzaju zachowania elektoratu mogą leżeć zarówno chęć zabezpieczenia interesów okręgu wyborczego, jak i troska o zachowanie jego tożsamości¹⁵. Wyborcy chcący osiągnąć tego typu cele będą postrzegali kandydatów m.in. przez pryzmat następujących czynników:

- a) chęć oraz umiejętność przyszłego deputowanego do pomocy w rozwiązywaniu specyficznych problemów trapiących okręg wyborczy;
- b) umiejętność przyszłego deputowanego do ściągania do okręgu zasobów gwarantujących rozwój lokalnej gospodarki oraz promowania interesów okręgu;
- c) zdolność do prezentowania określonego punktu widzenia wewnątrz ugrupowania;
- d) stopień podobieństwa deputowanego (m.in. pod względem pochodzenia, identyfikacji kulturowej, wyznawanych poglądów) do wyborców zamieszkujących okręg¹⁶.

Należy pamiętać, że powyższe cechy nie zawsze są zauważalne w bezpośredniej obserwacji. Zidentyfikowanie ich u poszczególnych kandydatów może nastręczać wielu trudności nie tylko badaczowi, ale przede wszystkim wyborcy, którego wiedza na temat poszczególnych z nich może nierzadko ograniczać się do znajomości imienia oraz afiliacji partyjnej. Trudno bowiem zakładać by wyborca wiedział, jaką pozycję zajmuje dany kandydat w partyjnej hierarchii oraz jakie są jego realne możliwości wywiązania się ze składanych w kampanii wyborczej obietnic. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż podstawową wskazówką pozwalającą wyborcy zorientować się co do jakości oraz walorów danej kandydatury jest ubieganie się o reelekcję (tzw. inkumbencja)¹⁷. Z racji piastowania urzędu, kandydaci

¹⁵ K. Bawn, *Voters Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters, and Representation in Federal Republic of Germany*, „British Journal of Political Science”, vol. 29, nr 3, 1999, s. 487-505; Ch. Carman, R. Johns, *Attitudes to Coalition and Split-Ticket Voting: The Scottish Parliament Elections of 2007...*; M. Herrmann, F.U. Pappi, *Strategic Voting in German Constituencies*, „Electoral Studies”, nr 27, 2008, s. 224.

¹⁶ K. Bawn, *Voters Responses to Electoral Complexity...*, s. 493-494.

¹⁷ W języku polskim brak terminu na określenie kandydatów aktualnie sprawujących dany urząd, którzy ubiegają się o ponowny wybór (reelekcję). W anglojęzycznej literaturze w odniesieniu do tego rodzaju

starający się o ponowny wybór nie tylko cieszą się większą rozpoznawalnością, ale również mogą pochwalić się większymi zasługami w pracy na rzecz okręgu oraz zamieszkującej go społeczności¹⁸. Zdobycie mandatu przysparza bowiem deputowanemu dwojakiego rodzaju korzyści: po pierwsze– zyskuje on kilka lat (w zależności od trwania kadencji) na przekonanie wyborców o swojej skuteczności, co jest okresem znacznie dłuższym niż trwająca zaledwie kilka tygodni kampania; po drugie– wchodzi w posiadanie środków, zarówno materialnych, jak i niematerialnych, które pozwalają mu odnosić sukcesy w pracy na rzecz okręgu. Oczywiście od deputowanego zależy, w jakim zakresie będzie w stanie wykorzystać posiadane atuty, niemniej jednak w większości przypadków wcześniejsze pełnienie mandatu oraz ubieganie się o reelekcję dają kandydatowi sporą przewagę nad pozostałą częścią stawki.

Dla decyzji o podzieleniu głosów ze względu na osobę kandydata nie bez znaczenia pozostaje również kontekst instytucjonalno-polityczny, w którym odbywają się wybory. Według Roberta G. Mosera oraz Ethana Scheinera czynnikami, które mogą wpływać na występowanie personalnego rozdziału głosów w mieszanych systemach wyborczych są: typ systemu wyborczego, typ systemu wyborczego wykorzystywanego przed wprowadzeniem systemu mieszanego oraz poziom instytucjonalizacji systemu partyjnego.

Zdaniem badaczy mieszane systemy wyborcze, w których występuje mechanizm kompensacyjny w mniejszym stopniu zachęcają poszczególne partie polityczne oraz ich kandydatów do prowadzenia spersonalizowanych kampanii

kandydatur powszechnie używa się słowa *incumbent* (od łac. *incumbere*). Natomiast sytuację, w której o reelekcję ubiega się polityk piastujący urząd, określana jest jako *incumbency*. Mając na uwadze troskę o przejrzystość wyводу oraz dążąc do uniknięcia chaosu terminologicznego, autor niniejszej rozprawy w odniesieniu do polityków starających się o reelekcję będzie posługiwał się terminem „inkumbent”, zaś terminem „inkumbencja” dla scharakteryzowania rywalizacji w okręgu wyborczym. Por. m.in. J. Flis, *Prezydenci, partie i partnerstwo*, tekst dostępny pod linkiem <http://jaroslawflis.salon24.pl/250807,prezydenci-partie-partnerstwo>, 26.08.2011.

¹⁸ K. Bawn, *Voters Responses to Electoral Complexity...*, s. 494-495; B.C. Burden, *Candidate-Driven Ticket Splitting in 2000 Japanese Elections...*, s. 33-40; J. Hainmueller, H.L. Kern, *Incumbency as a Source of Spillover Effects in Mixed Electoral Systems: Evidence from Regression-Discontinuity Design*, „Electoral Studies”, nr 27, 2008, 215-217; R.G. Moser, E. Scheiner, *Strategic Splitting and Personal Vote in Mixed Member Electoral Systems...*, s. 268.

wyborczych, w których centralną rolę będzie odgrywał kandydat. W systemach kompensacyjnych wpływ części większościowej na ostateczną liczbę mandatów obsadzanych przez poszczególne ugrupowania jest ograniczony. Dodatkowo powoduje to, że wyborcy dysponują zdecydowanie słabszymi przesłankami, by w okręgach jednomandatowych porzucać kandydatów mniejszych ugrupowań (np. system wyborczy do niemieckiego Bundestagu)¹⁹. Z kolei w mieszanych systemach wyborczych, w których nie mamy do czynienia z mechanizmem kompensacji, a obie części systemu niezależnie od siebie dystrybuują mandaty, partie polityczne będą bardziej skłonne do przywiązywania w swoich kampaniach większej wagi do kandydatów. To z kolei będzie wywoływało u wyborców większą chęć do dzielenia głosów (np. system wyborczy do japońskiej Izby Reprezentantów oraz wykorzystywany w latach 1993-2005 mieszany system wyborczy do Dumy Państwowej Federacji Rosyjskiej).

Poprzednio wykorzystywany system wyborczy ma również znaczenie dla pojawienia się głosowania podzielonego. Większej częstotliwości tego zachowania należy oczekiwać w państwach, które przed wprowadzeniem mieszanego systemu wyborczego wykorzystywały system mający spersonalizowany charakter (np. system większościowy lub system pojedynczego głosu nieprzechodniego)²⁰.

Szczególnie istotnym czynnikiem, który może zachęcać wyborców do personalnego podziału głosów jest stopień instytucjonalizacji systemu partyjnego. Im jest on niższy tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia podziału głosów ze względu na kandydata. W dobrze rozwiniętych i ustabilizowanych systemach partyjnych afiliacja jest dla wyborców podstawowym źródłem informacji o kandydatach oraz ich szansach na odniesienie zwycięstwa. Dzięki temu elektorat może głosować w sposób strategiczny, porzucając kandydatów, których poparcie może wiązać się ze zmarnowaniem głosów. Z kolei, charakterystyczna zwłaszcza dla młodych demokracji, niestabilność systemu partyjnego uniemożliwia wyborcom

¹⁹ R.G. Moser, E. Scheiner, *Mixed Electoral Systems and Electoral System Effects: Controlled Comparison and Crossnational Analysis*, „Electoral Studies”, nr 23, 2004, s. 580.

²⁰ T. Gschwend, H. van der Kolk, *Split Ticket Voting In Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands...*, s. 167-168.

kultywowanie długotrwałej lojalności wobec tego czy innego ugrupowania. Wobec braku powszechnych i utrwalonych preferencji partyjnych, wielu wyborców zostaje pozbawionych wskazówek odnośnie sposobu głosowania i, w związku z tym, musi podejmować decyzje o udzieleniu poparcia na podstawie takich przesłanek jak patronat (protekcja), inkumbencja oraz osobiste charakterystyki poszczególnych kandydatów²¹. Innymi słowy, niestabilny system partyjny, w którym pomiędzy elekcjami partie pojawiają się i znikają, zmusza wielu wyborców do niestabilnych zachowań, czego główną przyczyną jest brak możliwości wyrażenia w głosowaniu lojalności wobec ugrupowań, które nie rywalizują w następujących po sobie elekcjach²².

Dane zagregowane

W dalszej części artykułu analizie zostanie poddane zachowanie elektoratu głosującego w mieszanych systemach wyborczych, polegające na rozdziale głosów pomiędzy różne siły polityczne ze względu na kandydata zabiegającego o poparcie w okręgu jednomandatowym. W tym celu wykorzystane zostały zarówno dane zagregowane (w postaci wyników wyborów), jak również indywidualne (badania opinii wyborców). Uzasadnieniem dla wyborów pierwszego źródła danych jest komparatystyczny charakter pracy, której przedmiotem są zróżnicowane pod względem konstrukcji systemy wyborcze. Jedynie dane zagregowane dają możliwość dokonania tego rodzaju zestawienia. Ponadto należy pamiętać (na co zwracał uwagę m.in. Douglas W. Rea), że powszechna niemal dostępność oraz „taniość” (w sensie możliwości ich gromadzenia) zagregowanych danych, zachęca do prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę porównywalnych oraz powtarzalnych badań. Zagregowane dane w postaci wyników wyborów stanowią „najtwardszy”, spośród wszystkich dostępnych, rodzaj informacji. Oznacza to, że ich znaczenie oraz możliwość dokonywania na ich podstawie porównań w niewielkim stopniu różnią się

²¹ R.G. Moser, E. Scheiner, *Strategic Voting in Established and New Democracies: Ticket-Splitting in Mixed-Member Electoral Systems...*, s. 53.

²² R. Rose, N. Munro, S. White, *Voting in Floating Party System: The 1999 Duma Election*, „Europe-Asia Studies”, vol. 53, nr 3, 2001, s. 423.

nie tylko w odniesieniu do poszczególnych obszarów badawczych, ale również czasu oraz metody, za pomocą której badanie jest przeprowadzane. Niestety, przymiot jednoznaczności oraz porównywalności w mniejszym stopniu dotyczy większości danych sondażowych. Ponadto nie należy zapominać, iż niezależnie od tego, jak wielce skomplikowany socjo-psychologiczny proces kryje się za decyzją wyborczą, to głosy same w sobie zawsze stanowią będą podstawowy instrument, za pomocą którego dokonuje się polityczna wymiana. Dlatego też „twardość” oraz dostępność czynią ze zagregowanych wyników wyborów istotną część danych wykorzystywanych we wszelkiego rodzaju analizach politycznych²³.

Wskaźnik *candidate vote gap* jako miara głosowania podzielonego w mieszanych systemach wyborczych

Jeżeli dla wyborców głosujących w mieszanych systemach wyborczych większe znaczenie miałoby poszczególni kandydaci niż ich afiliacja partyjna, należy oczekiwać, że ugrupowania będą zdobywały więcej głosów w części większościowej niż proporcjonalnej systemu. Wskaźnikiem wykorzystywanym do pomiaru tego zjawiska jest tzw. *candidate vote gap*, będący różnicą pomiędzy odsetkiem głosów zdobytych w okręgu jednomandatowym przez kandydata a odsetkiem głosów zdobytych w tym samym okręgu przez listę wyborczą reprezentowanego przezeń ugrupowania. Ujemna wartość wskaźnika oznacza, że kandydat zanotował w okręgu gorszy wynik niż jego macierzyste ugrupowanie, zaś dodatnia, że wypadł w głosowaniu lepiej. Na podstawie dodatniej wartości wskaźnika można zatem przyjąć, że to kandydat, a nie reprezentowane przezeń ugrupowanie, miał większe znaczenie dla wyborców podejmujących decyzje o udzieleniu poparcia²⁴. Niektórzy badacze interpretują systematycznie utrzymującą się dodatnią wartość wskaźnika jako przejaw

²³ D.W. Rea, *Political Consequences of Electoral Laws*, Londyn 1971, s. 7-8.

²⁴ K. Bawn, *Voters Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters, and Representation in Federal Republic of Germany...*, s. 492-493; N. Yargomskaya, *The Effects of the Electoral System and Electoral Strategies*, [w:] *The 1999-2000 National Elections in Russia. Analyses, Documents and Data*, V. Gel'man, G.V. Golosov, E. Meleshkina, Berlin 2005, s. 78.

instytucjonalnej słabości ugrupowania, które zdobywa poparcie głównie dzięki sympatii, jaką wyborcy darzą jego kandydatów, a nie partię jako organizację²⁵.

Zaprezentowane w poniższej tabeli wyniki pokazują, że w zdecydowanej większości przypadków kandydaci zdobywali więcej głosów niż listy wyborcze zarejestrowane przez ich partie polityczne. Nie powinny dziwić dodatnie wartości wskaźnika osiągnięte przez ugrupowania w Szkocji, Wali, Nowej Zelandii oraz Japonii. Każde z państw wykorzystywało bowiem w przeszłości spersonalizowane systemy wyborcze, co bez wątpienia przyczyniło się do wytworzenia wśród elektoratu schematu głosowania, w którym to kandydat, a nie jego afiliacja partyjna, stanowi dla wyborcy kluczowe kryterium przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu poparcia.

Osobnego komentarza wymaga natomiast rezultat zanotowany przez kandydatów nowozelandzkiej Partii Narodowej w 2011 r. Wartość wskaźnika *candidate vote gap* sugeruje, iż w tej elekcji nie cieszyli się oni szczególnym powodzeniem wśród wyborców. Za niską wartość wskaźnika odpowiedzialny jest wynik kandydatów Partii Narodowej zanotowany w dwóch okręgach: Epsom (-26,72) oraz Ohariu (-31,04). W obu okręgach kandydaci tego ugrupowania zabiegali jedynie o głosy oddawane przez wyborców w części proporcjonalnej systemu wyborczego. Zachowanie to było efektem porozumień zawartych w Epsom ze Stowarzyszeniem Konsumentów i Podatników NZ (ACT NZ) oraz w Ohariu ze Zjednoczoną Przyszłością (United Future). W obu przypadkach kandydaci tych ugrupowań nie tylko uzyskali wysoką dodatnią wartość wskaźnika (John Banks, lider ACT w Epsom 41,55), zaś Peter Dunne (Ohariu 36,80), ale przede wszystkim zdołali zdobyć mandat.

Warto również zwrócić uwagę na wysokie dodatnie wartości wskaźnika notowane przez japońską Partię Liberalno-Demokratyczną. W badanym okresie kandydaci tego ugrupowania zdobywali średnio o ok. 10% więcej głosów niż lista partyjna. Sytuację tę można interpretować jako potwierdzenie funkcjonującego w literaturze przedmiotu poglądu, jakoby partia nie cieszyła się zbytnią popularnością

²⁵ N. Yargomskaya, *The Effects of the Electoral System and Electoral Strategies...*, s. 78.

wśród japońskiego elektoratu, zaś źródłem jej sukcesów byli reprezentujący ją w okręgach jednomandatowych popularni i rozpoznawalni kandydaci.

Z kolei w niemieckim systemie wyborczym mamy do czynienia z niewielkim, aczkolwiek z punktu widzenia powodowanych konsekwencji, znaczącym efektem głosowania podzielonego, wywoływanego przez kandydatów w okręgach jednomandatowych²⁶. Odpowiedzialne za ten stan rzeczy wydają się być przede wszystkim dwie przyczyny: po pierwsze – w konsekwencji kompensacyjnej konstrukcji niemieckiego systemu wyborczego, wyborcy mają niewiele powodów by dzielić swoje głosy ze względu na kandydatów rywalizujących w okręgach; po drugie – czemu dowodzą liczne badania – podejmując decyzję o udzieleniu poparcia, spora część niemieckich wyborców kieruje się przede wszystkim afiliacją partyjną²⁷. Większość z nich, na co zwraca uwagę m.in. Eckhard Jesse, nie jest nawet w stanie podać imienia i nazwiska kandydatów ubiegających się o mandat w ich okręgu wyborczym²⁸. Widać zatem wyraźnie, iż w Republice Federalnej Niemiec podział głosów ze względu na osobę kandydata jest neutralizowany przez kompensacyjny charakter systemu wyborczego oraz spore znaczenie afiliacji partyjnej dla decyzji podejmowanych przez wyborców.

W badanym okresie jedynie CDU/CSU oraz SPD regularnie uzyskiwały dodatnie wartości *candidate vote gap*. Zresztą, w latach 1953-2009 tylko raz zdarzyło się by listy wyborcze jednego z dwóch głównych niemieckich ugrupowań uzyskały lepszy rezultat niż ich kandydaci. Miało to miejsce w 1953 r., kiedy to wskaźnik *candidate*

²⁶ G.K. Roberts, *German Electoral Politics*, Manchester University Press, Manchester, Nowy Jork, 2005, s. 64; R.G. Moser, E. Scheiner, *Strategic Splitting and Personal Vote in Mixed Member Electoral Systems...*, s. 269 i nast.

²⁷ M. Herrmann, F.U. Pappi, *Strategic Voting in German Constituencies...*, s. 234; E. Jesse, *Split-Voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987*, „Electoral Studies”, vol. 7, nr 2 1988, s. 113; J. Roper, Ch. Holtz-Bacha, G. Mazzoleni, *The Politics of Representation. Election Campaigning and Proportional Representation*, Nowy Jork, Waszyngton, Baltimore, Berno, Frankfurt, Berlin, Bruksela, Wiedeń, Oksford 2004, s. 85; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny...*, s. 332; T. D. Lancaster, *Candidate Characteristics and Electoral Performance: A Long-Term Analysis of German Bundestag* [w:] *Stability and Change in Germany Elections. How Electorates Merge, Converge, or Colide*, red. Ch.J. Andersen, C. Zelle, Westport, Connecticut, Londyn 1998, s. 282 i nast.

²⁸ E. Jesse, *Elections. The Federal Republic of Germany in Comparison*, Nowy Jork, Oxford, Monachium 1990, s. 7; E. Jesse, *The West German Electoral System: The Case for Reform, 1949-1987*, „West European Politics”, 10:3, 1988, s. 442.

vote gap zanotowany przez chadecję osiągnął wartość -1,5. Dodatkowo wartości wskaźnika znajdują swoje odzwierciedlenie w rezultatach rywalizacji w okręgach jednomandatowych, które w przygniatającej większości przypadków padają łupem socjaldemokratów oraz chadeków.

Może zatem wydawać się, że kandydaci obu ugrupowań stanowią dla niemieckich wyborców tak atrakcyjną ofertę, że w części większościowej systemu porzucają oni reprezentantów partii politycznej zajmującej pierwsze miejsce w ich szeregu preferencji. Interpretacja ta wydaje się jednak nazbyt optymistyczna. Dodatkowo wartości wskaźnika *candidate vote gap* dwóch największych niemieckich ugrupowań, którym towarzyszą ujemne wartości notowane przez mniejsze ugrupowania, interpretować należy jako efekt strategicznych zachowań niemieckiego elektoratu²⁹. Dominacja kandydatów chadecji oraz socjaldemokracji w części większościowej systemu wyborczego powoduje, że zwolennicy pozostałych ugrupowań, chcąc uniknąć zmarnowania swojego pierwszego głosu, przenoszą poparcie na kandydata reprezentującego jedno z nich. Spostrzeżenie to jest zgodne z ustaleniami badaczy odnośnie kierunków, w których wędrują głosy niemieckich rozdzielników. Okazuje się bowiem, że sympatycy mniejszych ugrupowań (zwłaszcza FDP oraz Zielonych) chętnie oddają pierwszy głos na kandydata chadecji bądź socjaldemokracji³⁰. Reasumując, raz jeszcze należy podkreślić, iż w zdecydowanej większości przypadków za dodatnimi wartościami wskaźnika *candidate vote gap*, notowanymi przez CDU/CSU oraz SPD, należy doszukiwać się strategicznych zachowań wyborców, a nie głosowania personalnego.

²⁹ Por. m.in. K. Bawn, *Voters Responses to Electoral Complexity: Ticket Splitting, Rational Voters, and Representation in Federal Republic of Germany...*, s. 487-505.

³⁰ Por. m.in. T. Gschwend, R. Johnston, Ch. Pattie, *Split-Ticket Patterns in MMP Election System: Estimates and Analyses of Their Spatial Variation of German Federal Election 1998*, „British Journal of Political Science”, nr 33, 1998, s. 111-113; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny...*, s. 335; G.K. Roberts, *German Electoral Politics...*, s. 62; Th. Saalfeld, *Germany: Stability and Strategy in Mixed-Member Proportional System*, [w:] *The Politics of Electoral Systems*, red. M. Gallagher, P. Mitchell, Oxford 2005, s. 222-224.

Tabela 2. Candidate vote gap w 6 mieszanych systemach wyborczych (Szkocja, Walia, Węgry, Japonia, Nowa Zelandia, RFN).

Szkocja					Walia					Węgry				
	1999	2003	2007	2011		1999	2003	2007	2011		1998	2002	2006	2010
Partia Pracy	5,2	5,3	1,9	1,4	Partia Pracy	2,2	3,4	2,6	5,4	Węgierska Partia Socjalistyczna (MSZP)	-2,4	-1,6	-2,9	2
Szkocka Partia Narodowa	1,4	2,9	3	5,4	Plaid Cymru	-2,1	1,5	1,4	2,5	Fidesz-MPP-MDF	-2,28	-1,7	0	0,7
Szkocka Partia Konserwatywna i Unionistyczna	0,2	1,1	2,7	1,5	Konserwatyści	-0,7	0,7	0,9	1,4	Sojusz Wolnych Demokratów (SZDSZ)	2,3	1,2	-0,2	nd
Liberalni Demokraci	1,8	3,6	4,9	2,7	Liberalni Demokraci	1	1,4	3,1	2,6	Węgierska Partia na Rzecz Sprawiedliwości i Życia (MIÉP)	0,1	0,2	nd	nd
Japonia					Nowa Zelandia					RFN				
	2000	2003	2005	2009		2002	2005	2008	2011		1998	2002	2005	2009
Partia Liberalno-Demokratyczna	12,7	8,8	9,6	5	Partia Pracy	3,4	-0,8	1,2	7,6	CDU/CSU	4,5	2,6	5,7	5,6
Demokratyczna Partia Japonii	2,4	-0,7	5,4	12						SPD	2,9	3,4	4,2	4,9
Japońska Partia Komunistyczna	0,9	0,3	0	-2,8	Partia Narodowa	9,6	1,3	1,7	0	FDP	-3,2	-3	-5,1	-5,2
										Zieloni	-1,7	-1,6	-2,7	-1,5
										Lewica	nd	0,3	-0,7	-0,8

Źródło: opracowanie własne

W badanej próbie wartości ujemne wskaźnika najczęściej występowały w przypadku wyborów do Zgromadzenia Narodowego Węgier. Dotyczyły one przede wszystkim ugrupowań, które w ostatnich latach rywalizowały o przejęcie władzy, tj. Węgierskiej Partii Socjalistycznej oraz Fideszu. Z drugiej strony, wartościami dodatnimi charakteryzują się wyniki osiągane przez mniejsze ugrupowania. Mamy zatem do czynienia z sytuacją odwrotną niż w Republice Federalnej Niemiec. Czy oznacza to, że dla węgierskiego wyborcy kandydaci Fideszu i Socjalistów są mniej atrakcyjni niż reprezentanci średnich i małych ugrupowań? Odpowiedzi na tak sformułowane pytanie należy poszukiwać w konstrukcji węgierskiego systemu wyborczego. Przeprowadzana w części większościowej druga tura głosowania oraz przyjęta w tym systemie konstrukcja mechanizmu kompensacyjnego powodują, że w pierwszej turze elektorat może pozwolić sobie na udzielanie poparcia kandydatom zarejestrowanym przez mniejsze ugrupowania. Głosy te umożliwią im nie tylko zajęcie silniejszej pozycji przed negocjacjami politycznymi, które zawsze towarzyszą powtórzonemu głosowaniu, ale również mogą przyczynić się do zdobycia mandatów z puli kompensacyjnej³¹. Zatem węgierski elektorat, w przeciwieństwie do

³¹ Stosowany w węgierskim systemie wyborczym mechanizm kompensacyjny stanowi bez wątpienia jeden z najbardziej skomplikowanych, zaś na jego zasadnicze elementy składają się tzw. głosy ułamkowe oraz lista krajowa. Głosami ułamkowymi są wszystkie te, które nie spowodowały uzyskania mandatu na niższych poziomach dystrybucji (tj. w okręgach jednomandatowych oraz wielomandatowych okręgach terytorialnych). Zgodnie z przepisami prawa wyborczego głosami ułamkowymi są:

- głosy oddane na kandydatów w jednomandatowych okręgach wyborczych w I ważnej turze głosowania, które nie wystarczyły do uzyskania mandatu;
- głosy oddane w terytorialnych okręgach wyborczych na listy partii politycznych, które nie wystarczyły do uzyskania mandatu;
- głosy, które przewyższały liczbę głosów ważnych niezbędnych do uzyskania mandatu.

Nie są głosami ułamkowymi głosy oddane w nieważnej turze głosowania oraz głosy oddane na listy partii politycznych, które w skali całego kraju nie przekroczyły 5% progu wyborczego.

Zgodnie z ustawą, listę krajową tworzy 58 mandatów. Niemniej jednak, pula ta może zostać powiększona o mandaty, których nie udało się obsadzić w okręgach terytorialnych (co miało miejsce przy okazji każdej z dotychczasowych węgierskich elekcji parlamentarnych).

Głosy ułamkowe oraz lista krajowa ograniczają obawy wyborców o zmarnowanie głosu. W szczególności dotyczy to części większościowej systemu wyborczego. Wyborcy mając świadomość, że ich głosy oddane w okręgu jednomandatowym zostaną wykorzystane w dystrybucji mandatów z listy krajowej, w mniejszym stopniu będą skłonni do odwracania się od kandydatów reprezentujących ugrupowanie będące ich pierwszą preferencją polityczną, nawet jeśli nie mają oni realnych szans na zdobycie mandatów czy też na wejście do II tury wyborów. Co więcej, wyborcy rozumiejący zasady funkcjonowania węgierskiego systemu wyborczego w mniejszym stopniu będą angażować się w podział głosów ze względu na kandydata ubiegającego się o elekcję. Powinni oni być świadomi, że głos oddany na kandydata ugrupowania nie będącego ich pierwszym wyborem, może przyczynić się nie tylko do zdobycia mandatu przez tego kandydata, ale również pomóc jego

niemieckiego, nie odczuwa tak silnej presji, wynikającej z obawy przed zmarnowaniem głosów w części większościowej, by rozdzielać je na rzecz kandydatów reprezentujących najsilniejsze ugrupowania. Co więcej, przyjęcie konstrukcji, zgodnie z którą głosy oddane w części proporcjonalnej na ugrupowania, które nie przekroczyły klauzuli zaporowej, nie są brane pod uwagę w kompensacyjnej dystrybucji mandatów, sprawia, że część wyborców przenosi swoje poparcie na większe ugrupowania, powiększając tym samym pulę zdobytych przez nie głosów. Dlatego też nie powinny dziwić ujemne wartości wskaźnika *candidate vote gap*, notowane w węgierskich wyborach parlamentarnych przez największe partie. Siła przyciągania kandydatów w tych elekcjach wydaje się bowiem być słabsza niż efekt psychologiczny generowany przez system wyborczy, zachęcający elektorat do popierania w części większościowej swoich pierwszych preferencji politycznych.

Inkumbencja

We wcześniejszej części artykułu przywołano funkcjonujący w literaturze pogląd, jakoby jedną z kluczowych wskazówek pozwalających wyborcom na zorientowanie się co do wartości poszczególnych kandydatów rywalizujących o mandaty jest ubieganie się o ponowny wybór (tzw. inkumbencja). Jeśli zatem, dla wyborców podejmujących decyzję odnośnie sposobu udzielenia poparcia, zasadnicze znaczenie ma osoba kandydata, a nie jego przynależność partyjna, należy oczekiwać, że inkumbenci będą uzyskiwać większe dodatnie wartości wskaźnika *candidate vote gap* niż pozostali kandydaci.

Dla potrzeb niniejszej analizy, za inkumbentów uznano tych kandydatów, którzy odnieśli zwycięstwo w tym samym jednomandatowym okręgu wyborczym w trzech kolejnych elekcjach parlamentarnych. Kandydaci reprezentujący okręg przez tak długi okres bez wątpienia mieli wystarczającą ilość czasu oraz środków by zdobyć oraz ugruntować zaufanie zamieszkujących go wyborców.

ugrupowaniu w zdobyciu mandatów z listy krajowej. Ten rodzaj rozdziału głosów może nieść za sobą negatywne skutki dla wyniku osiągniętego przez ugrupowanie zajmujące pierwsze miejsce w szeregu preferencji wyborcy.

Analizie poddane zostały elekcje parlamentarne przeprowadzone w następujących państwach: Szkocja (1999-2007), Walia (2003-2011), Nowa Zelandia (2005-2011) oraz Republika Federalna Niemiec (2002-2009). W przypadku każdego z państw zidentyfikowano kandydatów spełniających kryterium trzech kolejnych zwycięstw w tym samym okręgu wyborczym. Następnie dla każdego z nich, na podstawie rezultatów ostatniej elekcji parlamentarnej, obliczono wskaźnik *candidate vote gap*. Kolejny krok polegał na wyliczeniu średnich wartości wskaźnika dla wszystkich inkumbentów oraz zestawieniu ich ze średnimi wartościami uzyskanymi przez pozostałych kandydatów.

W analizowanym okresie w Szkocji zidentyfikowano 41 kandydatów czyniących zadość kryterium trzech zwycięstw – 31 należało do Partii Pracy, 6 reprezentowało Liberalnych Demokratów, zaś 4 Szkocką Partię Narodową. W przypadku Walii, 12 zidentyfikowanych inkumbentów należało do Partii Pracy. Z kolei w Nowej Zelandii mieliśmy do czynienia z 23 kandydatami, którzy trzy razy z rzędu zdobywali mandat w tym samym okręgu – 17 reprezentowało Partię Narodową, zaś 6 Partię Pracy. W wyborach do niemieckiego Bundestagu zidentyfikowano 84 inkumbentów, spośród których 49 było członkami CDU, 32 SPD, zaś 3 Die Linke.

Tabela 3 – Wpływ inkumbencji na głosowanie w mieszanych systemach wyborczych

Państwo	Partia polityczna	Inkumbenci	Pozostali
Walia (2011)	Partia Pracy	6,7	4,77
Szkocja (2007)	Partia Pracy	6,82	1,03
	Szkocka Partia Narodowa	7,46	1,54
	Liberalni Demokraci	15,99	4,98
Nowa Zelandia (2011)	Partia Pracy	15,5	7,48
	Partia Narodowa	4,91	1,03

Państwo	Partia polityczna	Inkumbenci	Pozostali
RFN (2009)	SPD	8,53	4,41
	CDU	8,41	3,98
	Die Linke	3,75	-0,77

Źródło: obliczenia własne.

Rezultaty uzyskane dzięki wykorzystaniu wyżej opisanej metodologii potwierdzają tezę o inkumbencji jako istotnej przesłance determinującej zachowania wyborcze elektoratu. W każdym przypadku inkumbenci uzyskiwali wyższe wartości *candidate vote gap* niż pozostali kandydaci. Innymi słowy, w każdym z badanych państw ta grupa kandydatów uzyskiwała zdecydowanie najlepsze rezultaty w stosunku do list wyborczych zarejestrowanych przez reprezentowane przez nich partie polityczne. Efekt ten był najsilniejszy w przypadku szkockich laburzystów oraz kandydatów nowozelandzkiej Partii Narodowej ubiegających się o trzecią reelekcję, dla których średnie wartości wskaźnika były niemal sześć- i pięciokrotnie wyższe, w porównaniu do wartości notowanych przez pozostałych reprezentantów tych ugrupowań.

Powyższe dane dowodzą, że inkumbenci stanowią grupę kandydatów, która w największym stopniu przyciąga głosy sympatyków innych ugrupowań. Jako, że wyborcy ci pozostają lojalni wobec list partii politycznych będących ich pierwszą preferencją, udzielając poparcia inkumbentowi, rozdzielają swoje głosy. Kandydaci ci stanowią zatem istotną przyczynę głosowania podzielonego w mieszanych systemach wyborczych.

Dane indywidualne

Dotychczasowe rozważania dostarczają dowodów potwierdzających, że kandydaci ubiegający się o elekcję w jednomandatowych okręgach wyborczych mogą stanowić przyczynę rozdziału głosów. Niemniej jednak nie należy zapominać o zasadniczej słabości analiz przeprowadzanych na podstawie danych zagregowanych.

Pomimo, że umożliwiają one komparatystykę zachowań wyborczych w zróżnicowanych kontekstach instytucjonalnych, społecznych czy historycznych, stanowią słabe źródło wiedzy o przesłankach kryjących się za decyzjami poszczególnych wyborców. Informacji na ten temat należy poszukiwać w danych indywidualnych zebranych w badaniach sondażowych. Pozwalają one zidentyfikować motywy kryjące się za decyzją o podziale głosów pomiędzy reprezentantów różnych sił politycznych. Na ich podstawie możliwym jest ustalenie, czy kandydaci ubiegający się o elekcję w okręgach jednomandatowych oraz sposób ich postrzegania (oceny) mają dla wyborców jakiegokolwiek znaczenie przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu poparcia. A jeśli tak, to czy wyborcy kierujący się tym właśnie kryterium dzielą swoje głosy częściej niż pozostali?

Przeprowadzona w tej części artykułu analiza dotyczy zachowań wyborczych elektoratu biorącego udział w mieszanych elekcjach do japońskiej Izby Reprezentantów (2000, 2003 i 2005), szkockiego Parlamentu Narodowego (2007) oraz włoskiej Izby Deputowanych (1994, 1996 i 2001).

Wybory do japońskiej Izby Reprezentantów

W przypadku Japonii, tradycja głosowania personalnego ukształtowała się jeszcze za czasów poprzedniego systemu wyborczego. Obowiązujący w latach 1947-1993 system pojedynczego głosu nieprzechodniego powodował, że rywalizujący w jednym okręgu wyborczym kandydaci, będący członkami tego samego ugrupowania, mogli odróżniać się od siebie jedynie osobowościami. Jako, że każdy z nich ubiegał się o mandat z ramienia tej samej partii politycznej, w grę nie wchodziła rywalizacja na programy, gdyż każdy z nich reprezentował ten sam³². W związku z tym, kandydaci mogli zabiegać o głosy wyborców wyłącznie poprzez osobiste apele, w których nie tylko prezentowali własne zasługi na rzecz okręgu, ale przede wszystkim zaciągali wobec jego mieszkańców szereg zobowiązań. W ten sposób ukształtowała się silna pozycja kandydatów Partii Liberalno-Demokratycznej, którzy dzięki wieloletniemu

³² S.R. Reed, *Japan: Haltingly Towards a Two-Party System*, [w:] *The Politics of Electoral Systems...*, s. 306.

sprawowaniu władzy oraz trosce o interesy własnego elektoratu potrafili zbudować silne osobiste poparcie.

Współczesne środowisko wyborcze Japonii stanowi amalgamat dwóch rzeczywistości: jedną z nich jest wieloletnia tradycja polityki skoncentrowanej na kandydatach, drugą zaś nowy mieszany system wyborczy, w którym większość mandatów w Izbie Reprezentantów obsadzana jest w okręgach jednomandatowych³³. Dzięki temu kandydaci Partii Liberalno-Demokratycznej nadal czerpią korzyści z głosowania personalnego. Zdaniem Barry'ego C. Burdena głosowanie podzielone oraz, będące jego konsekwencją, asymetryczne poparcie dla poszczególnych ugrupowań w obu częściach systemu, wynika bezpośrednio z różnic w liczbie oraz jakości zgłaszanych kandydatur. Wieloletnia dominacja Partii Liberalno-Demokratycznej na japońskiej scenie politycznej spowodowała, że ugrupowanie to dysponuje znaczą liczbą inkumbentów, co pozwala mu na wystawianie w poszczególnych okręgach wysokiej jakości oraz dobrze rozpoznawalnych kandydatów³⁴. Co ciekawe, samo ugrupowanie (jako organizacja) nie cieszy się zbyt dużą sympatią japońskich wyborców, zaś jego sukcesy w poszczególnych okręgach jednomandatowych wynikają z popularności poszczególnych kandydatów, mobilizujących swój elektorat nie za pomocą centralnych struktur partyjnych, lecz lokalnych komitetów poparcia (tzw. *koenkai*)³⁵.

Wpływ kandydatów liberalno-demokratycznych na zachowania wyborcze japońskiego elektoratu był świetnie widoczny w wyborach do izby niższej japońskiego parlamentu w 2000 r. W okręgach wyborczych, w których kandydat Partii Liberalno-Demokratycznej nie ubiegał się o reelekcję, prawie połowa spośród wyborców Demokratycznej Partii Japonii, którzy poparli jej listy w części proporcjonalnej, również w części większościowej oddała głos na jej kandydata. Jednakże, gdy w okręgu pojawiał się kandydat liberalno-demokratyczny, ledwie 1/3 sympatyków

³³ B.C. Burden, *Candidate-Driven Ticket Splitting in 2000 Japanese Elections...*, s. 33.

³⁴ Tamże, s. 35.

³⁵ M. Kuhno, *Turnout and Strategic Ticket-Splitting under Japan's New Electoral Rules*, „Asian Survey”, vol. 37, 1997, s. 438; E.S. Krauss, R. Pekkanen, *Explaining Party Adaptation to Electoral Reform: The Discreet Charm of LDP?*, „Journal of Japanese Studies”, vol. 30, nr 1, 2004, s. 10-13.

demokratów pozostawała lojalna wobec jej kandydata. W ten oto sposób atrakcyjność kandydatów Partii Liberalno-Demokratycznej stymulowała głosowanie podzielone wśród elektoratu pozostałych ugrupowań³⁶.

Również analiza danych zebranych przy okazji wyborów do Izby Reprezentantów z lat 2003 i 2005 potwierdza powyższe spostrzeżenia³⁷. Dla japońskich wyborców, którzy uczestniczyli w tamtych wyborach, osobowość kandydata ubiegającego się o elekcję z jednomandatowego okręgu wyborczego stanowiła jedną z najistotniejszych przesłanek przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu poparcia. W przypadku obu elekcji najczęstszą przyczyną oddania głosu na danego kandydata była jego przynależność partyjna. W 2003 r. 35,2%, a w 2005 r. 37,9% japońskich wyborców przyznało, że w okręgu jednomandatowym zagłosowało na kandydata z powodu jego afiliacji partyjnej. Osobowość kandydata jako przesłanka udzielenia poparcia znalazła się na drugim miejscu pod względem liczby wskazań. W 2003 r. 16,5%, a w 2005 r. 21,8% wyborców przyznało, że o oddaniu głosu na kandydata zadecydowała jego osobowość.

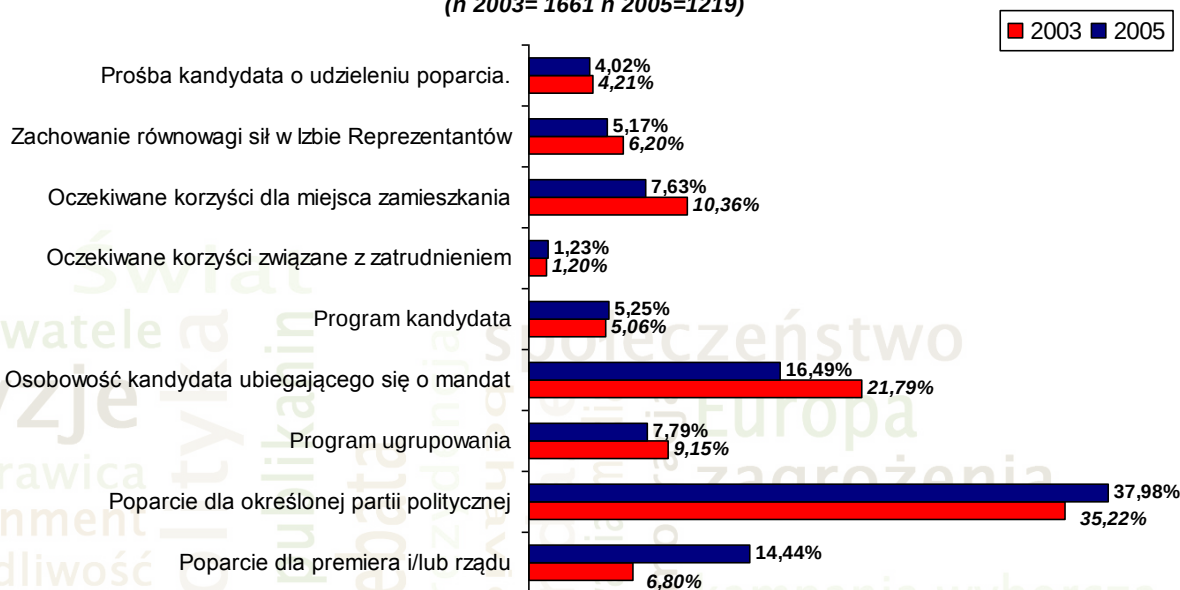
Spośród wyborców, którzy przyznali, że przy oddawaniu głosu w części większościowej systemu wyborczego kierowali się przede wszystkim poparciem dla określonego ugrupowania, w 2003 r. 14,2%, a w 2005 r. 17,5% podzieliło swoje głosy. Zachowanie to występowało zdecydowanie częściej wśród wyborców, którzy podejmując decyzję o oddaniu głosu w okręgu jednomandatowym kierowali się przede wszystkim osobowością kandydata. W 2003 r. aż 40%, a w 2005 r. 37,4% wyborców w tej grupie udzieliło poparcia dwóm różnym siłom politycznym.

³⁶ B.C. Burden, *Candidate-Driven Ticket Splitting in 2000 Japanese Elections...*, s. 38.

³⁷ Dane pochodzą z *Nation-wide Longitudinal Survey Study on Voting Behavior in the Early 21st Century, 2001-2005 (0530)*.

Wykres 1. Czynniki decydujące o udzieleniu poparcia w części większościowej japońskiego systemu wyborczego (2003 i 2005)

Czym kierowałeś się udzielając poparcia kandydatowi w okręgu jednomandatowym?
(n 2003= 1661 n 2005=1219)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Nation-wide Longitudinal Survey Study on Voting Behavior in the Early 21st Century, 2001-2005 (0530)*.

Wybory do Parlamentu Narodowego Szkocji

Większość wyborców (59%), którzy w 2007 r. wzięli udział w głosowaniu do szkockiego parlamentu przyznała, że oddając głos w okręgu jednomandatowym kierowała się sympatią wobec ugrupowania, a nie zgłoszoną przezeń kandydaturą³⁸. Dla tych wyborców akceptacja ugrupowania była równoznaczna z akceptacją jej kandydata rywalizującego o poparcie w okręgu jednomandatowym. Pozostałe 41% respondentów przyznało, że to właśnie kandydat ubiegający się o mandat, a nie jego przynależność partyjna, stanowił dlań kluczową wskazówkę co do sposobu głosowania. Jednocześnie 31% wyborców uzależniało udzielenie poparcia liście ugrupowania od akceptacji zgłoszonej przez niego kandydatury w okręgu, zaś dla 10% przesłanką przesądzającą o sposobie głosowania był wyłącznie kandydat, a nie jego afiliacja partyjna. Warto zwrócić uwagę, w jaki sposób kandydaci ubiegający się o mandat wpływali na zachowania wyborców w obu tych grupach. W pierwszym przypadku wyborcy uzależniali poparcie dla partii politycznej od akceptacji zgłoszonej

³⁸ Dane pochodzą z *The 2007 Scottish Election Study*.

przez nią kandydatury. Oznacza to, że jeżeli wyborca nie aprobował kandydata, zgłoszonego do rywalizacji o mandat przez partię polityczną będącą jego pierwszą preferencją, przenosił oba swoje głosy na ugrupowanie, które pomimo, iż zajmowało dalsze miejsce w jego szeregu preferencji, to w jego przekonaniu zgłosiło lepszego kandydata. Wyborca ten oddawał zatem spójny głos na jedno ugrupowanie. Z kolei w przypadku drugiej grupy elektoratu, kandydaci stanowili czynnik powodujący głosowanie podzielone. Wyborcy, którzy przyznali, że głosowali na kandydata bez względu na jego przynależność partyjną, udzielali bowiem poparcia w części większościowej systemowi kandydatowi uznawanemu przez nich za najlepszego, zaś w części proporcjonalnej liście ugrupowania zajmującego najwyższe miejsce w ich szeregu preferencji. Innymi słowy, elektorat ten, kierując się dwojakiego rodzaju kryteriami, podejmował dwie niezależne od siebie decyzje o udzieleniu poparcia. To właśnie w tej grupie wyborców należy oczekiwać największego odsetka rozdzielczy głosów.

Wykres 2. Czynniki wpływające na decyzje wyborców w okręgach jednomandatowych w wyborach do szkockiego parlamentu (2007 r.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie The 2007 Scottish Election Study.

Co piąty spośród wyborców, którzy przyznali, że głosując w okręgu jednomandatowym głosował na partię polityczną, a nie na reprezentującego ją kandydata, rozdzielił swoje głosy. W ten sam sposób zagłosowało aż 31% spośród wyborców, którzy uzależniali swoje poparcie dla ugrupowania od akceptacji jego kandydata. Zgodnie z oczekiwaniami, z największym odsetkiem rozdzielaaczy głosów mamy do czynienia wśród wyborców, dla których pierwszorzędne znaczenie przy udzielaniu poparcia w okręgu miał kandydat. Ponad połowa z nich (55%) oddała swoje głosy na kandydata, który nie był związany z ugrupowaniem, którego listę poparli w części większościowej.

Wybory do włoskiej Izby Deputowanych

Czynnik personalny miał również wpływ na głosowanie podzielone w wyborach do włoskiej Izby Deputowanych. W dwóch ostatnich mieszanych elekcjach (1996 i 2001), listy ugrupowań wchodzących w skład formacji prowadzonej przez Silvio Berlusconiego osiągały zdecydowanie lepsze rezultaty w głosowaniu proporcjonalnym, niż miało to miejsce w przypadku koalicyjnych kandydatów centroprawicy rywalizujących w kolegiach wyborczych. W obu przypadkach listy ugrupowań centroprawicowych zdobywały o około 1,5 mln głosów więcej niż ich koalicyjni kandydaci. Jednocześnie w przypadku włoskiej centrolewicy zarysował się dokładnie odwrotny trend: w 1996 r. kandydaci tej formacji zdobyli o około 400 tys. głosów więcej niż listy ugrupowań tworzących koalicję, zaś w 2001 r. różnica ta wzrosła do około 1,5 mln głosów³⁹.

Tabela 1. Głosowanie w części większościowej i proporcjonalnej w mieszanym systemie wyborczym do Izby Deputowanych (1994-2001)

	LEWICA			PRAWICA		
	Część większościowa	Część proporcjonalna	Różnica	Część większościowa	Część proporcjonalna	Różnica
1994	12 755 083	13 260 225	-505 142	18 246 240	17 917 396	328 844

³⁹ F. Venturino, *Split ticket voting in Italy: Rightist voters in 2001 parliamentary election*, tekst dostępny pod adresem: http://www.studielettoralit.it/convegni/paper/Venturino_ing.pdf, 25.06.2012.

1996	16 744 708	16 270 935	473 773	15 027 275	16 481 785	-1 454 510
2001	16 315 355	14 827 087	1 488 268	16 918 020	18 390 893	-472 873

Źródło: F. Venturino, *Split ticket voting in Italy: Rightist voters in 2001 parliamentary election*.

Poszukując źródeł asymetrii charakterystycznej dla rezultatów osiągniętych w głosowaniu większościowym i proporcjonalnym przez włoską centroprawicę, Stefano Bartolini zwraca szczególną uwagę na czynnik osobowościowy, jako jedną z głównych przyczyn słabego wyniku wyborczego kandydatów tej formacji. Uważa on, iż wpływ na zachowanie części sympatyków centroprawicy mogły mieć m.in.:

- a) jakość kandydatur– przyczyną dobrego wyniku kandydatów centrolewicy, a jednocześnie słabego centroprawicy, mogły być ich cechy osobowościowe. Ludzie lewicy zdawali się wyborcom bardziej zaufani, bardziej kompetentni, lepiej znani oraz bardziej związani z mieszkańcami kolegium (okręgu) wyborczego, niż kandydaci prawicy;
- b) ideologiczna niekompatybilność koalicji centroprawicowej– główne komponenty tej koalicji (Forza Italia, Lega Nord, Alleanza Nazionale, CCD–CDU) dzieliła znaczna ideologiczna przepaść, której zaakceptowanie dla sporej części wyborców okazało się niemożliwe. Nijak bowiem miały się do siebie nacjonalistyczne hasła AN i secesjonistyczna retoryka LN. Podobnie w przypadku FI i CCD–CDU, niemożliwym wydawało się, by konserwatywni katolicy mogli zaakceptować skrajnie wolnorynkową ideologię FI. Stając przed tego rodzaju dylematami, wyborcy decydowali się poprzeć kandydata reprezentującego tzw. trzecią siłę, a nierzadko reprezentanta centrolewicy, niż zagłosować na centroprawicową kandydaturę, która zdawała się skupiać w sobie zbyt wiele ideologicznych sprzeczności;
- c) akceptacja lidera– nie ulega wątpliwości, że Silvio Berlusconi jest postacią nietuzinkową i wielobarwną, zaś dla wielu wyborców wręcz kontrowersyjną. Możliwa do przyjęcia jest więc hipoteza, iż to stosunek do

Silvio Berlusconi sprawiał, że wielu wyborców prawicowych rezygnowało z popierania jego kandydatów w kolegiach⁴⁰.

Roberto D'Alimonte uważa jednak, że słabych wyników kandydatów centroprawicy nie należy wiązać, z ich niższą jakością. Badacz ten zwraca uwagę, że wszyscy kandydaci reprezentujący koalicję (niezależnie od ich afiliacji partyjnej) osiągnęli gorsze rezultaty niż ich listy partyjne. Z drugiej strony, reprezentanci wszystkich ugrupowań wchodzących w skład koalicji centrolewicowej (prócz kandydatów Odrodzenia Komunistycznego, którzy startowali pod własnym szyldem) zdobywali większe poparcie niż listy zgłoszone przez ich rodzime ugrupowania. Na tej podstawie Roberto D'Alimonte wysnuwa wniosek, że o ile głos oddany przez centroprawicowy elektorat w części proporcjonalnej systemu odzwierciedlał jego prawdziwe preferencje polityczne, o tyle głos oddawany na kandydata w kolegium wyborczym stanowił formę sprzeciwu wobec koalicji, w której uczestniczyło najbardziej przezeń preferowane ugrupowanie oraz przewodzącego jej lidera⁴¹.

Również wyniki badań Fulvio Venturino dowodzą, że główną przyczyną, dla której wyborcy centroprawicy rezygnowali w 2001 r. z popierania jej kandydatów, była niechęć wobec Silvio Berlusconi jako lidera całej formacji oraz przyszłego premiera⁴². Dlatego w ich przypadku podział głosów stanowił swoistą formę sprzeciwu wobec proponowanego modelu przywództwa.

Warto zastanowić się, czy w wyborach do włoskiej Izby Deputowanych kandydaci ubiegający się o mandat w poszczególnych kolegiach wyborczych mieli wpływ na decyzję elektoratu o rozdziale głosów. Z danych zebranych w ramach Włoskich Studiów Wyborczych z lat 1994-1996 wynika, że dla zdecydowanej większości włoskiego elektoratu zasadniczym czynnikiem determinującym decyzję o udzieleniu poparcia kandydatowi w okręgu jednomandatowym nie były jego walory

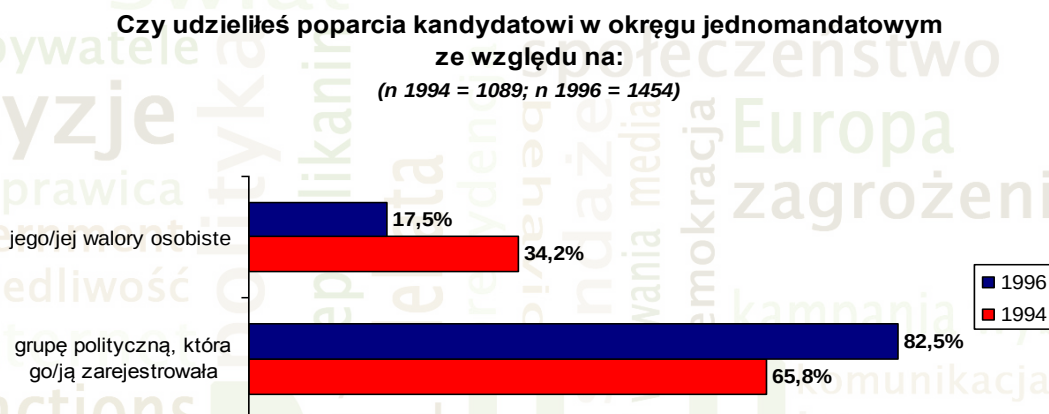
⁴⁰ S. Bartolini, *Political Consequences of Italian Mixed Electoral System*....

⁴¹ R. D'Alimonte, *Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment and Party System Change in Italy*, [w:] *Mixed-Member systems: The best of the both worlds?*..., s. 338-341.

⁴² Patrz szerzej: F. Venturino, *Split ticket voting in Italy*....

osobiste lecz przynależność do określonej grupy politycznej⁴³. W pierwszej mieszanej elekcji do Izby Deputowanych 65% wyborców przyznało, że w kolegium jednomandatowym oddało swój głos na kandydata z powodu jego członkostwa w grupie politycznej. W dwa lata później wartość ta wzrosła aż do 82,5%.

Wykres 3. Czynniki decydujące o udzieleniu poparcia w części większościowej systemu wyborczego do Izby Deputowanych (1994-1996)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie *The 1994 Italian National Election Study* oraz *The 1996 Italian National Election Study*.

Wyborcy, którzy głosując w kolegium jednomandatowym w pierwszym rządzie kierowali się przynależnością kandydata do określonej grupy politycznej zdecydowanie rzadziej dzielili swoje głosy. W 1994 r. 4,5%, a w 1996 r. 4,75% z nich wyraziło swoje preferencje polityczne w ten właśnie sposób. Częściej swoje głosy rozdzielali wyborcy, dla których zasadnicze znaczenie miały walory osobiste kandydata ubiegającego się o mandat w kolegium. W pierwszej mieszanej elekcji 10,5% z nich podzieliło swoje głosy, zaś w następnej odsetek ten wzrósł do 11%.

Zakończenie

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza dostarcza szeregu dowodów potwierdzających, że kandydaci rywalizujący w okręgach jednomandatowych mogą stanowić przyczynę rozdziału głosów w mieszanych systemach wyborczych.

⁴³ Dane pochodzą z *The 1994 Italian National Election Study* oraz *The 1996 Italian National Election Study*.

Potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych na podstawie danych zagregowanych oraz indywidualnych.

Analiza wartości wskaźnika *candidate vote gap* potwierdza, że niemal we wszystkich mieszanych systemach wyborczych elektorat dzieli swoje głosy ze względu na osobę kandydata ubiegającego się o mandat. Zjawisko to jest szczególnie silne w państwach, które w przeszłości wykorzystywały spersonalizowane systemy wyborcze (Szkocja, Walia, Nowa Zelandia, Japonia). Z kolei w przypadku elekcji do węgierskiego Zgromadzenia Narodowego, przyjęta konstrukcja systemu wyborczego sprawia, że elektorat jest w mniejszym stopniu skłonny do porzucania najbardziej przez siebie preferowanego kandydata, w obawie o zmarnowanie głosu. Efektem tego są ujemne wartości wskaźnika *candidate vote gap* notowane przez największe ugrupowania. Jedynie w Republice Federalnej Niemiec wartości wskaźnika *candidate vote gap* nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że przyczyną rozdziału głosów w tym kraju są kandydaci. Istnieją bowiem przesłanki pozwalające uznać, że za dodatnimi wartościami wskaźnika uzyskiwanymi przez kandydatów chadecji i lewicy kryją się strategiczne zachowania elektoratu.

Warto pamiętać również o szczególnym wpływie, jaki na decyzję o rozdziale głosów mają tzw. inkumbenci. Wyraźnie wyższe wartości wskaźnika *candidate vote gap* uzyskiwane przez tego rodzaju kandydatów dowodzą, że są oni w stanie przyciągnąć nie tylko głosy sympatyków własnego ugrupowania, ale również poparcie elektoratu, który w części proporcjonalnej systemu oddał swoje głosy na listy innych partii.

Również analiza danych sondażowych potwierdza, że dla wyborców głosujących w mieszanych systemach wyborczych kandydaci stanowią istotną przesłankę przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu poparcia w okręgu jednomandatowym. Efekt ten był najsilniejszy w wyborach do szkockiego parlamentu, w których 41% Szkotów, którzy wzięli udział w głosowaniu, przyznało, że kandydat miał wpływ na podejmowaną przez nich decyzję w udzieleniu poparcia. Z kolei w mieszanych elekcjach do japońskiej Izby Reprezentantów prawie co czwarty

wyborca przyznał, że udzielając poparcia w okręgu jednomandatowym kierował się osobowością kandydata. Tylko w przypadku Włoch osobowość kandydatów rywalizujących o mandaty w poszczególnych kolegiach zdawała się nie mieć większego znaczenia dla wyborców. Zdecydowana większość z nich przyznawała bowiem, że oddając głos na kandydata kierowała się jego przynależnością do określonej grupy politycznej. Przypadek mieszanych elekcji parlamentarnych we Włoszech jest jednak interesujący z innego powodu: pokazuje on bowiem inny wymiar głosowania personalnego, w którym to osoba lidera danej formacji politycznej wywiera znaczący wpływ na decyzje wyborców odnośnie sposobu głosowania.

W każdym z analizowanych przypadków potwierdza się z kolei prawidłowość, zgodnie z którą większą skłonność do rozdziału głosów przejawiają wyborcy, dla których osobowość kandydata stanowi zasadniczą przesłankę udzielenia poparcia. Ta część elektoratu dała się uwieść kandydatom zabiegającym o poparcie w okręgach jednomandatowych, pozostając jednocześnie wierną liście wyborczej najbardziej przez siebie preferowanego ugrupowania.

Jeremiasz Salamon – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

Abstrakt

Głosowanie podzielone stanowi jedno z najbardziej intrygujących zagadnień we współczesnych studiach wyborczych. Badaczy zajmujących się tym fenomenem rozpala dyskusja na temat jego przyczyn oraz konsekwencji dla sceny politycznej. Niniejszy artykuł koncentruje się na jednej z przyczyn głosowania podzielonego w mieszanych systemach wyborczych, którą są kandydaci rywalizujący o mandaty w części większościowej systemu. Zasadnicze pytania, na które odpowiedzi poszukuje autor, dotyczą wpływu kandydatów na decyzje wyborców o udzieleniu poparcia oraz

rozdziela głosów pomiędzy różne siły polityczne. Autor przyjmuje założenie, że wyborcy, dla których osobowość kandydata ma większe znaczenie niż jego afiliacja partyjna, będą przejawiać większą skłonność do podziału przysługujących im głosów. W celu weryfikacji powyższego założenia, analizie zostały poddane zarówno dane zagregowane (w postaci wyników elekcji), jak również dane indywidualne zebrane w trakcie badań ankietowych.

CANDIDATES IMPACT ON SPLIT TICKET VOTING IN MIXED MEMBER ELECTORAL SYSTEMS

Abstract

A split ticket voting is one of the most intriguing issues in modern electoral studies. Scholars, involved in the analysis of this phenomenon, are kindled in a fierce debate on its causes and consequences for the political scene. This article focuses on one of the causes of split ticket voting in mixed member electoral systems, which are candidates competing for seats in a plurality tier. The essential questions the author seeks to answer are related to the impact of the candidates on the voters decisions how to cast their votes and the decision to split their votes between different political forces. The author assumes that the voters support candidates because of their personality, rather more than their party affiliation and are more prone to split their votes. In order to verify this assumption both aggregated data (election results), as well as individual data collected during the election surveys have been analyzed.

Lucyna Chmielewska

PRZYMIERZE BIBLIJNE W ŻYDOWSKIEJ TRADYCJI POLITYCZNEJ

Słowa kluczowe:

przymierze, Biblia, władza, umowa społeczna, Izrael

Istnieje tylko jeden sposób, by zdefiniować religię żydowską. Jest to świadomość tego, że Bóg interesuje się człowiekiem, świadomość przymierza, odpowiedzialności, która spoczywa zarówno na Nim, jak i na nas. [...] Życie to partnerstwo Boga i człowieka¹.

Abraham Joshua Heschel

Polityczna tradycja Żydów, jak każda inna, związana jest z pojęciami władzy i sprawiedliwości. W odróżnieniu od tradycji wyrosłej z klasycznej myśli greckiej, w której najważniejszym zagadnieniem jest dobry ustrój, tradycja żydowska koncentruje się na genezie władzy i problemie relacji. Mniej jest więc zainteresowana odpowiedzią na pytanie o to, jaka forma politycznej organizacji jest najlepsza, a bardziej, jak powinny wyglądać relacje pomiędzy Bogiem i człowiekiem, rządzącymi i rządzonymi, władzą i sprawiedliwością, gdzie tkwi źródło prawomocnej władzy. Żydzi zadawali sobie pytania o naturę ich życia politycznego, ich uczestnictwa w strukturze politycznej, o to, skąd mogą wywodzić uznaniowe władze sądenia, umożliwiające im to uczestnictwo, jakie działania są potrzebne do jego zachowania². To skoncentrowanie na genezie władzy i relacji wynika z kluczowego dla politycznego myślenia Żydów pojęcia przymierza (*berith*). Przymierze leży u źródeł żydowskiej tradycji politycznej i tradycji żydowskiej w ogóle. Relacje między Bogiem a ludźmi i między ludźmi uważa się za zakorzenione w przymierzu.

Republikanizm³ i federalizm⁴ są kategoriami politologicznymi kojarzonymi

¹ A. J. Heschel, *Człowiek nie jest sam*, tłumaczenie K. Wojtkowska, wstęp S. Krajewski, Kraków 2008, s. 204.

² S. A. Cohen, *The Three Crowns. Structures of Communal Politics in Early Rabbinic Jewry*, Cambridge, 1990, s. 12-14.

³ Słowo republika w swym starożytnym rozumieniu to *res publica* - „rzecz wspólna”, „rzecz pospolita”. Pojęcie to należy rozumieć nie tylko w sensie uprawnień do korzystania z pożytków życia we wspólnocie, ale przede wszystkim w sensie zobowiązania do troski o dobro tej wspólnoty, gotowości do służby i poświęcenia dla niej

z nowoczesnym, świeckim państwem, w swej istocie mają one jednak charakter religijny. Wyrastają z biblijnej i rabinicznej tradycji przymierza, która znalazła swoją kontynuację w protestanckiej teologii przymierza. Stowarzyszenie się, oparte na przyrzeczeniu, zawiera w sobie bowiem zasadę republikańską i federalną. Nie pojedynczy człowiek, lecz jednostka powiązana z innymi jest źródłem władzy. Dzięki wzajemnemu podporządkowaniu żadna osoba nie może panować nad innymi, ludzie rządzą się sami, żaden ziemski pan nie jest im więc potrzebny. Według zasady federalnej, którą można określić jako zasadę „wspólnoty na rzecz wzrostu”, ukonstytuowane ciała polityczne, powstałe ze stowarzyszonych jednostek, łączą się

(Z. Stawrowski, *O republice i postawie republikańskiej*, cz. 1. *Dziedzictwo Platona*, „Rzeczy Wspólne”, 2010, nr 1, <http://www.rzeczywspolne.pl/2010/05/o-republice-i-postawie-republikanskiej-czesc-1-dziedzictwo-platona/#more-67>), 15.09.2012.

Wspólnota polityczna zwana republiką, cechuje się wolnością i rządami prawa w miejsce rządów osoby i jej woli (króla). Wolność wspólnoty politycznej oznacza jej niezależność od jakiegokolwiek arbitralnej władzy i wyraża się w stanowieniu przez tę wspólnotę prawa, któremu podlegają jej członkowie. Wolność jednostki w rozumieniu republikańskim (wolność pozytywna) jest więc „wolnością pod prawem”, tylko w prawnych ramach, ustanowionych przez wspólnotę, jednostka może czuć się wolna, nie ma wolności poza prawem, a zatem i poza wspólnotą. W republice mamy do czynienia z wolnością w wymiarze zbiorowym, czyli wolnością wspólnoty politycznej jako całości, wolność indywidualna natomiast jest pochodną wolności wspólnotowej i podlega ograniczeniu z jej strony. Biblijni Izraelici kierując się Prawem Boga jako federacja plemion praktykowali w istocie republikanizm i nawet kiedy ustanowili monarchię, rządy Prawa Boga, czyli sprawiedliwości, pozostawiały władzę najwyższą, której podlegał również monarcha. W istocie bowiem republikanizm nie jest skoncentrowany na formie sprawowania władzy, czy jest ona monarchią, czy nie (monarchia również może mieć republikański charakter), lecz przede wszystkim - na dążeniu do realizacji wspólnego dobra. W myśleniu republikańskim na pierwszym planie jest sprawiedliwość, którą na zapewnić wspólnota polityczna (państwo), posiadająca dobre prawa i instytucje, czyli dobrą władzę. Władza w rozumieniu republikańskim ma służyć sprawiedliwości i w taki sposób rozumieli ją Izraelici od początków swego politycznego istnienia, czyli od Przymierza Synajskiego – władza miała realizować Prawo Boga, urzeczywistniające sprawiedliwość. Prawo było rodzajem pierwszej spisanej konstytucji. Tak jak tablice Dekalogu przechowywane w Arce Przymierza, konstytucja, prawo najwyższe, jest dla republiki świętością, a przynajmniej być nią powinno.

⁴ Federalizm to rodzaj filozofii i oparta na niej polityczna forma organizacyjna, której istotą jest umowa. To teoria dotycząca organizacji życia ludzi w wymiarze społecznym i politycznym, dzieląca władzę polityczną pomiędzy wspólne instytucje centralne a wchodzące w skład systemu samorządne ciała na poziomach lokalnych. Federalizm tworzy się w oparciu o negocjacje i porozumienia, zawierane pomiędzy małymi społecznościami, tworzącymi w ten sposób większe całości polityczne, które z kolei, również na drodze umowy, tworzą instytucje centralne. Federalizm cechuje się cnotą rozproszenia władzy pomiędzy poziomem centralnym a poziomami lokalnymi, mając na uwadze zachowanie lokalnych wolności. Federalna organizacja polityczna jest antyhierarchiczna, przypomina rozproszone na morzu wyspy, z których każda rządzi się samodzielnie, ale które powołały wspólną władzę ustawodawczą i wykonawczą, by zarządzały wspólnymi sprawami, dotyczącymi ich wszystkich. Federalizm jest więc rodzajem politycznej, organizacyjnej matrycy, z uczestniczącymi w niej częściami większymi lub mniejszymi, lecz nigdy nie wyższymi i niższymi. Rozróżnienie pomiędzy większymi i mniejszymi nie pociąga za sobą hierarchizacji. Dla pewnych celów decydująca okazuje się wielkość podmiotów tworzących federację, dla innych – ich mały rozmiar. Cechą federalizmu jest godzenie z pozoru wykluczających się – jedności i różnorodności. Jednak federalizm to również coś więcej, to sposób politycznego i społecznego bycia w świecie, obejmujący partnerską współpracę terytoriów, grup i instytucji, zadających sobie trud samodzielnego reprezentowania swojej społeczności w świecie (D. J. Elazar, *Federal Models of (Civil) Authority*, „Journal of Church and State”, 1991 (Spring), 33:2, s. 231-254).

w trwałe związki przymierza bez utraty swej tożsamości.

Przymierze to naczelne pojęcie Biblii, stanowiące oś, wokół której dzieją się wydarzenia. Pochodzące z języka hebrajskiego pojęcie *berith* oznacza porozumienie oparte na dobrowolnej zgodzie, ustanowione wzajemną przysięgą lub obietnicą, z udziałem siły transcendentnej (Boga), będącej stroną lub świadkiem, zawarte pomiędzy suwerennymi stronami o różnym statusie, zakładające pewne cele przy spełnieniu określonych warunków, które jednakże nie naruszają suwerenności i dobra stron. Każde przymierze zawiera więc zgodę i obietnicę. Przymierze może łączyć wiele stron i może być zawierane dla różnych celów, jednak w tradycji biblijnej funkcjonuje ono jako pojęcie religijne i polityczne zarazem. Stworzone przez nie więzi są podstawą ustanowienia politycznej organizacji, a ta z kolei służy kultowi Jahwe⁵. Korzenie słowa *berith* sięgają takich znaczeń jak wybierać i wyodrębniać⁶; według Biblii Bóg wybrał ludzi i wszedł z nimi w relację, szczególnie rodzaj tej ostatniej dotyczył Izraelitów.

Podstawową żydowską ideą polityczną jest przymierze Mojżeszowe zawarte na Górze Synaj. Według biblijnej nauki politycznej Bóg nawiązał bezpośrednią relację z grupą plemion hebrajskich, zawierając z nimi przymierze u stóp Synaju. Treścią przymierza jest Tora (Pisane Prawo Żydów)⁷, objawiona przez Mojżesza, regulująca funkcjonowanie wszystkich aspektów życia Izraelitów, zwłaszcza kwestii religijnych i moralnych. Pośrednio z Tory wynikały również zasady organizacji politycznej. Od momentu przymierza na Synaju grupa plemion hebrajskich stała się ludem izraelskim, uznającym jedynego Jahwe i ustanawiającym religię monoteistyczną. Plemiona te zyskały tożsamość opartą zarówno na pokrewieństwie, jak i dobrowolnej zgodzie. Rozpoczęła się tym samym historia Izraela. W myśl przymierza Izraelici uznali, że najwyższym suwerenem jest Bóg i tylko Jemu podlegają, jednak codzienne zarządzanie ziemskimi sprawami spoczywa w rękach ludu izraelskiego, który tym

⁵ D. J. Elazar, *Covenant as a Political Concept*, <http://www.icpa.org/dje/books/ct-vol1-ch1.htm>, 13.12.2011.

⁶ W. J. van Asselt, *The Federal Theology of Johannes Cocceius (1603 – 1669)*, Leiden - Boston – Köln 2001, s. 249.

⁷ Tora (Chumasz, Pentateuch, Pięć Ksiąg Mojżesza) to pięć ksiąg: *Bereszit*, *Szemat*, *Wajikra*, *Bamidbar* i *Dewarim*, które w połączeniu z *Newiim* (Prorocy) i *Ketuwim* (Pisma) składają się na *Tanach* (Biblię Hebrajską), odpowiadającą z grubsza Staremu Testamentowi. Nie-Żydom Tora znana jest jako pierwsze pięć ksiąg Starego Testamentu (Rodzaju, Wyjścia, Kapłańska, Liczb, Powtórzonego Prawa).

samym stał się partnerem Boga i subsuwerenem w odniesieniu do spraw ziemskich. W Talmudzie⁸ codzienna rzeczywistość społeczna, polityczna i narodowa jest rozważana w odniesieniu do Tory, czyli pozostaje w nierozzerwalnym związku z religią.

Tora nie preferowała konkretnego ustroju, w tym także Dawidowej monarchii, która dopiero z czasem zyskała cechy mesjanistyczne (król w teologii hebrajskiej oznacza mesjasza, wybawiciela Izraela). To lud izraelski miał ustanawiać odpowiednią dla siebie formę ustrojową (*edah*) w zależności od okoliczności z uwzględnieniem jednakże religijnych, moralnych i społecznych nakazów Tory. Ustrój polityczny powinien być być sprawiedliwy i służyć sprawiedliwości, chronić najślabszych (biblijne wdowy i sieroty) i zachowywać religijne zasady interpretowane przez mędrców danego czasu. W myśl Tory ustrój polityczny musiał więc być zakorzeniony w zgodzie powszechnej i uwzględniać władzę ludu. Ten klasyczny, izraelski republikanizm nacechowany był dość silnie arystokratyzmem, przewodnią rolę odgrywali w nim bowiem przedstawiciele wiodących rodów oraz kapłani, prorocy, mędrcy, odpowiadający za interpretację Tory. W istocie wszyscy oni, w zależności od okoliczności w mniejszym lub większym stopniu, sprawowali władzę przy współudziale ludu. Istniał więc swoisty podział władzy. Ów arystokratyczny republikanizm ulegał niekiedy degeneracji, stając się oligarchią. Zdarzało się to zarówno w czasach starożytnych, jak i w społecznościach diaspory, niemniej jednak

⁸ Talmud (hebr. *lamad* - "uczyć się") to rozbudowany komentarz do Tory, składający się z Miszny (zbiór komentarzy przekazywanych ustnie) i Gemary (zbiór precyzyjnych komentarzy do Miszny). Obok Tory Pisanej Żydzi posiadali też Torę Ustną, przekazywaną werbalnie z pokolenia na pokolenie, aż została spisana - przede wszystkim w formie Talmudu. Miszna była pierwszym, spisany kodeksem Tory Ustnej (ok. 200 r. n.e.), około trzysta lat później następne wyjaśnienia i komentarze zebrane zostały w dziele nazwanym Gemara. Celem Talmudu jest wykazanie związków pomiędzy tekstem Tory Pisanej a szczegółowymi prawami orzekającymi, co wolno, a czego - nie. Talmud zapisuje te powiązania w formie dyskusji pomiędzy niezgadzającymi się ze sobą rabinami i mędrkami. Gdy Bóg w przymierzu synajskim dał Izraelitom Torę, dał im również prawo interpretowania jej, Tora stała się odtąd „ich”, nie Boga. Uprawnienie interpretowania związane jest z łańcuchem rabinicznych wyznań, datujących się od czasów Mojżesza. Ten swoją władzę interpretowania przekazał Jozuemu i Siedemdziesięciu ze starszyny, którzy przekazywali ją swoim następcom (rabiniczny sąd, znany jako Sanhedryn, orzekał od czasu swego powstania aż do momentu decyzji o rozwiązaniu w obliczu prześladowań doświadczanych przez Żydów). Talmud odzwierciedla charakter żydowskiego prawa, Prawa Bożego (*halacha*). Hebrajskie słowo *halacha* ma swój źródłosłów w czasowniku *lalech* - "iść", żydowskie prawo oznacza więc „drogę, którą idziemy”, co określa jego dynamizm, nieustanny proces interpretowania, zależny od czasów i okoliczności (Rabin I. Rapoport, *Halacha*, <http://www.the614thcs.com/22.1416.0.0.1.0.phtml>, 15.09.2012.

elementy republikanizmu pozostawały zachowane. Tak jak to miało miejsce w przypadku nadania Tory u stóp Góry Synaj, ustanawianie nowej formy ustrojowej lub zmiana już istniejącej odbywały się w obecności całego ludu, łącznie z kobietami i dziećmi⁹.

Za pośrednictwem Żydów biblijna nauka polityczna weszła do tradycji zachodniej myśli i praktyki politycznej. W kluczowych momentach historii Zachodu (reformacja¹⁰) jej wpływ okazywał się decydujący, choć świadomość tego doniosłego faktu jest w Polsce niesatysfakcjonująca. Na skutek ucieczek Żydów, ich rozproszenia, licznych w Europie zmian ustrojów żydowska tradycja polityczna uległa niemal zupełnemu zapomnieniu. Także w żydowskich badaniach naukowych do pewnego czasu, we wszystkich swych aspektach, pozostawała na uboczu¹¹. W ciągu ostatnich czterdziestu lat nastąpiła jednak istotna zmiana: na nowo odkryto żydowską tradycję polityczną z jej kamieniem węgielnym – ideą przymierza¹².

⁹ D. J. Elazar, *Communal Democracy and Liberal Democracy in the Jewish Political Tradition*, <http://www.icpa.org/dje/articles/commdem-jpt.htm>, 14.01.2012.

¹⁰ Idea przymierza wkroczyła w epokę nowożytną wraz z protestantyzmem reformowanym. Miał on zasadniczo dwa źródła: jedno w myśli Ulricha Zwinglego i Heinricha Bullingera, drugie w pracach Jana Kalwina. O ile w kwestiach teologicznych silniej zaznaczył się kalwinizm, o tyle w zakresie spraw politycznych większe znaczenie miał wpływ Zwinglego i Bullingera. Choć istnieje wyraźny rozdział pomiędzy przednowoczesnością i nowoczesnością to nie odnosi się on do idei przymierza, która przetrwała od czasów biblijnych i wywarła duży wpływ na kształt nowoczesnego świata, również w sferze politycznej. Nowoczesne polityczne zmiany zainicjowały i najdalej posunęły kraje o silnej tradycji przymierza, takie jak Szkocja, Stany Zjednoczone, czy Szwajcaria. Na temat związków teologii przymierza (federalnej) z federalizmem zob. szerzej: Ch. S. McCoy, J. Wayne Baker, *Fountainhead of Federalism. Heinrich Bullinger and The Covenantal Tradition*, Westminster/John Knox Press, Louisville, 1991; S. R. Davis, *The Federal Principles. A Journey Through Time in Quest of a Meaning*, University of California Press, Berkeley – Los Angeles - London, 1978.

¹¹ D. J. Elazar, *Covenant as the Basis of the Jewish Political Tradition*, [w:] *Kinship and Consent. The Jewish Political Tradition and Its Contemporary Uses*, ed. by D. J. Elazar, second edition, New Brunswick 1997, s. 9 – 10; D. J. Elazar, *Kinship and Consent: The Jewish Political Tradition and Its Contemporary Uses*, <http://www.icpa.org/dje/articles2/kinshipconsent.htm>, 21.01.2012.

¹² Jednym z najbardziej zasłużonych badaczy w tej dziedzinie był Daniel Judah Elazar (1934 – 1999) wybitny znawca federalizmu, kultury żydowskiej i żydowskiej tradycji politycznej. W 1976 roku przyczynił się do powstania Jerozolimskiego Centrum Spraw Publicznych (Jerusalem Center for Public Affairs). Był profesorem nauk politycznych na Uniwersytecie w Filadelfii, gdzie założył Centrum Studiów nad Federalizmem (The Center for the Study of Federalism). Był autorem ponad siedemdziesięciu książek, w tym czterotomowego studium pt. *Covenant Tradition In Politics (Covenant and Polity in Biblical Israel. Biblical Foundations and Jewish Expressions, Covenant and Commonwealth. From Christian Separation through the Protestant Reformation; Covenant and Constitutionalism. The Great Frontier and the Matrix of federal Democracy; Covenant and Civil Society The Constitutional Matrix of Modern Democracy)*. Założył i wydawał pismo naukowe „*Jewish Political Studies Review*”, poświęcone badaniom nad żydowskimi instytucjami politycznymi i myślą polityczną, współczesnymi problemami publicznymi i zachowaniami politycznymi (D. Sachs, *An Extraordinary Scholar*, „*Detroit Jewish News*”, 10.12.1999, <http://www.icpa.org/djeindex.htm>, 20.01.2012. About Daniel J. Elazar, <http://www.icpa.org/dje/aboutdje.htm>, 20.01.2012).

Z biblijnej idei przymierza wywodzi się federalizm (*foedus* – łacińskie tłumaczenie hebrajskiego *berith*). Oznacza on organizację życia publicznego ludzi, poprzez ustanowienie odpowiednich struktur służących zachowaniu wolności i innych wyznawanych wartości w oparciu o przymierze. Strony przymierza przystępują do niego dobrowolnie i wzajemnym przyrzeczeniem zobowiązują się do jego przestrzegania. W ten sposób powstaje rodzaj partnerstwa służący ustanowieniu struktury politycznej, korzystnej w jednakowym stopniu dla tworzących ją stron, struktury, w której zostaje zachowana równość. W konsekwencji w ramach federalizmu odbywa się dystrybucja władzy pomiędzy równymi, autonomicznymi ośrodkami (miastami, regionami, krajami). Każdy z tych ośrodków w poziomej strukturze federalizmu reprezentuje siebie jako niezależny podmiot polityczny. Jedne z tych podmiotów są silniejsze, inne – słabsze i władza im przynależna te różnice odzwierciedla, jednak żaden z nich nie może być uznawany za wyższy lub niższy względem innych bądź wobec władzy federalnej, która jest powoływana przez przedstawicieli struktur tworzących federację. Istotą federalizmu jest współistnienie odrębnych elementów, potęgujących znaczenie całości w ten sposób, że każda z części jest chroniona i zachowana. Federalizm opiera się na relacjach, to one są kluczem decydującym o trwałości struktury. Jakość tych relacji jest niezwykle istotna, a polityczna historia Żydów dowodzi ich różnorodności. Tylko zaledwie przez około jeden wiek Żydzi nie byli zorganizowani w oparciu o zasady federalne¹³.

Federalizm jest jedną z najstarszych form ustrojowych odkrytą i praktykowaną przez biblijnych Izraelitów. W ich przypadku był to federalizm plemienny. Inne ludy Bliskiego Wschodu znały podobne sposoby samoorganizacji politycznej, lecz w ich przypadku federalizm nie wynikał z przekonań religijnych, czyli nie miał konotacji moralnych, lecz był wynikiem pragmatyzmu i miał charakter okresowy. Ludzie Morza przybyli z Krety i innych wysp greckich, nazwani Filistynami, utworzyli pentokrację, konfederację pięciu założonych przez siebie miast: Askalonu, Aszdodu, Ekronu, Gatu

¹³ D. J. Elazar, *Introduction. The Jewish Political Tradition*, [w:] *Kinship and Consent. The Jewish Political Tradition and Its Contemporary Uses*, ed. by D. J. Elazar, second edition, New Brunswick 1997, s. XXIII.

i Gazy. Podobny charakter miało porozumienie greckich miast – państw w V w. p.n.e., w czasie zagrożenia ze strony Persów.

Należy podkreślić odrębność takich pojęć jak przymierze, kontrakt i umowa. Mają one różne znaczenie i nie powinny być ze sobą utożsamiane, a więc i używane zamiennie. Przymierze w jego hebrajskim znaczeniu (*berith*) jest czymś o zdecydowanie większej randze niż kontrakt, układ (ang. *contract*). Oba te terminy nie mogą być redukowane jeden do drugiego bez wielkiego konceptualnego zamieszania. Myląc przymierze z kontraktem, nieuchronnie przecenia się rolę tego drugiego i zarazem nie docenia przymierza, również w znaczeniu jego pierwotności w stosunku do kontraktu¹⁴. Kontrakt ma charakter prywatny i odnosi się przede wszystkim do sfery rynkowej. Pozbawiony jest w zasadzie wymiaru moralnego, który redukuje się do utylitarnych ram. W przypadku niewywiązania się przez jedną ze stron kontraktu z podjętych zobowiązań, strona ta, jako niesolidny partner, w przyszłości będzie ewentualnie miała problemy z zawarciem nowych kontraktów. Ponadto kontrakt nie wymaga gwarantów. Pomiedzy przymierzem a kontraktem należałoby umieścić umowę, ugodę, porozumienie (ang. *compact*), pojęcie to wykazuje bowiem cechy pośrednie. Podobnie jak przymierze ma charakter społeczny, zaś do kontraktu upodabnia je laicki charakter. Umowa ma wymiar moralny wzmacniany przez wzajemnie złożone obietnice, które jednak nie są zorientowane transcendentnie. Siedemnastowieczni filozofowie i następujący po nich osiemnastowieczni konstytucjoniści próbowali budować ustroje właśnie w oparciu o umowy¹⁵, nazywane umowami społecznymi. W czasach reformacji myślenie w kategoriach przymierza było wśród chrześcijan silnie obecne. Wówczas szczególnie przedstawiciele protestantyzmu reformowanego uznawali przymierze z Bogiem jako podstawę tworzenia i legitymizowania swoich społeczności politycznych. Najbardziej znanym przykładem jest *Mayflower Compact* (1620). Sekularyzacja protestanckich koncepcji przymierza doprowadziła do rozwoju teorii umowy społecznej, służącej

¹⁴ D. Novak, *The Jewish Social Contract. An Essay in Political Theology*, Princeton 2005, s. 30 - 31.

¹⁵ D. J. Elazar, *Covenant and Commonwealth. From Christian Separation Through the Protestant Reformation*, New Brunswick 1996, s. 1-4; D. J. Elazar, *Federal Liberty and the Jewish Political Tradition*, <http://www.icpa.org/dje/articles2/fedlib.htm>, 18.01.2012.

wyłącznie celom politycznym, a reprezentowanej między innymi przez Thomasa Hobbesa, Johna Locke'a, Barucha Spinozę, czy współcześnie - Johna Rawlsa¹⁶.

Przymierze z Noem i ustanowienie prawa naturalnego (Rdz. 9:1-17)

Przymierze, które Bóg zawarł z Noem, jest wiecznym związkiem z ludzkością ocalałą z Potopu. Związek ten został przypieczętowany akceptacją przez człowieka na wieki powszechnego prawa Boga, które współcześnie określa się jako prawo naturalne. Istotą przymierza, które dotyczyło nie tylko Noego czy ludzkości, ale całego stworzenia była obietnica Boga, że nie zniszczy życia, że nie będzie kolejnej katastrofy na miarę Potopu. Ludzka rzeczywistość, choć dalece niedoskonała, przeniknięta została głęboką nadzieją. Łuk na chmurach, będący zewnętrznym znakiem przymierza, miał przypominać ludziom o wiecznej dobroci Boga. Łuk w symbolice starożytnego Bliskiego Wschodu był też znakiem wiedzy i przywództwa, w tym przypadku przywództwa Boga. Tylko Bóg mógł więc złożyć ludziom obietnicę zachowania Ziemi dla nich i wszelkiego stworzenia (Rdz 8:20-22), wyposażyć wszechświat w prawo naturalne, które człowiek rozpoznaje świadomie, pozostałe stworzenia zaś czynią to instynktownie. Trwanie świata czy, w szerszym ujęciu, kosmicznego porządku jest dowodem wierności Boga, trwałości jego przymierza z Noem¹⁷.

Przymierze z Noem, jak i późniejsze Wielkie Przymierze na Synaju, nie zostało wynegocjowane, lecz dane przez Boga stworzeniu. W pierwszym tłumaczeniu Starego Testamentu na język grecki (*Septuaginta*) hebrajskie pojęcie *berith* zostało przetłumaczone jako *diathēkē*, co znaczy „to, co zostało położone pomiędzy”. Przymierze rozumiane jako *diathēkē* jest darem niczym testament, którym ojciec przekazuje swoje posiadanie dzieciom. Bóg zniszczył tę ludzkość, która łamała elementarne normy sprawiedliwości, wody Potopu pochłonięły potomków Kaina,

¹⁶ A. Mittleman, *Religion and the Legitimate State*, „First Things. A Monthly Journal of Religion and Public Life”, March 2006, is. 161, s. 48; zob. szerzej: L. E. Lomasky, *Contract, Covenant, Constitution*, „Social Philosophy and Policy”, 2011, vol. 28, is. 1, s. 50 – 71, doi:10.1017/S0265052510000051.

¹⁷ D. Novak, dz. cyt., s. 35 – 36 (*On stworzył niebo i ziemię, morze i wszystko, co w nich istnieje. On dochowuje wierności na wieki* (Ps 146:6)).

zbiorowych spadkobierców jego charakteru. Noe i jego rodzina stali się prekursorami nowej, przywróconej do ziemskiego bytowania ludzkości, która uznała boskie prawa moralne. Można też sądzić, że przymierze z Noem zapoczątkowało nowe spojrzenie Boga na Jego własne zasady, w tym sensie, że Stwórca zatroszczył się o lepsze egzekwowanie przez ludzkość ustanowionych praw naturalnych. Odtąd prawa te miały być respektowane w Jego imieniu, podobnie rzecz miała się mieć w odniesieniu do międzyludzkich obietnic¹⁸.

Opowieść o Noem jest historią o boskim zakazie rozlewu krwi niewinnych i o karze dla tych, którzy takiego rozlewu się dopuścili. Bóg uczy, że Jego sprawiedliwość ma być również sprawiedliwością ludzką, *Kto przeleje krew ludzką, przez ludzi ma być przelana jego krew, bo na swój obraz Bóg stworzył człowieka* (Rdz 9:6). Wszelka sprawiedliwość jest czyniona przez Boga, ludzka sprawiedliwość dokonuje się dla Boga, ludzka niesprawiedliwość – przeciw Niemu. Opowieść o Potopie i Noem pokazuje, jak Bóg wygubił życie, ale też, jak zachował sprawiedliwego. Bóg Potopu jest suwerennym sprawcą zarówno sprawiedliwości, jak i miłosierdzia¹⁹, wyniesionym ponad ginący świat, a równocześnie czuwający nad nim. Bóg składa obietnicę zachowania Ziemi, człowieka i wszystkich istot żyjących, przy czym szczególne miejsce wyznacza człowiekowi; daje mu władzę nad zwierzętami i roślinami, które czyni pokarmem dla niego (Rdz 9:1-3). Bóg ustanawia więc rodzaj poddaństwa pomiędzy człowiekiem a pozostałym żywym stworzeniem, implikujący zadawanie śmierci. *Nie będziecie jedynie jeść mięsa, w którym jest krew* (Rdz 9:4). Ujęcie owego nakazu Boga jako rytualnego przepisu wydaje się niewystarczające. U Żydów niezwykle ważna była mistyka krwi, wierzyli oni, że krew jest siedliskiem życia i duszy. Gdy się o tym pamięta, ów koszerne nakaz nabiera głębokiego znaczenia. Dostrzegł to zamiłowany biblista Tadeusz Żychiewicz, pisząc: *Bóg czyni zwierzęta poddane służebnością aż do końca, aż do śmierci, aż do służenia ciałem*

¹⁸ D. Novak, dz. cyt., s. 36-38.

¹⁹ *Patrzyłem, jak postawiono trony i usiadł Przedwieczny* (Dn 7:9). W Traktacie Chagiga przedstawiony jest spór o znaczenie tych słów. Rabbi Akiwa stwierdził, że jeden z tronów przeznaczony jest dla sprawiedliwości, a drugi – dla łaski. Rabbi Elazar Ben Azarja uznał ten pogląd za niebezpieczny, sugerujący bowiem dualistyczny charakter Boga (*Talmud Babiloński, Traktat Chagiga*, tłumaczenie i komentarz G. Zlatkes, *Wprowadzenie do Talmudu*, K. Pilarczyk, Kraków 2009, rozdz. 2, Gemara 14a, s. 131).

swym za pokarm, równocześnie jednak formułując ów zakaz, czyni coś bardzo zastanawiającego: jakby zagarniał »dusze zwierzęce«. Jakby przypominał człowiekowi, że w każdym stworzeniu jest coś, co nigdy do człowieka należeć nie będzie. Jakby chciał dać mu do poznania, że podobnie jak istnieją sprawy pomiędzy człowiekiem i Bogiem, istnieją też i sprawy pomiędzy Bogiem i wszelkim stworzeniem. Krew zwierzęcia, siedlisko życia i duszy – nie należy do człowieka²⁰. Bóg rozpiął łuk wiecznego przymierza nad Ziemią, nie tylko nad Noem i jego potomstwem, ale nad „wszelką żywą istotą” (Rdz 9:9-10).

Przymierze Noego miało znaczenie etyczne, dostarczyło podstaw dla relacji międzyludzkich, nie miało natomiast znaczenia historycznego, nie zapoczątkowało bowiem dziejów Żydów ani ludzkości rozumianej jako globalna wspólnota. Nie ustanowiło też bezpośredniej relacji między Bogiem a ludźmi, zakładało jedynie odniesienie ludzi do Boga. Przymierze Noego dało początek porządkowi natury, różnemu od porządku historycznego. Ten ostatni dotyczy zawsze konkretnej ludzkiej wspólnoty i ogniskuje się wokół pewnych wydarzeń obchodzonych jako święto. Historia wspólnoty jest niczym innym jak wspólnym świętowaniem wydarzeń, określającym jej tożsamość, stanowiącym istotę jej zbiorowego życia. Przymierze Noego nie mogło zapoczątkować historii, gdyż miało powszechny charakter, a uniwersalna historia wszak nie istnieje. Jak dotąd nie ma bowiem wydarzenia, które byłoby świętowane powszechnie w pełnym tego słowa znaczeniu. Istnieje natura ludzka, ale nie ma ludzkiej historii. Swoją historię obecnie mają wspólnoty etniczne, narody, kraje, ale nie rodzaj ludzki²¹. Ustanowić powszechną ludzką wspólnotę, a zatem i historię mogłyby objawienie i ustanowienie liturgii w odpowiedzi na nie. Jak dotąd nie ma uniwersalnej chwały bożej i liturgii, nie istnieje więc i wspólne świętowanie. Samo naturalne uznanie istnienia Boga jest niewystarczające. Biblijna próba samodzielnego stworzenia przez człowieka uniwersalnej kultury w postaci Wieży Babel nie powiodła się. Bóg udaremnił wysiłki ludzi, by własnymi osiągnięciami „zapewnili sobie imię” (Rdz 11:4), pomieszał im języki i rozproszył po Ziemi.

²⁰ T. Żychiewicz, *Stare Przymierze*, Kraków 2000, s. 102 – 103.

²¹ D. Novak, dz. cyt., s. 48.

W wielkim przedsięwzięciu, jakim była Babel, widział ludzką pychę, próbę cywilizacyjnego uniezależnienia się człowieka, zastąpienia onnipotencji Boga swoją własną. Wieża Babel pokazuje i przestrzega, że tworzenie uniwersalnej kultury stawia człowieka na drodze wojny z Bogiem, a zatem i innym człowiekiem, wiąże się bowiem nieuchronnie z eksterminacją tych, którzy nie dość szybko i dostatecznie do niej się dostosowują²². Po Wieży Babel Abraham, Izaak i Jakub żyli w sąsiedztwie różnych ludów, z którymi nawiązywali kontakty, powołując się na Boga i składając obietnice w Jego imieniu. Przymierze Noego stało się więc rodzajem uniwersalnego języka, poprzez który, w zróżnicowanym świecie, relacje międzyludzkie zyskiwały legalność i prawowitość²³.

Przymierze na Górze Synaj i ustanowienie Izraela (Wj19–20)

Lud, który zdołał wcześniej uciec z niewoli egipskiej, błąkał się po pustyni w stanie rozproszenia. Nie znajdował się, jak moglibyśmy dziś powiedzieć, w stanie natury, bo miał i uznawał przywódcę w osobie Mojżesza, jednak nie posiadał ani własnej ziemi, ani prawa. Z czasem Mojżesz okazał się prawodawcą, a rola zdobywcy ziemi, wodza, który w krwawy sposób podbił krainę Kanaan, przypadła Jozuemu. Początek tym wielkim wydarzeniom dało przymierze u stop Góry Synaj.

Bóg rozkazał Mojżeszowi, aby ten przekazał, że On jest gotowy zaoferować ludowi swoje Prawo. Jeśli Hebrajczycy przysięgną temu Prawu posłuszeństwo, jeśli będą postępować według woli Boga, Ten uczyni ich swoją szczególną własnością, „królestwem kapłanów i narodem świętym”. Według Biblii jedynie Mojżesz spotykał się z Bogiem twarzą w twarz, jednak w zawarciu przymierza uczestniczył cały lud, dwanaście plemion hebrajskich, wezwanych przez Boga do podnóża Synaju. Odtąd plemiona te były określane jako plemiona Izraela, a owoc przymierza - Tora²⁴, stała

²² Tamże, s. 47.

²³ Tamże, s. 47-48.

²⁴ Potoczne rozumienie Tory jako „prawa” nie jest do końca satysfakcjonujące, sugeruje bowiem traktowanie jej w kategoriach ścisłego legalizmu, umniejszając jej teologicznego znaczenia. Alternatywnymi określeniami w odniesieniu do Tory są „pouczenie” albo „wskazanie”, które pogłębiają znaczenie Tory, zwłaszcza w jej deuteronomicznej formie, jako dzieła zawierającego nie tylko upomnienia i wskazówki, jak prowadzić wierzących ścieżką wyznaczoną przez Boga, ale również sposób społeczno-politycznego funkcjonowania ludu,

się ich tradycyjną konstytucją. Jedynym władcą Izraelitów jako całości został uznany Bóg w postaci Jego Słowa (Prawa), depozytariuszem władzy był lud Izraela. Tora przekazywana była ludowi (nauczanie) za pośrednictwem jednostek obdarzonych bożą łaską i charyzmą, kogoś, kogo można by określić mianem „bożych premierów” lub „pośredników”, (hebr. *Eved Adonai*). Z Biblii znamy dwie takie postaci, to Mojżesz i Jozue. Spoczywała na nich odpowiedzialność za *edah* (dosłownie *kongregacja*, w szerszym znaczeniu – *lud, republika*). Wędrujących po pustyni Izraelitów cechowała spójna, wspólnotowa samoorganizacja, jednak jej struktura i sposób funkcjonowania nie zostały w Biblii szczegółowo opisane²⁵.

Jeśli Stary Testament odwołuje się do pojęcia przymierza, to niemal zawsze jest to Przymierze Synaju, czyli Wielkie Przymierze. Jego korzenie sięgają przymierza, które Bóg zawarł z Abrahamem (Rdz. 17:4–14), jego urzeczywistnianie rozpoczęło się wraz z ucieczką z Egiptu, a dopełnienie nastąpiło wraz z Objawieniem u stóp Synaju. Wielkie Przymierze zapoczątkowało klasyczny izraelski model polityczny. Można go podsumować następująco: rodzina plemion pochodzących od Abrahama, Izaaka i Jakuba powołana przez Boga poprzez zawarcie z Nim przymierza stała się ludem izraelskim (Izraelem). Lud stanowił republikę (*edah*)²⁶, podlegającą zwierzchnictwu

polityczne wskazówki, które powinny być pilnie przestrzegane przez lud izraelski i jego władców (Pwt 4:1 – 26:15), od tego bowiem zależy kolektywny, polityczny los całego narodu jako „ludu Boga” (Pwt 28:58-68) (S. D. McBride Jr., *Polity of the Covenant People. The Book of Deuteronomy*, „Interpretation”, 1987/41, s. 232-233. DOI 10.1177/002096438704100302); Zob. też: D. J. Elazar, *Deuteronomy as Israel's Ancient Constitution: Some Preliminary Reflections*, „Jewish Political Studies Review”, 1992 Spring, 4:1, s. 3-39.

²⁵ N. K. Gottwald, *The Politics of Ancient Israel*, Louisville 2001 s. 37-38.

²⁶ *Edah* to jedno z najważniejszych pojęć w żydowskiej tradycji politycznej. W szerszym znaczeniu to ciało polityczne oparte na zgodzie (ustrój), w dosłownym tłumaczeniu oznacza kongregację lub zgromadzenie wszystkich, regularnie spotykających się obywateli – mężczyzn (zgromadzenie - *qahal*). We wczesnym okresie historii Izraelitów *edah* stał się rodzajem republiki z mocnym akcentem demokratycznym. Charakteryzował się uznaniem Tory za konstytucję, polityczną równością wszystkich, zdolnych do noszenia broni mężczyzn, podejmowaniem decyzji na zgromadzeniach plemiennych wyznaczających swoich liderów na zgromadzenia narodowe, mobilnością, brakiem przywiązania do określonego terytorium, chociaż dla swego optymalnego funkcjonowania potrzebował Eretz Israel (Kraju Izraela). Powyższe cechy definiujące *edah* z niewielkimi zmianami przetrwały przez stulecia do czasów współczesnych. Narodowy w swej formie *edah* stanowił pierwszy obszar rządzenia, powiedzielibyśmy dziś – na poziomie federalnym (ustanawiania formy ustrojowej przy akceptacji całego ludu, łącznie z kobietami i dziećmi). *Edah* tworzyły plemiona (hebr. *shevet* – plemię). Każde z nich ze swoimi instytucjami rządzenia składało się z szeroko rozumianych rodzin, czy gospodarstw domowych (hebr. *bet av* – rodzina, gospodarstwo domowe) i stanowiło regionalny (pośredni) poziom rządzenia. Po osiedleniu się w kraju Kanaan najbardziej widoczną formą lokalnej organizacji władzy było *ir*, czyli miasto lub gmina miejska ze swoim własnym zgromadzeniem i sądem (D. J. Elazar, S. A. Cohen, *The Jewish Polity. Jewish Political Organization From Biblical Times to the Present*, bmv 1985, s. 11-12; D. J. Elazar, *Introduction. The*

Boga i dlatego też powiązaną z Jego konstytucyjnym nauczaniem (Tora). Tak stworzony naród miał funkcjonować jako społeczność równych (*kahal*), jego miejscem miał być Kraj Izraela (*Eretz Israel*) pod rządami Prawa, które dotyczyło każdego obywatela, gdyż był on uczestnikiem przymierza, każdy obywatel miał też wobec swego bliźniego obowiązki, wynikające z przymierza. Na Synaju Bóg nie wskazywał konkretnego ustroju, panowała więc swoboda w zakresie jego wyboru. Istniały natomiast wskazówki co do konieczności podziału władzy, niezależnie od istniejącego ustroju. Władze (*reshuyot*) łączyły się w trzy naczelne kategorie (o nich niżej) nazwane koronami (*ketarim*): *keter torah*, *keter malkhut*, *keter kehunah*. Każda z koron uczestniczyła w rządzeniu *edah*²⁷.

Z politycznego punktu widzenia można przyjąć, że przymierze synajskie stało się aktem konstytucyjnym, ustanawiającym parametry władzy i jej podział, bez szczegółów dotyczących konkretnego ustroju. Polityka została zintegrowana z religią, tak jak wszystko inne uznana za sferę boskich prerogatyw, a Bóg - za suwerena Izraela²⁸. Współczesne izraelskie partie ortodoksyjne trwają przy tym przekonaniu i sprzeciwiają się konstytucji, stojąc na stanowisku, że konstytucja z Synaju obowiązuje nadal.

Przymierza zawierane po wydarzeniach na Górze Synaj uznawano za wtórne, w obliczu zmieniających się okoliczności służyły one podporządkowaniu rządzących i rządzonych Bogu według zasad Wielkiego Przymierza. Stanowiło ono punkt

Jewish Political Tradition..., s. XXI – XXII).

²⁷ D. J. Elazar, *Community and Polity. The Organizational Dynamics of American Jewry*, Jewish Publication Society, Philadelphia 1995, s. 16.

²⁸ Czy teokracja była żydowską formą rządów? Miedzy innymi wielki myśliciel chasydzki Martin Buber (*Königtum Gottes* Berlin 1932) oraz Gershon Weiler (*Jewish Theocracy*, Leiden 1988) argumentowali na rzecz tej tezy. Suwerenność Boga we wszystkich dziedzinach, a zatem i politycznej, wykluczała bowiem skoncentrowanie władzy i autorytetu w rękach ludzi i stworzenie świeckiego ustroju. Myśliciele ci wyrażali przekonanie, że polityka będąc zintegrowana z żydowską religią, stała się ostatecznie sferą wyłącznie boskich prerogatyw. Ludzkie działanie mając miejsce w sferze podporządkowanej boskim prawom i stosującej się do nich ma charakter iluzoryczny i jest nieskuteczne. Teokratyczna koncepcja polityki niezaprzeczalnie jest w Biblii zakorzeniona, jednak, opierając się na przymierzu synajskim, nie wyklucza ona ludzkiej wolności. Stąd judaizm rabiniczny podkreślał ludzką autonomię w dziedzinie polityki i nawet nie rozważał teokracji jako ustroju politycznego, wskazując na daną ludziom przez Boga autonomię w zakresie zarządzania sprawami ziemskim (M. Lorberbaum, *Politics and the Limits of Law: Secularizing the Political in Medieval Jewish Thought*, Stanford 2001, s. 2).

odniesienia dla wszystkich późniejszych przymierzy, w okresie biblijnym zawieranych lub odnawianych po każdej większej zmianie politycznej²⁹.

Wydarzenia poprzedzające przymierze synajskie (powołanie Abrahama, niewola egipska, wyprowadzenie z domu niewoli) pokazują, że Bóg przemawia do ludzi poprzez wydarzenia. Biblia nie jest więc dziełem rozumu, lecz zapisem historii, poprzez którą Bóg komunikuje się z ludźmi. Przymierze na Górze Synaj można rozpatrywać w szerszym kontekście przymierza Boga z wszystkimi ludźmi. Wszechwładny Bóg dobrowolnie nawiązał relację z człowiekiem, ograniczył swoją suwerenność, by dać ludziom wolność, czyli podmiotowość, w zakresie spraw ziemskich. Drogowskazem w ziemskim postępowaniu ludzi miała być Tora jako znak boskiej obecności³⁰. Począwszy od III w. n. e. rabini twierdzili, że studiowanie Tory wiodło do zbawienia, że było działaniem, poprzez które Izrael mógł odpokutować swoje grzechy i doczekać się przyjścia mesjasza, który wydobędzie Izraelitów spod władzy najeźdźców³¹.

Wyjątkowość wydarzenia, jakim było przymierze synajskie, określa również jego wspólnotowy charakter. Dotychczas Bóg zawierał przymierze tylko z wybranymi ludźmi (z Abrahamem, z Noem), Wielkie Przymierze odnosi się natomiast do wszystkich Izraelitów. Wspólnotowy charakter przymierza nie powinien jednak skutkować poczuciem anonimowości przez pojedynczego Izraelitę, brakiem indywidualnej więzi z Bogiem. Żaden Izraelita nie jest anonimowy dla Boga, przynależy bowiem do wspólnoty połączonej z Nim przymierzem. Skoro nie jest anonimowy dla Boga, nie jest też anonimowy dla innego Izraelity. Nie może on oczekiwać zainteresowania ze strony Boga, jeżeli pozostaje obojętny na swoich bliźnich - członków wspólnoty przymierza. W przymierzu każdy Żyd pozostaje w takiej odległości od Boga, w jakiej współistnieje z innym Żydem. Odkąd Bóg jest w centrum przymierza, każde wykroczenie przeciwko członkowi wspólnoty jest również atakiem wymierzonym w Stwórcę. On pośredniczy w relacjach między ludźmi, wszystkie one

²⁹ D. J. Elazar, *Covenant as the Basis of the Jewish Political Tradition...*, s. 12-13.

³⁰ D. Novak, dz. cyt., s. 53.

³¹ K. Pilarczyk, *Wprowadzenie do Talmudu*, w: *Talmud Babiloński, Traktat Chagiga*, tłumaczenie i komentarz G. Zlatkes, Kraków 2009, s. 40.

się w Nim krzyżują. Można więc mówić o wzajemnej zależności członków wspólnoty przymierza, która w nauczaniu rabinicznym jest wyrażona zasadą: „każdy Izraelita jest zabezpieczeniem dla innego”. Oznacza to przede wszystkim wzajemną odpowiedzialność Żydów za siebie³².

W żydowskiej tradycji politycznej wiara w Boga, równoznaczna z przestrzeganiem Jego Prawa, uważana była za konieczny warunek dobrego i wolnego rządu. Ateistów traktowano jako ludzi niegodnych zaufania, bowiem nie wiązały ich żadne zobowiązania wobec Boga, a zatem i wobec ludzi. Przekonanie, że najwyższa władza należy do Boga, wykluczało suwerenność państwową umiejscowioną w osobie władcy. Przymierze synajskie uczyniło z Izraelitów subsuwerenów w zakresie spraw ziemskich i tym samym partnerów Boga, wspólnie z Nim odpowiedzialnych za świat.

Przymierze - jak zostało wyżej wspomniane - jest rodzajem umowy zawartej pomiędzy nierównymi, aczkolwiek suwerennymi stronami dla celów publicznych, umowy o charakterze moralnym z udziałem Boga, który może być traktowany jako strona, świadek lub gwarant³³. Przymierze może obejmować relacje między Bogiem i ludźmi oraz między samymi ludźmi. W tradycji biblijnej pojęcie to jest rozumiane przede wszystkim jako rodzaj wiecznego, dobrowolnego paktu, zainicjowanego przez Boga i zaakceptowanego bez przymusu przez ludzi³⁴. Bóg obiecał swoją opiekę i wierność, ludzie natomiast zobowiązali się do miłości i lojalności wobec Niego. Przymierze na Górze Synaj, ustanawiało wertykalną relację między Bogiem a ludźmi i zarazem zainicjowało powstawanie horyzontalnych relacji między ludźmi. Ponieważ Izraelici zawarli przymierze z Bogiem jako wspólnota czyniło ich to równymi³⁵ wobec

³² D. Novak, dz. cyt., s. 53-54.

³³ D. J. Elazar, *Federal Liberty and the Jewish Political Tradition*, <http://www.icpa.org/dje/articles2/fedlib.htm>, 30.01.2012.

³⁴ D. J. Elazar, *Covenant as the Basis of the Jewish Political Tradition...*, s. 10-11.

³⁵ Joshua A. Berman w swojej książce *Created Equal. How the Bible Broke with Ancient Political Thought*, dowodzi, że Pięcioksiąg jest ogarnięty duchem egalitaryzmu, radykalnego w porównaniu z polityką starożytnej Grecji i cywilizacji Bliskiego Wschodu. Nie jest to egalitaryzm w ścisłym tego słowa znaczeniu, w Pentateuchu widoczne są natomiast wyraźne tendencje w tym kierunku. Zawarta tam teologia przymierza ustanawia, co prawda, hierarchię między Bogiem a Izraelitami, jednak nie ma ona tak sztywnego i surowego charakteru, jak w przypadku hierarchii istniejących w owych czasach i regionie. Gdy Żydzi z wielkim wahaniem, pełni obaw zdecydowali się ustanowić monarchię, król nie zyskał boskich przymiotów, był jedynie pierwszym pośród

siebie, kondycja każdego z nich względem Boga pozostawała taka sama. Uczestnictwo w przymierzu skutkowało członkostwem w społeczności przymierza, również relacje między członkami tej społeczności regulowane były podług jego zasad, czyli na wzajemnej, dobrowolnej zgodzie i przyrzeczeniu. Chwała Boga poprzez przestrzeganie Tory stanowiła najważniejszy cel wspólnoty Izraelitów, a istotą ich polityczności było zachowanie wolności dla tej chwały. Powstanie królestwa Izraela nic w tym zakresie nie zmieniło. Król również był uczestnikiem przymierza z Bogiem, a jego podmiotowość polityczna miała charakter pośredni. Był bowiem – jak wierzone – wybierany przez Boga i akceptowany przez lud, ziemskiego suwerena, któremu Bóg dał wolność samorządzenia się. Dawid, namaszczony przez proroka Samuela w imieniu Boga, stał się królem, gdy został zaakceptowany przez zgromadzenie starszych (*edah*), reprezentujących plemiona izraelskie (2Sm 2:1-4; 5:1-3). Monarcha nie monopolizował władzy, lecz dzielił ją z prorokami, mędrcami i kapłanami. Ów podział władzy wywodzony z czasów Mojżeszowych w okresie drugiego commonwealth'u (440 p.n.e. – 140 n.e.) przyjął nazwę „trzech koron” (*ketarim*). Według Biblii każda korona miała własną legitymację władzy, każda reprezentowała boski dar władzy oparty na odrębnych przymierzach zawartych z Bogiem. Według tradycyjnych tekstów przymierze na Synaju może być rozumiane jako dające kształt *keter torah*, która została przekazana przez *Eved Adonai* (Mojżesza) *nevi'im* (prorokom), *hakhamim* (mędrcom) i *rabbanim* (mistrzom, nauczycielom). Przymierze z synami Aarona ustanowiło kapłaństwo (*keter kehunah*), które Aaronickie rody sprawowały do czasu zniszczenia Drugiej Świątyni. Przymierze z Dawidem zaprowadzało *keter malkhut* (królestwo i rządy cywilne), koronę zakotwiczoną w *edah*, którą król dzielił z *zekenim* (starsi, żyjący w czasach Drugiej Świątyni) i *nesi'im*

równych. Podobnie jak władza królewska, ograniczona Torą była także władza kapłanów i proroków. Przykładem egalitaryzmu była też otwartość i dostępność Pięcioksięgu dla ludu. Zawarte tam historie są opowieściami o ludziach i są sformułowane tak, by do nich przemawiać. Cała Biblia hebrajska mówi o ludziach, którzy z własnej woli zdecydowali się podążać za wskazaniem Boga i wypełniać Jego wolę, którzy są więc aktywnymi podmiotami, a nie pasywnymi narzędziami w ręku Boga. Owa otwartość świętych tekstów zdumiewa, zważywszy że w innych cywilizacjach (Egipt, Mezopotamia) teksty tego rodzaju miały ekskluzywny charakter, dostępność do nich przynależała jedynie wąskiej elicie rządzącej (J. A. Berman, *Created Equal. How The Bible Broke with Ancient Political Thought*, Oxford 2008).

(liderzy plemienni, głowy dużych rodzin, książęta). Pierwotnie *keter malkhut* została powierzona starszym i sędziom, dopiero potem – królom, szczególnie z Domu Dawida. W późniejszych czasach wygnania i rozproszenia znajdowała się w rękach przywódców społeczności diaspory³⁶. W ramach korony Tory mieściło się interpretowanie i objaśnianie Pentateuchu jako nadanej przez Boga konstytucji. *Keter torah* (Pwt 18:9-22) była więc narzędziem, za pomocą którego Bóg pouczał Izraelitów. Zadaniem *keter kehunah* (Pwt 18:1-8) było utrzymywanie poprzez obrzędy stałej bliskości pomiędzy Bogiem a ludem (*edah*). *Keter malkhut* (Pwt 17:14-20) była natomiast narzędziem sprawowania władzy świeckiej pośród *edah* według zasad nadanej przez Boga konstytucji (Tory). Trzyczęściowy, poziomy podział władzy umożliwiał wyjście poza ściśle polityczne funkcje, objęcie społecznych i religijnych elementów żydowskiego ustroju³⁷. Tej klasyfikacji władz nie należy rozumieć w nowoczesnym sensie, jako coś na podobieństwo podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, lecz jako skomplikowaną sieć relacji pomiędzy oddzielnymi od siebie, niezależnymi, ale zarazem połączonymi domenami³⁸. Królowie izraelscy formalnie byli więc monarchami ograniczonymi przez tradycyjną konstytucję (Torę). W późniejszych czasach rozproszeni Żydzi traktowali swoją diasporę jako wspólnotę ufundowaną na przymierzu Mojżeszowym, wobec którego ich przodkowie wyrazili swą akceptację i które nieustannie pozostawało aktualne³⁹.

Jak zostało wyżej zaznaczone, priorytetowość przymierza w politycznej tradycji żydowskiej była i jest nadal silnie obecna. Również relacje między ludźmi rozumie się jako więzi budowane w oparciu o przymierze, czyli ufundowane na wzajemnym przyrzeczeniu w obecności Boga jako świadka. Każda umowa między Żydami

³⁶ D. J. Elazar, S. A. Cohen, *The Jewish Polity...*, s. 16.

³⁷ S. A. Cohen, *The Three Crowns...*, s. 13-14; D. J. Elazar, *Community and Polity...*, s. 13-15; D. J. Elazar, *Foundations of the Jewish Polity*, <http://www.jcpa.org/dje/articles2/foundations.htm>, 3.02.2012.

Według Miszny rabin Symeon powiedział: *Są trzy korony: korona Tory, korona kehunah i korona malkhut, ale korona dobrego imienia przewyższa je wszystkie* (Talmud, Traktat Avot, rozdz. 4, Miszna, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Talmud/avot4.html>), 30.01.2012.

³⁸ D. J. Elazar, *Introduction. The Jewish Political Tradition...*, s. XXII.

³⁹ A. Mittleman, dz. cyt., s. 48.

zakładała uprzednie uczestnictwo w przymierzu synajskim. Ono warunkowało zaistnienie umowy i gwarantowało jej przestrzeganie. Żydzi niechętnie wchodzili w kontakty z plemionami nie uznającymi Jahwe, gdyż uważali ich za niegodnych zaufania z powodu braku zobowiązań wobec transcendentnych wartości. W przekonaniu Izraelitów warunkiem wiarygodnych relacji z ludźmi jest uprzednie nawiązanie relacji (przymierza) z Bogiem.

Waga przymierza z Jahwe wynikała z faktu jego nadrzędności i wieczności. Nawet naruszenie warunków przymierza nie kończyło jego obowiązywania. Sytuacja taka upoważniła jedynie obrażoną stronę do żądania naprawy wyrządzonej szkody ze strony obrażającego. Przymierze nie mogło być zakończone również za zgodą zawierających je stron, na skutek zniknięcia jednej z nich lub obu⁴⁰. U samych początków historii Izraelitów, w trudnym dla nich momencie przebywania na pustyni, stworzenie złotego cielca i oddanie mu czci (Wj 32:1-6) było pierwszą próbą porzucenia przymierza z Góry Synaj. Mimo że Izraelici także później naruszali zasady przymierza, co wyrażało się m. in. w składaniu krwawych ofiar i kulcie bożków, Bóg nie zerwał z nimi więzi (*Jak sądziłem waszych przodków na pustyni ziemi egipskiej, tak będę sądził i was[...]* (Ez 20:36)). Przymierze Mojżeszowe uczyniło plemiona hebrajskie narodem izraelskim i zachowanie Izraelitów w tej suwerennej decyzji Boga niczego nie zmieniało. Grzechy Izraela nie powodowały, że przestawał on być Izraelem. Bóg zawarł z nim przymierze przysięgając na własne imię, a nikt nie mógł być mu bardziej wierny niż On sam⁴¹.

⁴⁰ D. Novak, dz. cyt., s. 31-32.

⁴¹ Tamże, s. 32-33. W obliczu bałwochwalstwa Izraelitów Mojżesz prosi Boga i zarazem przypomina mu o złożonej przysiędze: *Wspomnij na twoje służby - Abrahama, Izaaka i Izraela, którym przysięgłeś na samego siebie [...]* (Wj 32:13). W czasie Holokaustu i po nim wielu myślicieli żydowskich zastanawiało się, czy Bóg dopuszczając do tego, by Żydów spotkały tak wielkie cierpienia, nie naruszył zawartego z nimi przymierza? Część z nich uznała, że tak się właśnie stało. Przymierze przestało więc obowiązywać. Jednak, jak napisał w swoim eseju Irving Greenberg, uwolnieni z więzów przymierza Żydzi, dobrowolnie przyjęli go z powrotem. Holokaust zapoczątkował więc nowy rozdział w historii Żydów – odnowienia Przymierza Synajskiego, które obecnie można nazwać „przymierzem woli”, przyjętym na przekór bolesnym doświadczeniom. Postawa taka wynika z założenia, że w czasie drugiej wojny przymierze podzieliło niedolę narodu żydowskiego; zostało roztrzaskane, bo Tora, będąca obecnością Boga, nie mogła się izolować od żydowskiego cierpienia. Miłosierny Bóg nie mógł pozostawać oddalony i obojętny wobec losu swego ludu. Złamanie przymierza przyczyniło się w istocie do jego umocnienia, a przetrwanie narodu żydowskiego potwierdziło jego aktualność (I. Greenberg, *Voluntary Covenant*, w: *Wrestling with God. Jewish Theological Responses during and after the Holocaust*, ed. by S. T. Katz, S. Biederman, G. Greenberg, 2007, s. 546-547).

Polityczne znaczenie przymierza

Choć w Starym Testamencie słowo *berith* jest używane na określenie pięciu rodzajów relacji: pomiędzy Bogiem a ludźmi, pomiędzy samymi ludźmi, pomiędzy Bogiem a Izraelem, pomiędzy samymi Izraelitami, pomiędzy Izraelitami a innymi plemionami, to jednak nie wszystkie z tych relacji w pełni odpowiadają definicji pojęcia przymierza. Z pewnością możemy tym mianem określić przymierze z Noem i przymierze na Górze Synaj. Pierwsze z nich jest wiecznym związkiem Boga z ludzkością, drugie - związkiem Boga z Izraelem. Oba mają znaczenie fundamentalne z racji ich wieczności, nieustanności obowiązywania i, co najistotniejsze, dlatego, że są one związkiem Boga z ludźmi (Rdz 9:9-19), (1Krn 16:15), co znacząco odróżnia je od pozostałych trzech relacji, również nazywanych przymierzami. Używanie tej nazwy jest uzasadnione w tym sensie, że przymierza między ludźmi: między Żydami i między Żydami i nie – Żydami wymagają do swego zaistnienia przymierzy fundamentalnych stanowiących dla nich tło, podstawę i gwarancję. Przymierza międzyludzkie nabierają ważności dopiero po złożeniu przez zawierające je strony przysięgi na imię Boga. Wśród Żydów istniało przekonanie, że należy najpierw ułożyć relacje z Bogiem, by relacje z ludźmi nabrały sensu i znaczenia⁴².

We współczesnych czasach emancypacja w zakresie praw jednostki zdominowała dysput publiczny, pozostawiając w zapomnieniu kategorię zobowiązań. Od długiego czasu w myśli filozoficznej – politycznej Zachodu wyczuwalne jest napięcie wynikające z konfliktu pomiędzy uprawnieniami jednostki a zasadami społecznej organizacji, z braku odpowiedzi na pytanie o to, kto jest ważniejszy: jednostka czy wspólnota. Podobne napięcie nie stało się udziałem żydowskiego rozumienia świata, żydowskiej myśli i tradycji politycznej. Wywodzi się ona z Pięcioksięgu, a tam zobowiązania pozostają nierozzerwalnie związane z prawami. Obowiązki wyprzedzają uprawnienia, człowiek nie jest traktowany jako indywiduum w świecie, ale jako członek społeczności. Nie oznacza to, że zobowiązania stoją w opozycji do praw jednostki. Zobowiązania społeczności i jej członków wobec Boga,

⁴² D. Novak, dz. cyt., s. 33-34.

wypełnianie Jego przykazań w istocie urzeczywistniają ludzkie prawa. Pomoc wdowom i sierotom nie stanowi prawa im przypisanego, jest natomiast zobowiązaniem nałożonym na wspólnotę żydowską. Pomoc ta staje się więc prawem wywiedzionym z ludzkiego zobowiązania do sprawiedliwości.

Ludzie są istotami społecznymi z natury i z konieczności, w związku z czym muszą się organizować w małe i większe społeczności, budować ustroje polityczne. Mogą to czynić, zawierając ze sobą porozumienia. Tradycja biblijna podpowiada, że takim rodzajem politycznego porozumienia jest przymierze, wychodzące naprzeciw obu aspektom człowieczeństwa, indywidualnemu i społecznemu, prawom i zobowiązaniom. Samo przymierze jest bowiem jednocześnie i prawem, i zobowiązaniem⁴³.

Aby przymierze pozostawało nieustannie aktualne, konieczny jest szacunek wobec niego, nieustanna potrzeba jego zasad. Stąd też pojęcie *berith* pozostaje w związku ze słowem *hesed*, które nie ma bezpośredniego przełożenia na język polski. Można je przetłumaczyć jako wierność duchowi przymierza, miłość do przymierza czy też powinność wobec niego. *Hesed* w dużej mierze przyczynia się do tego, by przymierze nie zatraciło swego moralnego, transcendentnego wymiaru i nie nabrało cech wąskiego legalizmu, zmieniając się w zwykły kontrakt. Myśl tę oddaje talmudyczny aforyzm, mówiący o tym, że aby przestrzegać prawa, trzeba wyjść poza jego literę⁴⁴. Słowo *hesed* bywa także tłumaczone jako miłosierdzie (z greckiego tłumaczenia od słowa *eleos* – litość) lub lojalność⁴⁵. Biblijnym przykładem sytuacji, kiedy przymierzowi nie towarzyszyło *hesed*, były wydarzenia w Sodomie, kiedy Abraham próbował ratować nie stosujące się do bożej sprawiedliwości miasto, odwołując się do miłosierdzia Boga (Wj 18:20-33; 19:1-29). Próba Abrahama nie powiodła się, bo mieszkańcy miasta utracili miłość do przymierza.

⁴³ D. J. Elazar, *Federal Liberty and the Jewish Political Tradition*, <http://www.icpa.org/dje/articles2/fedlib.htm>, 30. 01.2012.

⁴⁴ D. J. Elazar, *HaBrit V'Ha Hesed: Foundations of the Jewish System*, <http://www.icpa.org/dje/articles2/britvhesed.htm>, 30. 01.2012.

⁴⁵ J. Myers, *Hesed mercy or loyalty?*, <http://biblicalheritage.org/Bible%20studies/hesed.htm>, 4.02.2012.

Biblijna idea przymierza zainspirowała twórców nowoczesnych koncepcji umowy społecznej, filozofów XVII i XVIII wieku. Istotne znaczenie miała reformacja, która zakwestionowała religijne uniwersum, w związku z czym pojawiło się pytanie o źródła władzy i sposoby politycznej organizacji tych, którzy porzucili katolicyzm. Odwoływanie się do idei przymierza wynikało z potrzeby ustanowienia jasnej i wiążącej relacji pomiędzy Bogiem i ludźmi, i pomiędzy samymi ludźmi. Relacja ta teologiczna i polityczna w swym charakterze miała na celu wskazanie źródeł władzy, jej podział, ustanowienie ciał politycznych. Polityczna genialność przymierza zawiera się w jego biblijnym pochodzeniu, przymierze legitymizuje władzę polityczną i zarazem wprowadza ją na moralną ścieżkę. Biblijne przymierze zawiera w sobie ziarna nowoczesnego konstytucjonalizmu w tym sensie, że kładzie nacisk na ograniczenie władzy zawierających je stron, ograniczenie to jest wynikiem dobrowolnego przyzwolenia⁴⁶. Przymierze Synajskie uczy, że Bóg dał ludziom możliwość samodzielnego zarządzania swoimi ziemskimi sprawami. Ograniczył swoją wszechwładzę, by uczynić ludzi wolnymi. Zdystansował się do ludzkich spraw doczesnych, zachowując władzę karania bądź nagradzania w przyszłości konsekwencji ludzkiej wolności. Idea przymierza w aspekcie samoograniczenia się Boga pomaga zrozumieć, dlaczego wszechmocny Bóg nie interweniuje w ziemskie sprawy ludzi, chociaż ci ostatni niekiedy takiej interwencji oczekują, zwłaszcza w obliczu niesprawiedliwości i zbrodni. Również ludzie jako strona umowy samoograniczają się, rezygnują z wolności naturalnej na rzecz wolności w ramach prawa. Ponadto przywódcy ludu, który zawarł przymierze, również są ograniczeni zasadami przymierza. Prawo boże staje się więc instancją najwyższą, której winna być podporządkowana także władza. W tym sensie z przymierza można wywodzić ideę rządu konstytucyjnego (ograniczonego). Trudno przecenić polityczne znaczenie biblijnego przymierza, jeśli rozumiemy politykę w sposób normatywny. Przymierze nie tylko staje się podstawą do powstania społeczeństwa politycznego, czyli obywatelskiego, ale również, dając ludziom wolność, stwarza warunki, w których

⁴⁶ D. J. Elazar, *Covenant & Polity In Biblical Israel: Biblical Foundations & Jewish Expressions. The Covenant Tradition in Politics*, vol. 1, Introduction, <http://www.jcpa.org/dje/books/ct-vol1-int.htm>, 5.02.2012.

mogą oni w pełni wykorzystać swój potencjał, w których mogą nie tylko zachować życie, ale również uczynić je lepszym⁴⁷.

Najistotniejszymi pojęciami polityki są władza i sprawiedliwość. Władza służy ludziom do samoorganizacji i kształtowania swego otoczenia w celu zachowania życia. Sprawiedliwość podpowiada, jak posługiwać się władzą, by życie było dobre. Oba elementy, władza i sprawiedliwość, są ze sobą powiązane, stanowią dwie strony tego samego medalu – polityki. Bez odwołania do ich wzajemnego powiązania polityka staje się niezrozumiała i niebezpieczna. Polityczne wskazówki Machiavellego są skuteczne jedynie na krótką metę. Po pewnym czasie niemoralne metody działania zostaną rozpoznane. By uniknąć dylematów część ludzi, dla których ważna jest moralność, opuści sferę polityczną. Z czasem stanie się ona domeną amoralizmu i demoralizacji, upadek rozumowania moralnego nieodwołalnie prowadzi do unicestwienia polityczności⁴⁸. Przymierze zespala władzę i sprawiedliwość, czyniąc politykę efektywną zarówno w zakresie działania, jak i moralności. Idea przymierza

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Istotą polityczności jest sprzymierzanie się, czyli tworzenie stowarzyszeń w oparciu o wzajemną umowę, potwierdzoną przyrzeczeniem. Wynika ona ze społecznej natury człowieka i z konieczności, człowiek nie jest bowiem samowystarczalny. Izraelici jako pierwsi odkryli znaczenie sprzymierzania się dla celów religijnych i pośrednio politycznych. Polityczne znaczenie bycia razem podniósł Arystoteles. Prawda ta znalazła również swój wyraz u myślicieli protestanckich, między innymi u Johannesa Althusiusa (1557 – 1638), twórcy suwerenności subsydiarnej, który w swym dziele napisał: *Polityka jest sztuką stowarzyszania się ludzi w celu ustanowienia, rozwijania i zachowania życia społecznego. Stąd jest nazywana »sztuką życia razem«*. Istotą polityki jest więc stowarzyszanie się, w którym »żyjący razem« przyrzekają sobie wzajemnie, zawierając wyraźną lub cichą umowę o wzajemnym porozumiewaniu się we wszystkich sprawach, które są użyteczne i konieczne dla harmonijnego istnienia życia społecznego [tł. z ang. – L. Ch] (J. Althusius, *Politica methodice digesta, atque exemplis sacris et profanis illustrata*, abridged translation of the Third Edition, translated by F. S. Carney, preface by C. J. Friedrich, Boston 1964, Ch. 1, http://www.constitution.org/alth/alth_01.htm, 10.02.2012).

Pod pojęciem polityki jako „sztuki życia razem” Althusius rozumiał wszelkiego rodzaju stowarzyszenia: prywatne, takie jak rodzina, czy zrzeszenia zawodowe, oraz społeczne (miasta, prowincje, republiki). Powstanie i trwanie każdego ze stowarzyszeń opiera się na dobrowolnym przymierzu zawartym pomiędzy jego członkami, wyrażającym uzgodnienia dotyczące koniecznych i użytecznych celów, którym stowarzyszenie będzie służyć. Przymierze to może mieć charakter *explicite* lub *implicite*. Stowarzyszenia prywatne zawierając ze sobą porozumienie dają podstawy do tworzenia stowarzyszeń społecznych. Miasta są więc tworzone z rodzin i zrzeszeń zawodowych, miasta tworzą prowincje, a te ostatnie – państwo. Wszystko odbywa się w oparciu o zgodę. Powstanie państwa nie rozwiązuje, ani nie znosi podmiotowości rodzin, zrzeszeń, miast i prowincji. W ujęciu Althusiusa powstanie państwa, tłumaczy się nie zgodą poszczególnych jednostek, tak jak będzie to miało miejsce później w ujęciu Thomasa Hobbesa, czy Johna Locke’a, lecz umową prowincji, czyli zorganizowanych ciał politycznych. Biorąc to pod uwagę, trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem Hannah’y Arendt, że władza nigdy nie może stać się własnością jednostki, że należy ona zawsze do grupy i tylko wtedy, gdy grupa trzyma się razem. Sprawowanie władzy oznacza, że pewna grupa, czy grupy ludzi upoważniły rządzącego (-ych) do działania w ich imieniu. W chwili, gdy znika grupa, od której pochodziła władza, znika też bycie „u władzy” (H. Arendt, *O przemocy. Nieposłuszeństwo obywatelskie*, Warszawa 1999, s. 56 – 57).

stanowiła źródło moralnego rozumowania w polityce, wyznaczała drogę, na której możliwe było osiągnięcie zaangażowania w sprawy publiczne ludzi przy jednoczesnym zachowaniu ich wolności i odpowiedzialności moralnej⁴⁹.

Ideą przymierza Izraelici zapoczątkowali myślenie polityczne najwyższej próby, wskazali bowiem, że fundamentem ludzkich społeczności jest prawo i równość wobec niego, że władza jest ziemskim narzędziem służącym urządzeniu ziemskiego porządku, pochodzącym wprawdzie od Boga (wszak jest On wszechmocny), powierzonym jednak ludziom, zorganizowanym jako całość, by mogli doświadczać wolności; tylko za ich zgodą może nastąpić przejęcie władzy przez rządzących. Powszechnie wiadomym jest, że cywilizacja zachodnia zawdzięcza Żydom transcendentnego Boga i związaną z Nim etyczność, jednak polityczny wymiar Jerozolimy pozostaje zazwyczaj zapomniany. Dominuje przekonanie, że tradycja myśli politycznej Zachodu w zupełności zadowala się greckim racjonalizmem.

Lucyna Chmielewska – doktor nauk humanistycznych, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego

Abstrakt

Artykuł jest poświęcony biblijnemu pojęciu przymierza, które w żydowskiej tradycji, w tym także tradycji politycznej, zajmuje miejsce szczególne. O ile przymierze z Noem ustanowiło prawo naturalne, obowiązujące wszystko stworzenie, o tyle przymierze na Górze Synaj było bezpośrednią relacją pomiędzy Bogiem a Izraelitami i dało początek ich istnieniu jako społeczności politycznej. Mówiąc o przymierzu w tradycji żydowskiej, mamy więc na myśli przede wszystkim przymierze Mojżeszowe, zwane także Wielkim Przymierzem. Wraz z nim zaczyna się historia Żydów, ono określa żydowski sposób życia i myślenia, także w odniesieniu do sfery politycznej. Należy podkreślić, że akceptowane dziś powszechnie w świecie zachodnim polityczne pojęcia suwerenności ludu, republikanizmu, federalizmu, podziału władzy są świeckim

⁴⁹ D. J. Elazar, *Covenant & Polity In Biblical Israel: Biblical Foundations & Jewish Expressions. The Covenant Tradition in Politics*, vol. 1, Introduction, <http://www.jcpa.org/dje/books/ct-vol1-int.htm>, 20.02.2012.

pokłosiem biblijnej idei przymierza, która zakorzeniła się w filozofii politycznej Zachodu za sprawą tradycji żydowskiej. Polityczny wymiar tradycji żydowskiej znalazł należne jej miejsce w literaturze naukowej głównie za sprawą Daniela Judah Elazara (1934 – 1999), wybitnego znawcy federalizmu i tradycji żydowskiej.

BIBLICAL COVENANT IN THE JEWISH POLITICAL TRADITION

Abstract

This article describes the biblical notion of covenant (*berith*). The term covenant in the Jewish tradition has a strong theological, as well as a political dimension. The covenant motif is central to the biblical world view, the basis of all relationships, the mechanism for defining and allocating authority, and the foundation of the biblical political teaching. Sinai Covenant has been the basis for all legitimate Jewish political organization from antiquity to the present. Jewish political institutions and behavior reflect this covenantal base in the way that they give expression to the political relationship as a partnership based upon a morally grounded pact and, like all partnerships, oriented toward decision and policy-making through negotiation and bargaining. Wherever the possibility has existed, Jews have organized their political institutions on a federal basis (*berith* - Latin: *foedus* from federal). A covenanted community is republican in the original sense of *res publica*, a public thing, rather than the private preserve of any person or institution. In the Bible, the Jewish republic is referred to as the *edah*, from the term for assembly - in other words, a body politically based on the general assembly of its citizens for decision-making purposes. The covenant idea has within it the seeds of modern constitutionalism, in which it emphasizes the mutually accepted limitations on the power of all parties to it, a limitation not inherent in nature but involving willed concession. This idea of limiting power is of the first importance in the biblical worldview and for humanity as a whole since it helps explain why an omnipotent God does not exercise His omnipotence in the affairs of humans. The political compacts of the philosophers of the seventeenth and eighteenth century have been inspired by the biblical covenant,

except that it was secular in character. The political dimension of the Jewish tradition has found its rightful place in the scientific literature thanks to Daniel Judah Elazar (1934 – 1999), eminent expert on federalism and the Jewish tradition.

RECENZJE

Beata Górowska

P. Borecki, C. Janik (wyb. i oprac.), *Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w archiwaliach z lat 1989-2010*, Warszawa 2011, 391 s.



Stosunki wyznaniowe w Polsce cechuje istnienie od ponad 60 lat szczególnej instytucjonalnej formy kontaktów między władzą państwową i hierarchią Kościoła katolickiego w Polsce. Jest to Komisja Wspólna Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski. Działalność tego podmiotu zawsze śledzili wnikliwi obserwatorzy życia politycznego i badacze relacji państwo-kościół w Polsce. Dzięki wydaniu omawianej publikacji wiedza o Komisji Wspólnej przestała być ekskluzywna. Teraz każdy Czytelnik (w domyśle: każdy obywatel) otrzymał możliwość poznania zagadnienia i samodzielnego ocenienia sposobu i rezultatów działania Komisji w okresie III RP.

Paweł Borecki i Czesław Janik mają we wspólnym dorobku opracowania o podobnym charakterze¹. I tym razem wykonali ogromną i żmudną pracę, co już samo w sobie jest godne pochwały. Rezultatem trudu Autorów jest profesjonalne i kompetentne udokumentowanie działania ważnego elementu obecnego w relacjach między władzą świecką i władzą duchowną w Polsce współczesnej.

¹ Są to: *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, Warszawa 2009 (w trzeciej części tej pracy zawarto 56 dokumentów z lat 1987-1999); *Kościół i organizacje światopoglądowe o nowej polskiej Konstytucji. Wybór materiałów źródłowych z lat 1988-1997*, Warszawa 2012; *Prawo wewnętrzne nierzymskokatolickich związków wyznaniowych w Polsce-wybór aktów prawnych*, Warszawa 2012.

Autorzy przygotowali opracowanie o charakterze pionierskim, nowatorskim i cennym pod względem poznawczym. Dotychczas nie było tak obszernej publikacji na temat Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski. Już teraz zbiór dokumentów można traktować jak doskonały załączek dla przyszłej monografii. Badacz, który podejmie trud jej opracowania, otrzymał do dyspozycji doskonale przygotowane pole do działania. Nowatorstwo publikacji polega na upublicznieniu dokumentów archiwalnych pochodzących z nieodległej historii Polski (1989-2009). Wielu członków Komisji Wspólnej ze strony rządowej i kościelnej żyje, wielu polityków nadal aktywnie uczestniczy w życiu politycznym państwa. Lektura archiwaliów ukazuje ich oblicza: urzędowe i ludzkie, ich umiejętności negocjacyjne, pojmowanie dobrostanu w stosunkach między państwem i Kościołem. Publikacja pod względem poznawczym przyczynia się w dużym stopniu do postępu wiedzy o najnowszej historii politycznej Polski. Wzbogaca zbiór tak zwanej historii wydarzeniowej o to wszystko, czego „nie widać” w wydarzeniach, a co wyłania się z treści dokumentów. Chodzi o atmosferę rozmów odbywanych na forum Komisji Wspólnej, stan stosunków państwo-Kościół w danym czasie, wzajemne reakcje stron na proponowane rozwiązania, tworzenie procedur działania w uzgodnionych sprawach. W sumie, za sprawą treści archiwaliów, Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Episkopatu Polski jawi się jako „arena lobbingu” (s. 21) lub mówiąc inaczej: forum nacisku Episkopatu Polski na władzę państwową, konkretnie zaś na Radę Ministrów RP.

Książka zawiera słowo wstępne (s. 5-8), artykuł o charakterze wprowadzającym zatytułowany: *Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski oraz inne kolegialne formy relacji między państwem a związkami wyznaniowymi w zarysie* (s. 9-32), zbiór 91 dokumentów pochodzących z lat 1989-2009 (s. 37-379) oraz indeks osób (s. 381-386).

Wydawnictwo Sejmowe przygotowało publikację bardzo starannie, jednakże umieszczenie żywej paginacji na dole strony nie wydaje się być rozwiązaniem funkcjonalnym. Także krytycznie należy się odnieść do cezury czasowej wskazanej

przez Autorów w tytule publikacji. Datowanie dezorientuje Czytelnika. Cezura 1989-2010 zapowiada, że w zbiorze opublikowanych archiwaliów są również dokumenty z 2010 r. W rzeczywistości ich nie ma. Ostatni opublikowany dokument (nr 91) nosi datę 9 grudnia 2009 r. Jest to komunikat ze spotkania Komisji Wspólnej przygotowany dla mediów. Zatem, zgodnie z zawartością publikacji jej tytuł powinien zapowiadać archiwalia z lat 1989-2009. Funkcjonalność zbioru wzmocniłoby – zdaniem recenzentki – sporządzenie indeksu przedmiotowego. Byłaby to doskonała *summa* wiedzy o zagadnieniach omawianych na forum Komisji. Np. w 2009 r. przewinął się nawet wątek zasadności stacjonowania polskiego kontyngentu wojskowego w Afganistanie! (dok. nr 90, s. 374).

Intencja przygotowania zbioru i przekonanie Autorów o przydatności merytorycznej publikacji wyrażona została następująco: *Pragniemy w ten sposób przede wszystkim przyczynić się do rozszerzenia jawności życia publicznego, którą uważamy za zasadniczą gwarancję demokratycznego charakteru ustroju państwowego oraz otwartego pluralistycznego społeczeństwa. Mamy nadzieję, że udostępnione materiały w następstwie ich wnikliwej lektury umożliwią czytelnikom wyrobienie sobie opinii na temat uwarunkowań wielu istotnych wydarzeń i procesów, które wydarzyły się w III RP lub nadal trwają w naszym kraju* (s. 5-6).

W słowie wstępnym objaśniono m.in. koncepcję redakcyjną zbioru, zasygnalizowano także problemy towarzyszące gromadzeniu archiwaliów. Autorzy dołożyli wszelkich starań, aby powstało dzieło kompletne w stopniu maksymalnym. Z zadowoleniem odnotowują dobrą współpracę z dysponentami państwowych zasobów archiwalnych. Większość dokumentów udostępnił Departament Wyznań Religijnych, Mniejszości Narodowych i Etnicznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ubolewają zaś nad faktem, że (...) *jakiegokolwiek pomocy odmówił Sekretariat Konferencji Episkopatu Polski. Uzasadniono to m.in. nieuporządkowaniem części posiadanych materiałów* (s. 8).

Obszerny artykuł wprowadzający (obejmuje 4 części) zawiera niezbędne informacje kontekstowe (powstanie i działalność Komisji Wspólnej, podstawy prawne

jej funkcjonowania, informacje o formie kontaktów między państwem a innymi związkami wyznaniowymi) oraz krytyczne uwagi Autorów odnośnie do istnienia we współczesnej Polsce różnych kolegialnych form kontaktów na płaszczyźnie państwo – kościoły.

Za datę powstania Komisji Wspólnej uznaje się 5 sierpnia 1949 r., zatem (z przerwami) istnieje ona od ponad 60 lat. Działa z różną intensywnością. Komu i dlaczego była i jest potrzebna? Episkopat Polski proponował już w 1948 r. stworzenie państwowo-kościelnego organu porozumiewawczego, aby nadać relacjom między państwem a Kościołem (...) *znamiona odniesień dwustronnych. W ten sposób udałoby się zniwelować pewne skutki utraty [w 1945 r.] mocy obowiązującej przez konkordat z 1925 r. (...) (s. 9).* Komunistyczne władze państwowe przygotowujące się do walki z religią i Kościołem w Polsce potrzebowały natomiast (...) *forum, na którym można byłoby na bieżąco obserwować reakcje hierarchii kościelnej na kolejne posunięcia restrykcyjne, a następnie wymusić oczekiwane ustępstwa (s. 10).* W okresie istnienia PRL przedmiot obrad Komisji Wspólnej, dynamika i atmosfera pracy na tym forum były funkcją polityki wyznaniowej realizowanej przez państwo a wytyczanej przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą. Od 1987 r. stopniowo następowało przewartościowanie w tej polityce. PZPR zdecydowała się na „kontrolowane” zliberalizowanie w stosunkach wyznaniowych. Owocem tej zmiany było uchwalenie przez Sejm PRL w dniu 17 maja 1989 r. 3 ustaw: o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w PRL, o gwarancjach wolności sumienia i wyznania i ustawy o ubezpieczeniu społecznym duchownych. Nad projektami ustaw pracowała Komisja Wspólna, a od pewnego momentu władze państwowe działały w porozumieniu także z Polską Radą Ekumeniczną. Ustawy nadal obowiązują w III RP (trzecią ustawę uchylono ostatecznie w 1998 r.), co świadczy o uniwersalizmie regulacji prawnych przygotowanych w innej epoce politycznej. Z perspektywy historycznej widać natomiast, że transformacja w stosunkach wyznaniowych została zapoczątkowana w Polsce jeszcze przed odrzuceniem komunizmu, do tego przy znaczącym udziale Kościoła katolickiego.

W latach 1989-2009 w Komisji Wspólnej zasiadali przedstawiciele 16 rządów! Współpraca stron na tym forum układała się zależnie od nurtu politycznego, znajdującego się u władzy, lecz charakter Komisji nie ulegał zmianie. Nadal był to (...) *organ deliberujący, opiniodawczy jako forum wypracowywania wspólnych stanowisk w interesujących kwestiach i budowy wzajemnego zaufania między rządem a wpływową organizacją, jaką jest hierarchiczny Kościół katolicki w Polsce* (s. 21).

Przez blisko 40 lat Komisja Wspólna funkcjonowała jako byt faktyczny. Jej status nie był uregulowany prawnie. Od 1989 r. podstawą prawną działania Komisji jest ustawa o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP (art. 4). Jest to zbyt ogólne uregulowanie, co Autorzy otwarcie krytykują. W argumentacji o prawniczym charakterze interesujący jest wątek niesymetryczności podmiotów reprezentowanych w Komisji. Jest to Rada Ministrów (to obok Prezydenta RP drugi naczelny organ władzy wykonawczej w państwie!) i Konferencja Episkopatu Polski (nie jest to organ decyzyjny w Kościele katolickim w Polsce!). Zdaniem Autorów jest to niebezpieczna relacja podmiotowa. Sprzyja wywieraniu presji przez hierarchów katolickich na stronę rządową w trakcie wypracowywania (...) *ustaleń w istocie rzeczy determinujących politykę państwa* (s. 23). Dlatego należałoby – zdaniem Autorów – uszczegółowić przepisy prawa dotyczące Komisji Wspólnej. Uczynić to np. w formie rozporządzenia, regulującego przedmiot działania, skład i tryb działania Komisji Wspólnej.

Treść trzeciej części artykułu wprowadzającego może być swoistym odkryciem dla Czytelnika. Powszechnie niewiele bowiem wiadomo, że obecnie (w 2012 r.) oprócz Komisji Wspólnej działa w Polsce jeszcze 11 innych komisji, w których zasiadają przedstawiciele Rady Ministrów RP oraz zainteresowanych kościołów i związków wyznaniowych. Są to następujące ciała: Kościelna Komisja Konkordatowa (utworzona w 1998 r.), Rządowa Komisja Konkordatowa (1998), Komisja Wspólna Rządu i Polskiej Rady Ekumenicznej (1990), Wspólny Zespół Przedstawicieli Rządu RP i Świętego Soboru Biskupów Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (2007), Wspólny Zespół Przedstawicieli Rządu RP i Aliansu Ewangelicznego RP (2009),

Zespół do Spraw Kościoła Katolickiego w RP obrządku bizantyjsko-ukraińskiego (greckokatolickiego) (2010). Wzorem dla ich powołania była Komisja Wspólna Rządu i Konferencji Episkopatu Polski. Osobną grupę organów kolegialnych stanowią komisje orzekające w sprawie - mówiąc potocznie - zwrotu majątku nieruchomości kościelnym osobom prawnym, którego zostały one pozbawione w okresie istnienia PRL. Są to: Komisja Regulacyjna do Spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (utworzona w 1991 r.), Komisja Regulacyjna do Spraw Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP (1994), Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich (1997), Międzykościelna Komisja Regulacyjna (1998). W latach 1990-2011 działała także Komisja Majątkowa do Spraw Kościoła katolickiego. Wszystkie komisje regulacyjne sprawują wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych, ich działanie ma charakter postępowania quasi-mediacyjno-polubownego. Od orzeczeń komisji nie przysługuje odwołanie. Autorzy akcentują i krytykują ten stan rzeczy jako niezgodny m.in. z konstytucyjną zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz konstytucyjnym prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (s. 29).

Geneza, struktura, przedmiot, kalendarium spotkań i rezultaty działania wszystkich 11 komisji zostały przedstawione bardzo skrupulatnie. Należy podkreślić, że jest to jak dotychczas pierwsza, kompletna, ujęta naukowo i – co jest niesłychanie ważne – upubliczniona informacja o tych komisjach. Jest to kolejna zaleta omawianej publikacji.

W zakończeniu artykułu wprowadzającego Autorzy zawarli uwagi krytyczne, ale także podali propozycje konstruktywnych rozwiązań na przyszłość odnośnie do funkcjonowania wszystkich komisji. P. Borecki i C. Janik uważają m. in., że praktyka powoływania kolejnych partykularnych komisji lub zespołów porozumiewawczych rządu i poszczególnych związków wyznaniowych przede wszystkim dowartościowuje zainteresowane konfesje, lecz to (...) *nie przyczynia się do jednolitości polityki wyznaniowej państwa wobec ogółu wspólnot religijnych. Sprzyja narastaniu*

partykularyzmów prawnych w sprawach wyznaniowych. Ponadto zbyt często absorbuje siły kadrowe i środki materialne administracji rządowej (s. 31). Także słusznie wytykają władzy świeckiej nierespektowanie konstytucyjnej przecież zasady równouprawnienia wyznań. Odmienna jest bowiem ranga przedstawicieli strony rządowej w istniejących komisjach i zespołach. W Komisji Wspólnej Rządu i Konferencji Episkopatu Polski zawsze zasiadają urzędnicy wysokiej rangi (ministrowie, nawet wicepremierzy), natomiast w komisjach - powiedzmy ogólnie - nierzymskokatolickich, strona rządowa jest reprezentowana przez wiceministrów, a nawet dyrektorów departamentów!

Główna część publikacji zawiera 91 dokumentów, które podzielono na siedem części. Obejmują one lata: 1989, 1989-1993, 1993-1997, 1997-2001, 2001-2005, 2005-2007, 2007-2009. Autorzy przyjęli kryterium chronologiczne i pomocniczo takie uwarunkowanie jak częsta zmiana ekip rządowych w Polsce. Była ona (...) *jednym z głównych czynników wpływających na dynamikę i tematykę prac Komisji Wspólnej* (s. 8) w latach 1989-2009. W tym czasie działało 16 rządów, co zaznaczono precyzyjnie w każdej części zbioru. Lektura opublikowanych archiwaliów jest bardzo interesująca i pouczająca. Ukazują one Kościół katolicki jako instytucję konsekwentnie pomnażającą swój majątek, starającą się mieć wpływ na wszystko co dzieje się w kraju, niedostrzegającą faktu, że społeczeństwo polskie nie składa się tylko z ludzi wierzących i wreszcie, że Kościół potrafi wykorzystać słabości każdej ekipy rządzącej, dążąc do osiągnięcia celów wytyczonych przez siebie.

Tytułem ilustracji, można przywołać z początku III RP np. kwestię wprowadzenia nauki religii do szkół publicznych. W archiwaliach (rząd T. Mazowieckiego 1989-1991, dok. nr 4, 5, 6) odnotowano rozmowy na ten temat ogólnymi sformułowaniami. I tyle musi wystarczyć dzisiejszemu Czytelnikowi. Rozmowy były zaś trudne, nie brakło w nich nawet elementu szantażu. Abp I. Tokarczuk (wtedy biskup przemyski i współprzewodniczący Komisji Wspólnej) zawsze z dumą opowiada publicznie: *Gdy byłem w Komisji Wspólnej Episkopatu i Rządu żądałem powrotu nauki religii do szkół. Powiedziałem, że jeśli nie będzie*

zgody, to zażądam plebiscytu². Komisja Wspólna, która w okresie 2005-2007 (rząd koalicji PiS, „Samoobrona”, LPR) zebrała się tylko raz (w 2006 r.) zajęła się na wniosek Kościoła katolickiego m.in. podniesieniem rangi nauczania religii w szkole, postulując np. wliczanie oceny z katechezy do średniej ocen szkolnych ucznia oraz możliwość składania egzaminu maturalnego z religii lub etyki. Rząd zaakceptował te propozycje.

Sprawa zwrotu majątku Kościołowi katolickiemu częstokroć stawiała na forum Komisji Wspólnej. Na posiedzeniu w 2006 r. Episkopat Polski poniósł porażkę w kwestii kolejnego przedłużenia terminu składania wniosków rewindykacyjnych do Komisji Majątkowej Kościoła katolickiego (dok. 59). Wygrał natomiast w sprawie swoich roszczeń i ustalenia przez Komisję Wspólną zasad objęcia postępowaniem regulacyjnym nieruchomości osób prawnych Kościoła katolickiego położonych na terenach tzw. „Ziem Odzyskanych” (dok. nr 59 i 60). Dla Kościoła oznaczało to, że od 2006 r. może z tytułu sukcesji domagać się praw do majątku, który przed 1946 r. stanowił własność np. niemieckich organizacji diecezjalnych i zgromadzeń zakonnych, a znajdował się uprzednio na terytorium III Rzeszy Niemieckiej. Skorzystano z tego jak najszybciej, np. doprowadzając w 2006 r. w gruncie rzeczy do wywłaszczenia zamku w Szczytnej (pow. kłodzki), mieszczącego powiatowy dom pomocy społecznej, umieszczony w tym obiekcie w okresie PRL i nadal działający także w III RP.

Nie sposób jest w tym miejscu zasygnalizować inne (nawet wybrane) kontrowersyjne decyzje Komisji Wspólnej, podjęte w latach 1989-2009. Ich „odkrywanie” czeka na każdego wnikliwego Czytelnika. Opracowanie przygotowane przez P. Boreckiego i C. Janika jest bowiem dostępne bez przeszkód. Warto je przestudiować, aby ocenić na ile jest słuszna - w świetle upublicznionych archiwaliów - końcowa konkluzja Autorów. Uważają oni, że inne komisje, jak np. Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu i Polskiej Rady Ekumenicznej mają charakter ciał opiniotawczo-konsultacyjnych, natomiast Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski jest (...) *częstokroć miejscem formułowania rozstrzygnięć z zakresu*

² Wiedziałem, że mogą mnie zabić. Rozmowa z abp. Ignacym Tokarcukiem, obchodzącym 21 czerwca 2012 r. 70. rocznicę święceń kapłańskich, „Wiadomości KAI” 2012 nr 26, s. 9.

polityki państwa, forum zaciągania wiążących politycznie zobowiązań przez kolejne gabinety” (s. 32).

Beata Górowska – adiunkt, starszy wykładowca w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego



Paweł Krasowski

A. Paczeński, J.M. De Waele (red.), *Ludzie partii. Idealiści czy pragmatycy?*, Warszawa 2011, s. 179



W polskiej politologii niewiele miejsca poświęcono dotychczas empirycznym badaniom kadr partii politycznych. Recenzowana książka wydaje się wreszcie, w pewnym stopniu, tę lukę wypełniać.

Niedawne doniesienia medialne, dotyczące patologicznych zjawisk w głównych polskich partiach, wydają się także dostarczać dodatkowego kontekstu dla przedstawienia Czytelnikowi tej pozycji.

Ludzie partii. Idealiści czy pragmatycy to przede wszystkim raport z badań zrealizowanych w latach 2008-2009 przez politologów z Centrum Badań nad Życiem Politycznym Wolnego Uniwersytetu w Brukseli (CEVIPOL) oraz Uniwersytetu Wrocławskiego.

Przedmiotem badań miały być w założeniu kadry partyjne średniego szczebla głównych ugrupowań politycznych w Polsce. Jak słusznie twierdzą Autorzy we wprowadzeniu – *to właśnie oni stanowią o organizacyjnej strukturze partii politycznej, są prawdziwym źródłem i motorem jej rozwoju, swoistym partyjnym DNA*¹.

Autorzy dostrzegają jednak ewolucję roli struktur średniego szczebla, która wiąże się z ich osłabieniem – tak w Polsce, jak i w innych krajach europejskich. Podkreślają zarazem, że bez silnej struktury partyjnej średniego szczebla trudno o przetrwanie po wyborczej porażce, reprezentację partii na wszystkich poziomach podziału administracyjnego kraju czy ewentualne sprawowanie władzy w terenie.

¹ A. Paczeński, J.M. De Waele, *Mikrokosmos partii jako terra incognita*, [w:] A. Paczeński, J.M. De Waele (red.), *Ludzie partii. Idealiści czy pragmatycy?*, Warszawa 2011, s. 13.

Znaczenia kadr średniego szczebla dowodzi wreszcie fakt, że to one wybierają centralne kierownictwo partii.

Autorzy publikacji pierwotnie zakładali realizację badań w trakcie regionalnych zjazdów tych ugrupowań politycznych, które od 2007 r. posiadały reprezentację parlamentarną – tj. Platformy Obywatelskiej, Prawa i Sprawiedliwości, Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego. Niestety, naukowcy uzyskali zgodę na realizację badań jedynie we władzach PO i SLD.

Świadczy to niewątpliwie o niechęci kierownictw partyjnych PiS i PSL do poddania naukowej analizie ich specyfiki wewnątrzpartyjnej. Z drugiej jednak strony, bogaty materiał empiryczny dostarcza tak wielu informacji o działaczach obu ugrupowań i samych partiach, że byłby z pewnością pomocny zarówno w rozgrywce wewnątrzpartyjnej, jak i w działaniach konkurencji politycznej. Być może tutaj także należy dopatrywać się stosunkowo późnej publikacji wyników badań – miała ona miejsce ponad dwa lata od zakończenia ich realizacji w Polsce.

Pierwszy etap prac badawczych odbywał się w kwietniu i maju 2008 r., kiedy to przebadano działaczy partyjnych na wszystkich 16 zjazdach wojewódzkich SLD.

Następnie, w marcu 2009 r., przeprowadzono podobne badania podczas 16 rad regionalnych Platformy Obywatelskiej. I tak, w przypadku Sojuszu uzyskano odpowiedzi od 1569 respondentów, którzy stanowili ok. 70% uczestników zjazdów wojewódzkich. Rady regionalne PO to organy mniej liczne – stąd zrealizowano ankiety z 507 działaczami, co odpowiadało 74% osób biorących udział w obradach we wszystkich regionach.

Publikacja zawiera wprowadzenie obojga redaktorów publikacji, pięć artykułów dotyczących wybranych wyników zrealizowanych badań, podsumowanie całej pracy oraz aneks, w którym znalazły się wykorzystane kwestionariusze.

W pierwszym artykule książki, pt. *Dojrzała, wykształceni i religijni: partyjne kadry z profilu*, M. Jacuński przedstawił profil społeczno-demograficzny uczestników badania, niekiedy zestawiając go z ciekawymi, ogólnodostępnymi danymi na temat elektoratów obu partii. Mogliśmy zatem zapoznać się z szeregiem informacji na temat

kadr średniego szczebla obu ugrupowań - dotyczących wieku, wykształcenia, miejsca zamieszkania, rozkładu płci, wyznania i stosunku do religii, wykonywanych profesji, aktywności społecznej czy politycznej przeszłości.

Z recenzenckiego obowiązku wypada tutaj sprostować pomyłkę popełnioną przez Autora, jakoby w Polsce $\frac{3}{4}$ obywateli zamieszkiwało wsie i małe miasta do 20 tys. mieszkańców². Już z podanego przez Autora w przypisie źródła (Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009) wyraźnie wynika bowiem, że mieszkańcy w kategoriach „wsie i miasta do 20 tys.” stanowią raptem 51,8% obywateli Polski. Jeśli zaś sięgnąć do danych Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku, to liczba obywateli uprawnionych wówczas do głosowania na wsi i w miastach do 20 tys. to zaledwie 43,6% spośród ogółu posiadających czynne prawo wyborcze³. Zarówno powyższe dane, jak i właściwe wartości procentowe dla odpowiednich kategorii w zestawieniu PKW (wg liczby mieszkańców gminy) wydają się częściowo podważać stwierdzenie Autora o znaczącej nadreprezentacji miejskich i wielkomijskich zbiorowości w badanych kadrach⁴ – jest ona bowiem stosunkowo niewielka.

W drugim artykule pt. *Między liberalizmem a trzecią drogą: poglądy społeczno-ekonomiczne w PO i SLD* Maïté Leroy przedstawiła wyniki badań dotyczące stanowisk działaczy obu ugrupowań w następujących zagadnieniach: interwencjonizm gospodarczy państwa, wpływ związków zawodowych na kwestie społeczne i ekonomiczne, wprowadzenie podatku liniowego, uzależnienie wysokości zasiłku od wysokości dochodów oraz kwestia pracy tymczasowej jako sposób walki z bezrobociem. Poglądy dotyczące modelu gospodarczo-społecznego Autorka zestawiała następnie z wynikami badań nt samoidentyfikacji ideologicznej działaczy oraz wskazywanych przez nich priorytetów obu ugrupowań. Na podstawie kolejnych

² Dodatkowo, najpewniej w wyniku pomyłki, Autor podaje różne wartości procentowe zsumowanych kategorii działaczy PO zamieszkałych na wsi i w miastach do 20 tys. Zob. M. Jacuński, *Dojrzałi, wykształceni i religijni: partyjne kadry z profilu*, [w:] A. Paczeński, J.M. De Waele (red.), *Ludzie partii. Idealiści czy pragmatycy?*, Warszawa 2011, s. 29 i 44.

³ Obliczenia własne na podstawie danych PKW: Frekwencja w zależności od liczby mieszkańców gminy, <http://pe2009.pkw.gov.pl/PUE/PL/WYN/F/index.htm>, 10.06.2012.

⁴ Por. M. Jacuński..., s. 29.

danych, wskazała także sympatie polityczne aktywu (poza swoim ugrupowaniem) oraz postrzeganie przez nich innych podmiotów jako potencjalnych koalicjantów.

Trzeci artykuł pt. *Konserwatyzm z prawa i lewa: system wartości partyjnych kadr* obejmuje opinie badanych o charakterze światopoglądowym, dotyczące roli Kościoła w sferze publicznej, ich stosunku do wybranych kwestii społeczno-obyczajowych (m.in. aborcji, eutanazji, miękkich narkotyków, kary śmierci czy homoseksualizmu). Anna Pacześniak prezentuje w nim także wyniki badań na temat relacji między kobietami i mężczyznami w sferze publicznej i prywatnej, w miarę dostępności danych posiłkując się podobnymi badaniami opinii publicznej w Polsce.

Ostatni z artykułów dotyczących wyników polskich badań nosi tytuł *Aktywista partyjny jako bierny obserwator, czyli kadry średniego szczebla wobec partii i jej kierownictwa* i, jak się wydaje, możnaby go określić najbardziej „wrażliwym politycznie”.

W jego pierwszej części M. Jacuński publikuje dane na temat poziomu zaangażowania działaczy w życie swoich partii – pojawiają się tam odpowiedzi na pytania o częstotliwość kontaktów i uczestnictwa w zebraniach lokalnych struktury partyjnych czy czasu poświęconego w miesiącu na działalność partyjną. Na podstawie deklaracji działaczy Autor zarysowuje także mapy aktywności członków obu ugrupowań.

W pytaniach o częstotliwość aktywności partyjnych działaczy wątpliwości metodologicznych dostarcza przyjęta kafeteria, w której respondent otrzymał dość subiektywne warianty odpowiedzi – takie jak „zawsze”, „rzadko” lub „nigdy”. Można się zastanawiać, czy wskazanie konkretnych przedziałów czasowych jako możliwości odpowiedzi nie przyniosłoby bardziej wartościowych danych.

W dalszej części artykułu Autor przedstawia wyniki badań na temat oczekiwań działaczy wobec kierownictwa partii, postrzegania własnego ugrupowania i jego priorytetów politycznych a także standardów wewnątrzpartyjnej demokracji i ocen kolejnych przywódców politycznych.

Tłem dla naukowej analizy kadr polskich partii jest artykuł D.M. de Waele'go, prezentujący wyniki porównawczych badań, prowadzonych w jednej z partii bułgarskich oraz trzech ugrupowaniach politycznych z Rumunii.

Pracę zbiorową kończą konkluzje obojga redaktorów.

Jacy są działacze obu ugrupowań? Odpowiedzi sugerują choćby tytuły kolejnych artykułów pracy. Średnia wieku wśród badanych działaczy PO to 47 lat, w SLD zaś – 51 lat. Są oni nieco lepiej sytuowani i wykształceni niż przeciętny Polak. Co ciekawe – w przypadku większości zagadnień, ich opinie w dużej mierze odzwierciedlają poglądy większości społeczeństwa, jeszcze silniej zaś ich partyjnych elektoratów. Autorzy uznają to za pozytywny symptom – politycy nie są bowiem oderwani od świata, w którym żyją ich wyborcy. Można jednak spojrzeć na ten problem z drugiej strony – wszak dobrze poinformowany aktyw partyjny celowo może deklarować poglądy zbliżone do opinii własnego elektoratu.

W wielu obszarach badania wskazują także brak wyraźnych rozbieżności ideologicznych między działaczami. Jak łatwo było przewidzieć, aktyw PO charakteryzuje się większym przekonaniem do liberalnych rozwiązań w gospodarce, kwestie światopoglądowe stawiają go nieco po prawej stronie wobec SLD, a stosunek wobec PRL jest dużo bardziej krytyczny.

Działaczom SLD jest na pewno bliżej do rozwiązań gospodarczych właściwych socjaldemokracji (choć skądinąd istnieje tam także „frakcja liberalna”), mają oni bardziej sceptyczny stosunek do Kościoła i sami sytuują się bardziej po lewej stronie politycznej.

Ciekawym spostrzeżeniem Autorów jest brak zdecydowanych różnic między oboma ugrupowaniami w szeregu kluczowych zagadnień, takich jak prywatyzacja, rola państwa w gospodarce, kwestie obyczajowe, relacje z Unią Europejską czy polityka zagraniczna. Z pewnością nie należą one do skrajnie antagonistycznych wobec siebie obozów. Paradoksalnie, mogą być one zatem zarówno spójnymi programowo koalicjantami, jak i głównymi rywalami, walczącymi o podobnie sprofilowane segmenty elektoratu. Kolejne „polityczne transfery” do PO, by

z niedawnych przypomnieć tylko Bartosza Arłukowicza, Dariusza Rosatiego czy Józefa Pinióra, świadczą raczej o wystąpieniu drugiego scenariusza.

W porównaniu z badanymi partiami rumuńskimi i bułgarskimi, działacze SLD i PO wypadają jako podobnie pragmatyczni, którzy, jak twierdzą autorzy, *doceniając konkretne osiągnięcia, angażują się tam, gdzie praktyczne działania liczą się najbardziej*⁵. Są zatem podobnie przekonani do liberalnych rozwiązań gospodarczych, ale z perspektywy badaczy z Europy Zachodniej ich światopogląd można jednak ocenić jako konserwatywny. Nie przywiązują oni zbyt wielkiego znaczenia do zagadnień ideologiczno-programowych, skupiając się na bieżącej aktywności.

W podsumowaniu tego artykułu należy podkreślić, że naukowcy z CEVIPOI i Uniwersytetu Wrocławskiego zrealizowali niezwykle interesujący projekt badawczy, którego tematyka nie była podejmowana na taką skalę w Polsce od znanej pracy Mirosławy Grabowskiej pt. *Podział postkomunistyczny: społeczne podstawy polityki w Polsce* z 2004 roku (a także jej wcześniejszych prac, publikowanych wraz z T. Szawielem).

Specyfika zastosowanych badań ilościowych sprawia jednak, że ich wyniki niekiedy trudno poddać pogłębionej interpretacji bądź jest ona niepewna. Przykładem może być choćby zjawisko niskiego zaangażowania partyjnego, które można odczytywać zarówno jako dowód rozkładu struktur, jak i profesjonalizacji ugrupowań (rozumianego jako wzrost zaangażowania własnego personelu partii). Stąd wydaje się, że zebrany materiał o charakterze ilościowym warto byłoby uzupełnić danymi, uzyskanymi przy zastosowaniu wywiadu pogłębionego bądź innych technik.

Kadry partyjne w Polsce to z pewnością niezwykle interesujący, choć, na co wskazuje niechęć pozostałych partii, także niewdzięczny przedmiot badań. Publikacja ta wielopłaszczyznowo ukazuje czytelnikowi aktyw partyjny dwóch spośród czterech ugrupowań parlamentarnych z lat 2008-2009. Świadomi tych ograniczeń Autorzy

⁵ A. Pacześniak, J.M. De Waele, *Pragmatyzm wygrywa z ideologią – konkluzje*, [w:] A. Pacześniak, J.M. De Waele (red.) *Ludzie partii...*, s. 141.

Stąd realizatorom projektu wypada życzyć tylko kolejnej edycji badań, które obejmowałyby już kadry wszystkich głównych podmiotów politycznych.

Paweł Krasowski – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik Ośrodka Analiz Politologicznych UW



Rafał Tenerowicz

Wojciech Kostecki, *Strach i potęga. Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2012, s. 188



Zagadnienie bezpieczeństwa pozostaje niezmiennie jednym z głównych i podstawowych obiektów refleksji teoretycznej w zakresie szeroko pojmowanej politologii. Refleksja ta pozostaje jednak w ścisłym związku z rzeczywistością międzynarodową, zaś dynamika debat na temat bezpieczeństwa jest niejako "napędzana" pod wpływem nieprzewidywalnych splotów zdarzeń i ich skutków, jak na przykład ataki terrorystyczne z 11 września 2001 roku i będąca ich następstwem wojna w Afganistanie. Nieprzewidywalność zagrożeń powoduje, iż ludzie żyją w ciągłej niepewności, ta zaś z poziomu indywidualnego przeniesiona na poziom systemu międzynarodowego przyczynia się do pojmowania go jako systemu strachu. Logika strachu w dziedzinie bezpieczeństwa zmusza państwa do dążenia do potęgi, która wyraża się w konieczności kontrolowania niepewnego otoczenia, jak również w pewnym stopniu konstytuuje je. Jak twierdzi Wojciech Kostecki w swojej najnowszej książce to właśnie te dwa nierozdzielne elementy – strach i potęga, rządzą bezpieczeństwem międzynarodowym u progu XXI wieku.

Autor jest doświadczonym badaczem problematyki bezpieczeństwa i konfliktów, jak również teorii i praktyki współczesnych stosunków międzynarodowych. Publikował monografie zarówno w języku polskim, jak i po angielsku, m.in. *Współczesne badania nad pokojem* (1990) i *Europe After the Cold War: The Security Complex Theory* (1994). Niedawno (2011) ukazała się publikacja zbiorowa pod jego redakcją pt. *Zaawansowane zapobieganie konfliktom*. Autor był również ekspertem Komisji Europejskiej, zaś w latach 2007-2011 pełnił funkcję

przewodniczącego zespołu ds. zagrożeń stanu społeczeństwa i państwa Komitetu Badań nad Zagroženiami PAN. Obecnie zaś jest zatrudniony na stanowisku profesora na Uniwersytecie Warszawskim i w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie.

Recenzowana monografia składa się z trzech zasadniczych części, jak również jest opatrzona krótkim wprowadzeniem i zakończeniem.

Pierwsza część publikacji skupia się na historycznej i teoretycznej ewolucji pojęcia "bezpieczeństwo". Autor przyjmuje szerokie podejście do bezpieczeństwa rozumiejąc je ogólnie jako powszechny i złożony system politycznych, ekonomicznych i społecznych oddziaływań. W jego opinii "bezpieczeństwo" to kluczowa kategoria niezbędna do zrozumienia współczesnych stosunków międzynarodowych. Autor zwraca uwagę na wielość i różnorodność definicji "bezpieczeństwa", przytaczając koncepcje zarówno klasycznych przedstawicieli filozofii politycznej (m.in. T. Hobbes, J.J. Rousseau, Monteskiusz, A. Smith, I. Kant), jak i współczesnych badaczy polityki i stosunków międzynarodowych (m.in. B. Buzan, L. Hansen, K. Booth) oraz przedstawicieli innych dyscyplin naukowych (socjologia, ekonomia, prawo, antropologia).

W drugiej części książki autor opisuje wizje bezpieczeństwa z perspektywy "wielkich teorii" czyli głównych paradygmatów, przez pryzmat których możliwe jest badanie bezpieczeństwa międzynarodowego. Poczynając od podejść teoretycznych zaczerpniętych z nauki o stosunkach międzynarodowych, autor charakteryzuje bezpieczeństwo z punktu widzenia realizmu i jego kluczowej koncepcji równowagi sił oraz idealizmu (liberalizmu) wraz z przytoczeniem argumentów stawianych w ramach debaty nad koncepcją tzw. demokratycznego pokoju. Uwagę zwraca jednak szersze przedstawienie nurtu nazywanego krytycznymi studiami nad bezpieczeństwem, jak również bardzo udana prezentacja tzw. "Szkoły kopenhaskiej", która miała ogromny wpływ na współczesne studia nad bezpieczeństwem, m.in. poprzez zdefiniowanie sektorów bezpieczeństwa innych niż militarno-obronne oraz wprowadzenie do użytku szandarowej dla tej szkoły koncepcji sekurytyzacji (postrzeganie bezpieczeństwa

przez pryzmat dyskursu publicznego). Godne uwagi jest, że autor nie skupia się wyłącznie na podejściach czysto pozytywistycznych, ale przedstawia również badania powiązane z metodologią post-pozytywistyczną, co pozwala czytelnikowi dostrzec bezpieczeństwo międzynarodowe w szerszym kontekście teoretyczno-metodologicznym.

Trzecia i ostatnia część monografii, obejmująca również wątki filozoficzne i normatywne, skupia się na obecnych sporach i debatach toczących się wokół koncepcji bezpieczeństwa oraz na współczesnych wyzwaniach jakie są stawiane przed podmiotami bezpieczeństwa. Autor porusza w niej szereg równie aktualnych, jak i istotnych kwestii, takich jak bezpieczeństwo ludzkie (*Human Security*), „nowe wojny”, konflikty etniczne, interwencja humanitarna, koncepcja R2P (*The Responsibility to Protect*), „prywatyzacja bezpieczeństwa”, nielegalny handel bronią czy proliferacja broni masowego rażenia. Uwagę zwraca dość szerokie potraktowanie zagadnienia bezpieczeństwa globalnego i koncepcji globalnego społeczeństwa obywatelskiego jako przedmiotu badań nad bezpieczeństwem w zglobalizowanym świecie.

Publikacja w interesujący sposób wypełnia lukę w polskiej literaturze poświęconej kwestiom bezpieczeństwa międzynarodowego przedstawiając badane zagadnienie w szerszym teoretycznym kontekście tzw. *Security Studies*. W odróżnieniu od innych dostępnych na polskim rynku publikacji recenzowana praca kładzie znacznie większy nacisk na teoretyczne aspekty studiów nad bezpieczeństwem. Uwagę zwraca bogata ilość cytowanych źródeł obcojęzycznych, w tym również najbardziej aktualnych prac z przedmiotowej dziedziny (Autor odwołuje się do znacznej ilości prac opublikowanych w roku 2012).

Monografia ukazała się w serii "Współczesne Stosunki Międzynarodowe" wydawnictwa Poltext i w zamyśle miała stanowić skondensowane wprowadzenie teoretyczne do przedmiotowej tematyki. W dużej mierze cel ten został osiągnięty, czego efektem jest jedna z bardziej nowatorskich publikacji spośród dostępnych na polskim rynku wydawniczym. Lektura publikacji pozostawia pozytywne wrażenie,

jednakże nie można uznać jej za modelowy podręcznik dla studentów, którzy nie posiadają żadnej uprzedniej wiedzy za zakresu problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego i teorii stosunków międzynarodowych. Przedstawiony przez Autora szkic teorii wyjaśniających fenomen bezpieczeństwa jest dość pobieżny i czytelnik niezaznajomiony z zawłościami teoretycznych i metodologicznych debat w ramach dyscypliny może mieć trudności z uchwyceniem wszystkich istotnych niuansów i niejednoznaczności omawianej problematyki. Niemniej, publikację tę można z czystym sumieniem polecić czytelnikom bardziej zaawansowanym, gdyż stanowi ona dobre i oryginalne podsumowanie głównych debat teoretycznych i współczesnych trendów w badaniu problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego.

Rafał Tenerowicz – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

e-Politikon - Instrukcje dla Autorów

Zapraszamy serdecznie do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką pięć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Komunikacja polityczna. Uprzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji prowadzonej w formule "double-blinded". Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie epolitikon.pl.

Artykuły należy przysyłać **w formacie .doc lub .docx** na adres epolitikon@oapuw.pl.

Układ tekstu:

- 1. Imię i nazwisko** Autora
- 2. Język publikacji:** polski lub angielski
- 3. Tytuł:** w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony
- 4. Abstrakt artykułu:** w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)
- 5. Słowa kluczowe:** 5
- 6. Tekst podstawowy:** czcionka Calibri „13”, wyjustowany
- 7. Ustawienia strony:** standardowe
- 8. Akapit:** pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami
- 9. Przypisy:** na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*. [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo- Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artikuly/45301.html>, 6.12.2004.

10. Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

11. Objętość: od połowy do jednego arkusza

12. Wymagania zapory ghostwriting¹ i guest authorship²

Pragniemy podkreślić, że **ghostwriting** i **guest authorship** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Do proponowanego artykułu należy dołączyć :

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW

([Instrukcja dla Autorów](#))

¹ 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.

http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/Listy_czasopism/201201_20_FAQ.pdf, 15.01.2012.

² 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.

http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/Finansowanie/finansowanie_nauki/Listy_czasopism/201201_20_FAQ.pdf, 15.01.2012.

tel. 604 737 015